



Till
Barn- och utbildningsnämnden

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Granskning, Grundskolans måluppfyllelse

Arboga kommuns revisorer har genomfört en fördjupad granskning av om barn- och utbildningsnämndens styrning är tillfredsställande för att eleverna i grundskolan ska nå målen för utbildningen. Revisorerna ser en risk för att bristande styrning påverkar studieresultaten negativt. Granskningen ingår i revisionsplanen för 2020.

Andelen elever i Arboga kommun som uppnådde kunskapskraven i alla ämnen minskade från 2017-2019 från 82,7 procent till 74,4 procent. Trots den negativa utvecklingen av kunskapsresultaten är andelen elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen i paritet med mest lika kommuner och kommungrupp. Dock lägre än snittet i riket.

Den totala kostnaden per elev och år i grundskolan i Arboga kommun uppgår till omkring 111 600 kronor, vilket är under snittet i rike och kommungrupp. Kostnaderna för lokaler och inventarier, skolmåltider samt elevhälsa överstiger dock jämförelseobjektens snitt. I relation till kommungruppens och rikets övriga kostnader har Arboga kommun en låg kostnad.

Resurser i Arboga kommun fördelas inte utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Det är en allvarlig brist. Vi konstaterar dock att ett arbete har initierats och att modellen beräknas vara implementerad från och med 2021. Vi konstaterar vidare att elevhälsan inte arbetar eller inte har förutsättningar att arbeta främst förebyggande och hälsofrämjande.

Vi kan inte se att det finns brister i ledningsstrukturen, men att det finns förutsättningar att effektivisera arbetet på enheterna genom att avlasta rektor uppgifter som andra kompetenser har förutsättningar att utföra bättre och effektivare. Det är av vikt att rektor får fokusera på analys och åtgärder i utvecklingsarbetet.

Nämndens presidium anger att de styr kommunens grundskola och det systematiska kvalitetsarbetet utifrån uppsatta mål i dokumentet Mål och budget 2020 och i verksamhetsplanen. Elevernas kunskapsresultat följs kontinuerligt upp av lärare. Det finns inget centralt digitalt system, som används i uppföljningen av kunskapsresultaten.

Vi ser påtagliga brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Det systematiska kvalitetsarbetet är jämte resurstilldelning och resursfördelning nämndens viktigaste instrument för att styra skolan mot uppsatta mål. På förvaltningsnivå pågår ett arbete med att stärka styrningen. Vi ser positivt på genomförda dialogmöten och påpekar vikten av återkoppling tillbaka till enheterna från huvudmannen.

Vi bedömer att nämndens styrning, för att eleverna ska nå målen i grundskolan, inte är tillfredsställande. Det handlar både om att resurser inte fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov eller att det bedrivs ett kvalitetsarbete i vilket utbildningen systematiskt och kontinuerligt planeras, följs upp och utvecklas. Av rapporten har

framgått att arbete med både resursfördelningsmodell och systematiskt kvalitetsarbete har inletts, vilket vi noterat.

På övergripande nivå ser vi inga brister i förutsättningar för rektors pedagogiska ledarskap, men inte heller att nämnden i sitt kvalitetsarbete eller på annat sätt följt upp rektors förutsättningar att kunna leda det pedagogiska arbetet och verka för att utbildningen utvecklas.

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden

- ska fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov. (2 kap. 8 b § SkoL)
- ska, systematiskt och kontinuerligt, planera, följa upp och utveckla utbildningen. (4 kap. 3, 5-7 SkoL).
- ska tillse att elevhälsan främst arbetar hälsofrämjande och förebyggande. (2 kap. 25 § SkoL)
- bör, som en del i sin styrning, besluta om särskilda områden att följa upp, till exempel rektors förutsättningar att verka i enlighet med skollag eller elevernas upplevelse av sin skola utifrån genomförda hälso- och hälsasamtal.

Den bifogade rapporten har antagits vid revisionsammansättningen 2020-06-26.

Bifogad rapport samt nämndens svar på granskningen kommer att finnas tillgängligt på kommunens hemsida under "Revisorer".

Kommunrevisionen emotser svar (med kopia till Karin Helin Lindkvist, karin.helin-lindkvist@kpmg.se KPMG) från barn- och utbildningsnämnden senast 2020-10-31 för att svaret ska ligga till grund för ansvarsprövningen.

För revisionen i Arboga kommun

Jan Erik Isaksson
Ordförande



Granskning av grundskolans måluppfyllelse

Rapport

Arboga kommun

KPMG AB

2020-06-26

Antal sidor 17



Arboga kommun
Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2020-06-26

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Kunskapsresultat	5
4	Resultat av granskningen	8
4.1	Fördelning av resurser	8
4.2	Pedagogiskt ledarskap och utveckling av utbildningen	11
4.3	Systematiskt kvalitetsarbete	14
5	Slutsats och rekommendationer	16

1 Sammanfattning

Vi har av Arboga kommuns revisorer fått i uppdrag att, i en fördjupad granskning, bedöma om nämndens styrning är tillfredsställande för att eleverna i grundskolan ska nå målen för utbildningen. Revisorerna ser en risk för att bristande styrning påverkar studieresultaten negativt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Andelen elever i Arboga kommun som uppnådde kunskapskraven i alla ämnen minskade från 2017-2019 från 82,7 procent till 74,4 procent. Trots den negativa utvecklingen av kunskapsresultaten är andelen elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen i paritet med mest lika kommuner och kommungrupp. Dock lägre än snittet i riket.

Den totala kostnaden per elev och år i grundskolan i Arboga kommun uppgår till omkring 111 600 kronor, vilket är under snittet i rike och kommungrupp. Kostnaderna för lokaler och inventarier, skolmåltider samt elevhälsa överstiger dock jämförelseobjektens snitt. I relation till kommungruppens och rikets övriga kostnader har Arboga kommun en låg kostnad. Resurser fördelas till respektive skolenhet utan beaktande av elevsammansättning och socioekonomisk struktur. Skolchefen har dock fått i uppdrag att presentera en resursfördelningsmodell som utgår från elevernas olika behov. En ny modell är tänkt att användas från och med budgetår 2021. Rektorerna menar att de omfördelar resurser efter elevers olika förutsättningar och behov så gott det går utifrån de resurser som finns. Intervjuade lärare instämmer. Elevhälsan i Arboga kommun är i huvudsak centralt organiserad, men lokalt placerad. Elevhälsans insatser, förutom den specialpedagogiska, fördelas ut till enheterna primärt utifrån elevantal och efter behovsbedömning. I intervjuer framgår att elevhälsans omfattning inte motsvarar behoven på enheterna. Både rektorer och intervjuade representanter för elevhälsan menar att elevhälsan främst arbetar åtgärdande och i mycket låg grad förebyggande och hälsofrämjande.

Resurser i Arboga kommun fördelas inte utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Det är en allvarlig brist. Vi konstaterar dock att ett arbete har initierats och att modellen beräknas vara implementerad från och med 2021. Vi konstaterar vidare att elevhälsan inte arbetar eller inte har förutsättningar att arbeta främst förebyggande och hälsofrämjande.

I Skolinspektionens skolenkät till den pedagogiska personalen angående det pedagogiska ledarskapet på skolan instämde 82 procent i påståendet att "rektor har god kunskap om det dagliga arbetet i skolan". Rektorerna anser att de leder det pedagogiska arbetet vid sin eller sina skolenheter, en uppfattning som delas av verksamhetschef grundskola och skolchef. Rektorerna menar dock att de skulle vilja kunna lägga mer fokus på det pedagogiska arbetet.

På frågan om rektorerna får det stöd som de behöver från huvudmannen för att kunna verka som pedagogiska ledare svarar rektorerna att de till viss del får det. Samtliga rektorer framför att de behöver mer stöd, även proaktivt stöd, av ekonom än de får idag. Andra områden som rektorerna nämner att de behöver mer stöd inom är lokaler och IT. Det efterfrågas också mer systematik, riktlinjer och rutiner, till exempel för diarieföring. Huvudmannen bör också ha mer fokus på elevhälsa och skolutveckling.

2020-06-26

Vi kan inte se att det finns brister i ledningsstrukturen, men att det finns förutsättningar att effektivisera arbetet på enheterna genom att avlasta rektor uppgifter som andra kompetenser har förutsättningar att utföra bättre och effektivare. Det är av vikt att rektor får fokusera på analys och åtgärder i utvecklingsarbetet.

Nämndens presidium anger att de styr kommunens grundskola och det systematiska kvalitetsarbetet utifrån uppsatta mål i dokumentet Mål och budget 2020 och i verksamhetsplanen. Elevernas kunskapsresultat följs kontinuerligt upp av lärare. Det finns inget centralt digitalt system, som används i uppföljningen av kunskapsresultaten. Rektorer menar att om det funnes ett digitalt system för kvalitetsarbetet skulle fokus i högre grad kunna ligga på analys. Två till fyra gånger per år följs kunskapsresultaten upp. En intervjuad rektor berättar att hon och en kollega har varit kallade till nämnden för att kort redogöra för resultaten. Det var en snabb dragning som inte följdes av någon dialog. Nämndens presidium delar bilden av att det förs för lite samtal om kunskapsresultat och kunskapsutveckling. Skolchefen menar att det har saknats en god struktur för kvalitetsarbetet i förvaltningen. Hon redogör för hur kvalitetsarbetet har förändrats sedan hon tillträdde, bland annat genom ett nytt årshjul och införande av dialogmöten mellan rektorer och representanter för huvudmannen.

Vi ser påtagliga brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Det systematiska kvalitetsarbetet är jämte resurstilldelning och resursfördelning nämndens viktigaste instrument för att styra skolan mot uppsatta mål. På förvaltningsnivå pågår ett arbete med att stärka styrningen. Vi ser positivt på genomförda dialogmöten och påpekar vikten av återkoppling tillbaka till enheterna från huvudmannen.

Vi bedömer att nämndens styrning, för att eleverna ska nå målen i grundskolan, inte är tillfredsställande. Det handlar både om att resurser inte fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov eller att det bedrivs ett kvalitetsarbete i vilket utbildningen systematiskt och kontinuerligt planeras, följs upp och utvecklas. Av rapporten har framgått att arbete med både resursfördelningsmodell och systematiskt kvalitetsarbete har inletts, vilket vi noterat.

På övergripande nivå ser vi inga brister i förutsättningar för rektors pedagogiska ledarskap, men inte heller att nämnden i sitt kvalitetsarbete eller på annat sätt följt upp rektors förutsättningar att kunna leda det pedagogiska arbetet och verka för att utbildningen utvecklas.

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden

- ska fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov. (2 kap. 8 b § SkoL)
- ska, systematiskt och kontinuerligt, planera, följa upp och utveckla utbildningen. (4 kap. 3, 5-7 SkoL).
- ska tillse att elevhälsan främst arbetar hälsofrämjande och förebyggande. (2 kap. 25 § SkoL)
- bör, som en del i sin styrning, besluta om särskilda områden att följa upp, till exempel rektors förutsättningar att verka i enlighet med skollag eller elevernas upplevelse av sin skola utifrån genomförda hälso- och hälsosamtal.

2 Bakgrund

Vi har av Arboga kommuns revisorer fått i uppdrag att, i en fördjupad granskning, bedöma om nämndens styrning är tillfredsställande för att eleverna i grundskolan ska nå målen för utbildningen. Vi ska också översiktligt redovisa kunskapsresultaten i grundskolan och utvecklingen av desamma under de senaste åren. Revisorerna ser en risk för att bristande styrning påverkar studieresultaten negativt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om nämndens styrning är tillfredsställande för att eleverna i grundskolan ska nå målen för utbildningen. I rapporten ska kunskapsresultaten i kommunens grundskolor, utifrån tillgänglig offentlig statistik, under de senaste åren översiktligt redovisas och jämföras med rike, kommungrupp och eventuellt andra aggregerade uppgifter.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Fördelas resurser till skolenheterna med hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov?
- Har kommunen en ändamålsenlig ledningsstruktur som ger varje rektor förutsättningar att vara pedagogisk ledare?
- Bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete utifrån kunskapsmålen för utbildningen?

Granskningen omfattar grundskolan och avser barn- och utbildningsnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten bedrivs i enlighet med:

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 2 kap 8 b – 10 §§, och 4 kap. 3-7 §§, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

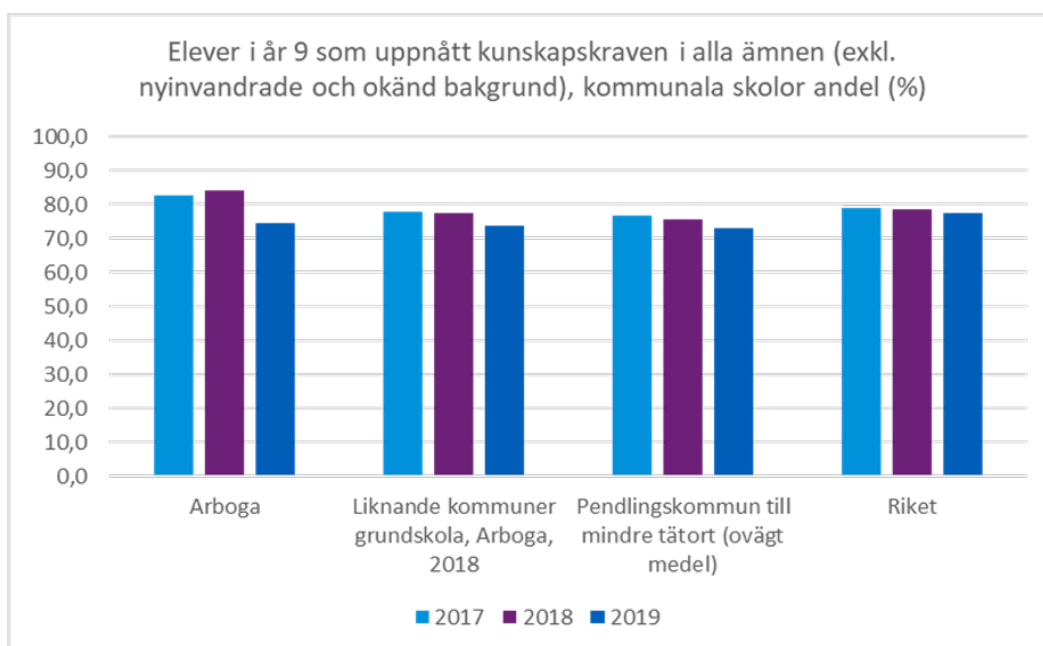
2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom studier av Skolinspektionens beslut för kommunen, skolenkät och offentlig statistik vad gäller kunskapsresultat samt dokumentstudier och intervjuer med barn- och utbildningsnämndens presidium, skolchef, verksamhetschef grundskola, elevhälsochef, verksamhetschef HSL tillika skolsköterska, kurator, specialpedagog, urval av rektorer och lärare.

Rapporten är faktakontrollerad av skolchef samt ekonomichef vad gäller kapitel 4.1.

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 nedan exkluderar nyanlända och kunskapsresultaten i Arboga kommun jämförs med snittet i kommungrupp¹, liknande kommuners grundskola² samt hela riket.



Kolada, SKR

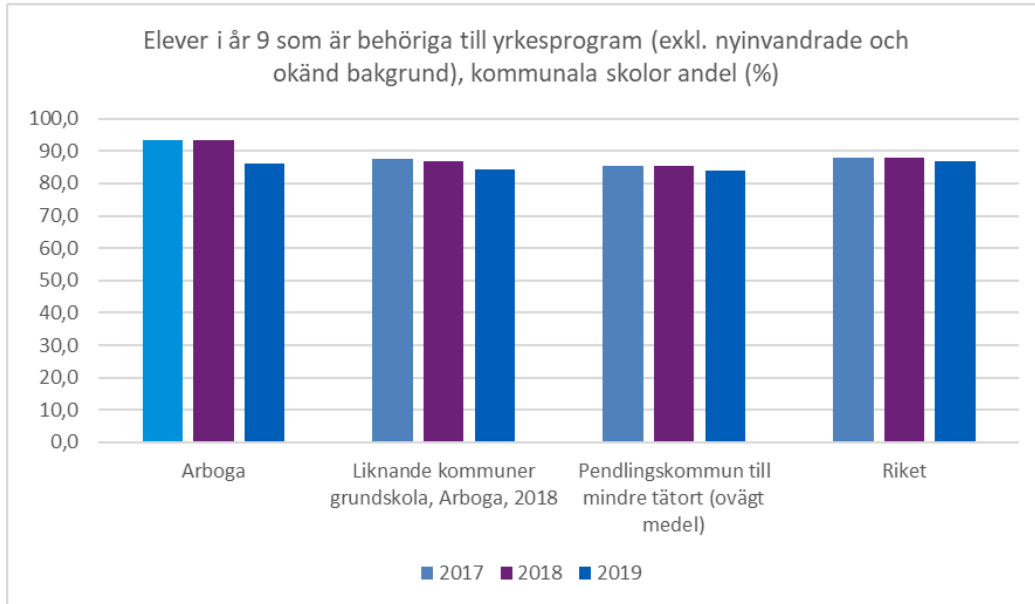
Andelen elever i Arboga kommun som uppnådde kunskapskraven i alla ämnen minskade från 2017-2019 från 82,7 procent till 74,4 procent. Snittet i liknande kommuner, kommungruppen och i riket har även sjunkit mellan åren, dock inte i samma grad som i Arboga. Trots den negativa utvecklingen av kunskapsresultaten är andelen elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen i paritet med mest lika kommuner och kommungrupp.

¹ Pendlingskommun till mindre tätort

² Båstad, Degerfors, Grums, Hällefors, Leksand, Ovanåker, Oxelösund

Arboga kommun
Granskning av grundskolans måluppfyllelse

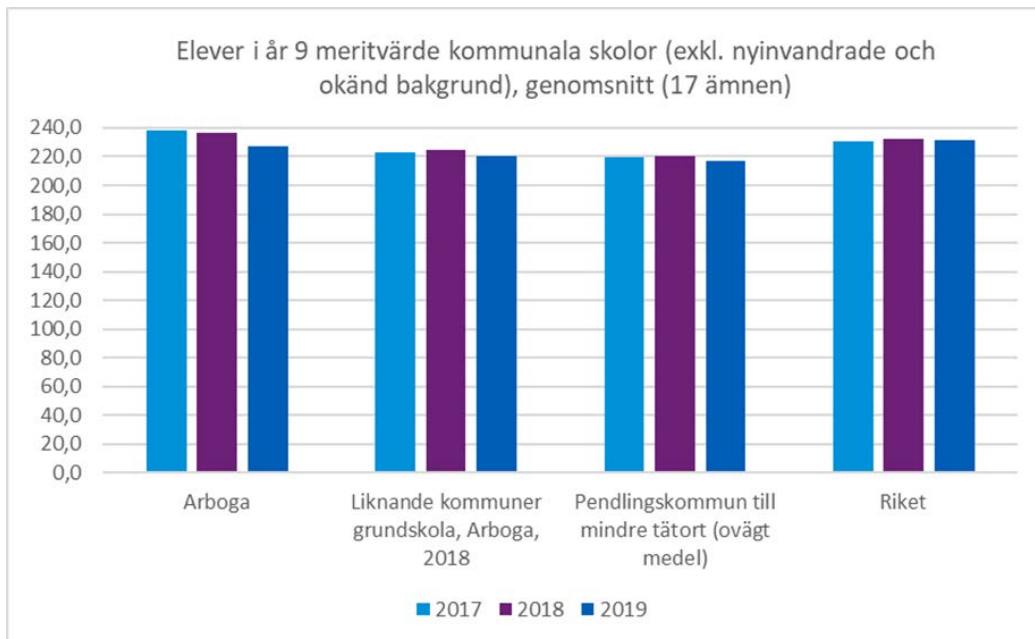
2020-06-26



Kolada, SKL

Elever i årskurs 9 i Arboga kommun som är behöriga till yrkesprogram har mellan åren 2017 och 2019 sjunkit från 93,2 procent till 86,3 procent. Arboga kommuns värde är i paritet med rikets (86,7 procent). Eleverna i Arboga blir i högre grad behöriga till gymnasieskolan än snittet i kommungruppen och mest lika kommuner.

Tabellen nedan visar genomsnittligt meritvärde i kommunala skolor i (exkl. nyinvandrade och okänd bakgrund) för elever i år 9.



Kolada, SKL

Arboga kommun

Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2020-06-26

Av tabellen ovan kan vi se att Arboga har haft ett sjunkande genomsnittligt meritvärde. Riket har haft en jämn utveckling av meritvärdet. Genomsnittligt meritvärde är högre i riket än i Arboga, men meritvärdet i Arboga är högre än snittet i både kommungrupp och mest lika kommuner.

I SKR:s sammanvägda resultat och i jämförelse med rikets samtliga kommuner rankades Arboga kommun som 126 av 290 år 2019.³ Motsvarande placeringar 2017 och 2018 var 59 respektive 102.

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

Skola	Antal elever	Genomsnittligt meritvärde	Uppnått kunskapskraven i alla ämnen (%)	Behöriga till yrkesprogram (%)
Arboga	170 / 160	223,9 / 227,5	70,6 / 74,4	83,5 / 86,3
Riket ⁵	90 836 / 84 358	224,5 / 231,3	73,4 / 77,4	82,5 / 86,7

Siris, Skolverket

Tabellen visar att det genomsnittliga meritvärdet i Arboga kommun är något längre än rikssnittet. Detsamma gäller andelen uppnådda kunskapskrav. Andelen elever som är behöriga till yrkesprogram i Arboga kommun exklusive nyinvandrade samt okänd bakgrund är i paritet med riket.

I samtal med nämndens presidium lyfts ett antal förklaringar till den negativa kunskapsutvecklingen fram, till exempel konsekvenser av att verksamheten har tvingats göra nerdragningar på grund av bristande resurser, personalomsättning på skolchefsposten och variationer i elevgruppernas förutsättningar. Skolchefen framför att det också har varit en omsättning på rektorer under de senaste åren, vilket påverkar resultaten.

³ Det sammanvägda resultatet för elever i åk 9 baseras på andel som uppnått kunskapskraven, andel behöriga till yrkesprogram och genomsnittligt meritvärde (17 ämnen) samt 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, SKR

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

⁵ Samtliga kommunala huvudmän

4 Resultat av granskningen

I Arboga kommun finns det sju kommunala grundskolor. Brattbergsskolan (F-4), Gäddgårdsskolan (F-9), Ladubackskolan (F-5), Nybyholmsskolan (F-5), Stureskolan (6-9), Götlunda skolan (F-6) och Medåkersskolan (F-5). Kommunfullmäktige beslutade den 14 maj om en ny skolorganisation, vilken innebär att Medåkers skola läggs ner från och med höstterminen 2020.

I intervjuer med rektorer framgår att elevsammansättningen på respektive skolenhet ser olika ut, till exempel vad gäller andelen elever som nyligen har anlänt till Sverige. I Skolverkets statistik för 2019 över elevernas i årskurs 9 bakgrund framgår emellertid ingen större skillnad mellan Gäddgårdsskolan och Stureskolan förutom vad gäller kön. Andelen pojkar är högre på Stureskolan, 55 procent, än på Gäddgårdsskolan, 48 procent. Skolchefen informerar dock om att Gäddgårdsskolan i förhållande till Stureskolan i Skolverkets lista över socioekonomiskt index och förväntade andel elever som är behöriga till gymnasieskolan⁶ har ett högre index, vilket inneburit att Skolverket har avsatt riktade statsbidrag till Gäddgårdsskolan och även Nybyholmsskolan inom ramen för statsbidrag för karriärtjänster.⁷

4.1 Fördelning av resurser

Tabellen nedan visar den senaste officiella statistiken för kostnad per kostnadslag och elev i grundskolan, årskurs 1–9 i Arboga kommun. Jämförelse görs med kommungrupp pendlingskommun till mindre tätort och rike.

2018	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Undervisn.	Skolmål-tider	Lärverk-tyg	Elev-hälsa	Övr. ⁸
Arboga	111 556	20 409	62 249	8 898	4 538	4 571	10 890
Kommungrp.	117 743	16 687	65 337	6 894	5 159	3 837	19 830
Riket	113 681	18 370	63 201	6 457	4 580	3 516	17 557

Kolada, SKL

Den totala kostnaden per elev och år i grundskolan i Arboga kommun ligger under snittet i rike och kommungrupp. Arboga har däremot högre kostnader för lokaler och inventarier, skolmål-tider samt elevhälsa. I relation till kommungruppens och rikets övriga kostnader har Arboga kommun en låg kostnad. Kommungruppen har den högsta kostnaden totalt och även för undervisning, lärverktyg samt övriga kostnader. För att få en bild av Arboga kommuns kostnader utifrån kommunens socioekonomiska

⁶

https://www.skolverket.se/download/18.4fc05a3f164131a7418133b/1535448111495/Lista_socioekonomiskt_index-2019.pdf, 2020-06-04, kl. 08:45

⁷

<https://www.skolverket.se/download/18.6b138470170af6ce914901/1585035758339/Beslutsbilaga%20Kommun%20HM.pdf>, 2020-06-04, kl. 08:45

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

Arboga kommun

Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2020-06-26

struktur kan vi för elever i hemkommunens⁹ grundskola F-9 se att nettokostnadsavvikelsen emellertid var 3,7 procent, vilket betyder att de faktiska kostnaderna var något över de statistiskt förväntade.

Skolchef och verksamhetschef har inlett diskussioner med måltidsenheten, som lyder under kommunstyrelsen, för att få uppgifter om hur de beräknar kostnaderna. Frågan blev aktuell i samband med prissättningen av pedagogiska luncher. Förvaltningens ekonom redogör för kostnaderna per kostnadsslag. Vad skolmåltider beträffar är där också en avvikelse på grund av att vissa hyror redovisats som måltidskostnad. Övriga kostnader har försökts hålla nere med tanke på effektiviseringskrav. Bland annat har administration och kompetensutbildning setts över, enligt förvaltningsekonom.

Tabellen nedan visar de senast publicerade uppgifterna om kostnader i grundskolan.

2019	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Under-visn.	Skolmål-tider	Lärverk -tyg	Elev-hälsa	Övr. ¹⁰
Arboga	112 221	17 955	65 122	7 092	4 813	3 959	13 279
Kommungrp.	121 601	17 630	67 133	7 237	4 959	4 564	20 078
Riket	i.u.						

Kolada, SKL

Kostnadsutvecklingen mellan år 2018 och 2019 visar på förhållandevis stora skillnader per kostnadsslag. Det gäller till exempel lokalkostnaderna, måltider och elevhälsa som sjunkit och undervisning som har ökat. Övriga kostnader skiljer sig åt från snittet i kommungruppen.

Av barn- och utbildningsnämndens svar till kommunens revisorers uppföljning av revisionsprojekt framgår att nämnden idag har en resursfördelningsmodell som bygger på ramtilldelning utifrån bedömda behov.¹¹ Skolchef och rektorer konstaterar dock att fördelningen inte beaktar några behov utan utgår från föregående års tilldelning med viss uppräknig. Modellen ska ses över under 2020. I svaret konstateras också att "resursfördelningsmodellen ska vara anpassad till elevernas olika behov och förutsättningar och ta hänsyn till olika skolors strukturella förutsättningar samt elevernas socioekonomiska bakgrund". Av "Underlag till strategisk och ekonomisk plan 2021-2023"¹² framgår att det pågår ett arbete med att ta fram en resursfördelningsmodell till enheterna. "Syftet är att resursfördelning lyckas med att fördela resurser till de områden och skolor som behöver dem mest, att göra utbildningen likvärdig och att få fler elever som når grundskolans mål. Resursfördelningsmodellen kommer att innebära att vissa enheter får mer resurser medan andra får mindre, vilket kommer innebära ett omställningsarbete." Skolchefen är

⁹ Avser elever som är folkbokförda i kommunen oberoende av var de läser. I Arboga läste 2018 3 procent hos annan huvudman än Arboga kommun.

¹⁰ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

¹¹ Barn- och utbildningsnämnden 2019-12-11 § 73

¹² Odaterat dokument

i slutfasen av att kunna redovisa ett förslag till resursfördelningsmodell som beaktar enheternas socioekonomiska struktur. Om en skolenhet skulle vara i behov av en extra insats för att möta en elevs speciella behov kan ytterligare medel äskas, men i huvudsak utgår rektorerna från den personalbemanning som finns tillgänglig på respektive skolenhet. Skolchefen framför att en modell för ansökan om tilläggsbelopp ska införas i samband med beslut om ny resursfördelningsmodell.

Rektorerna menar att de resurser de får till sitt förfogande inte räcker för att utbildningen fullt ut ska kunna bedrivas i enlighet med statens styrdokument eller nämndens egna mål. Alla elever i behov av särskilt stöd får inte det stöd som de behöver. Det behöver göras mer för att stödja elever som mår psykiskt dåligt. Vuxentätheten har minskat när besparingskrav tvingat skolorna att säga upp talpedagoger och elevcoacher.

Rektorerna framför att de omfördelar resurser efter elevers olika förutsättningar och behov så gott det går utifrån de resurser som finns. Intervjuade lärare instämmer. På någon enhet arbetar specialpedagog mer som resursperson än med handledning av pedagogisk personal. Brister på kompetens får konsekvenser på måluppfyllelsen.

Elevhälsan i Arboga kommun är i huvudsak centralt organiserad. Kuratorer och psykolog är placerade under chef för central elevhälsa och skolsköterskor under verksamhetschef HSL¹³, som tillika är skolsköterska. Skolläkarinsats köps in. Organisationen håller på att ses över och enligt plan kommer verksamhetschef HSL att ta över ansvaret för den centrala elevhälsan då nuvarande tjänsteinnehavare är utsedd till rektor vid två grundskoleenheter. Skolchefen påtalar dock att även om elevhälsopersonalens chefer i huvudsak inte är rektor är insatserna förutom den psykologiska placerad på enheterna. Organisationen med en central elevhälsa upplevs i huvudsak som ändamålsenlig, men att den brister i omfattning. Skolchefen bedömer att behoven av elevhälsa har ökat samtligt som förvaltningen tvingats ta bort vissa delar, såsom talpedagog och ungdomscoacher, som inte varit lagstyrda på grund av den ekonomiska situationen. Fler elever mår dåligt och det är framförallt den psykiska ohälsan som ökar.

Den specialpedagogiska insatsen är organisatoriskt placerad på respektive skolenhet, även om personalen träffas kontinuerligt under central ledning. I den senaste skolenkäten anger drygt 85 procent av lärarna att de kan få råd och stöd av elevhälsogrupperna. Knappt 80 procent anser att det på skolan finns beredskap för att ”hantera situationer som kräver elevhälsogruppernas kompetenser”.¹⁴ Elevhälsans insatser, förutom den specialpedagogiska, fördelas ut till enheterna primärt utifrån elevantal och behovsbedömning. De två kuratorerna är placerade på var sin högstadienhet, men ansvarar även för låg- och mellanstadienheter. Vid tiden för granskningen hade psykologen varit föräldraledig och den psykologiska insatsen köptes in då behov av utredningar förelåg, enligt intervjuade rektorer.

I intervjuer framgår att elevhälsans omfattning inte motsvarar befintliga behov. Både rektorer och intervjuade representanter för elevhälsan menar att elevhälsan främst arbetar åtgärdande och i mycket låg grad förebyggande och hälsofrämjande. Detta

¹³ Verksamhetschef ska finnas hos varje vårdgivare enligt hälso- och sjukvårdslagen.

¹⁴ Skolenkäten Arboga kommun huvudmannarapport vt 2020 punkt 19

gäller i ännu högre grad på låg- och mellanstadierna än högstadierna, påpekar en rektor. Särskilt ser man ett mycket större behov av kuratorer. Vid tiden för granskningen ansvarade respektive kurator för drygt 800 elever, vilket ska jämföras med fackförbundet SSR:s rekommendation på 300 elever per kurator. Kurator upplever sig aldrig kunna arbeta på strukturell nivå eller med grupper. Nämnden har beslutat att kurator ska genomföra "elevhälsasamtal", men syftet är oklart och kunskapen som kuratorerna får används sällan eller aldrig på grupp- eller organisationsnivå. Skolsköterskorna genomför elevhälsosamtal och vaccinationer enligt lag och andra styrdokument. Det är emellertid sällan som kunskapen används på grupp- eller organisationsnivå i det förebyggande och hälsofrämjande arbetet. En lärare berättar att han på eget initiativ efterfrågar uppgifter på gruppnivå för att kunna arbeta vidare med dem i sin klass.

Elevhälsans personal framför också att det behövs en specialpedagog på central nivå. Arbetstiden räcker inte för den specialpedagogiska insatsen att både kunna möta enskilda elever och verka för likvärdighet mellan skolorna på central nivå. Insatser gör för att lärmiljön ska vara god på alla enheter.

4.1.1 Bedömning

Resurser i Arboga kommun fördelas inte utifrån elevernas olika förutsättningar och behov, trots att det i intervjuer framkommer att elevsammansättningen på enheterna är olika utifrån socioekonomiska bakgrundsfaktorer. Det är en allvarlig brist. Vi konstaterar dock att ett arbete har initierats och att modellen beräknas vara implementerad från och med 2021.

Av skolenkät och i intervjuer framgår att det finns tillgång till elevhälsans samtliga insatser, med undantag för den psykologiska insatsen som en del i en samlad elevhälsa under befattningshavares föräldraledighet. Vi konstaterar dock att elevhälsan inte arbetar eller inte har förutsättningar att arbeta främst förebyggande och hälsofrämjande. Vi anser att den kunskap som elevhälsans personal har om elevernas upplevelser av sin skolgång och sitt välmående ska tas till vara och vara en av utgångspunkterna i ett förebyggande och främjande arbete.

4.2 Pedagogiskt ledarskap och utveckling av utbildningen

Skolinspektionen genomför regelbundet enkätundersökningar med bland annat elever i årskurs fem, nio och den pedagogiska personalen. Den senaste skolenkäten i Arboga kommun genomfördes våren 2020. I tabellen nedan framgår den pedagogiska personalens svar på frågor kopplade till rektors pedagogiska ledarskap och utvecklingen av utbildningen. Den första uppgiften avser svaren 2018 och den andra svaren 2020.

Pedagogiskt ledarskap	Stämmer helt och hållet (%)	Stämmer ganska bra (%)	Stämmer ganska dåligt (%)	Stämmer inte alls (%)	Vet ej (%)
Rektor har god kunskap om det dagliga arbetet i skolan	35 / 40	50 / 42	8 / 12	i.u.	i.u.
Rektor arbetar för att främja elevernas kunskapsutveckling	47 / 48	45 / 35	i.u. / 9	i.u.	5 / i.u.
Rektor tar ansvar för det pedagogiska arbetet på skolan	41 / 42	47 / 42	i.u. / 12	i.u.	7 / 12

Skolenkäten våren 2020, Skolinspektionen

I enkäten till den pedagogiska personalen angående det pedagogiska ledarskapet på skolan instämde¹⁵ 85 procent 2018 och 82 procent 2020 i påståendet att "rektor har god kunskap om det dagliga arbetet i skolan". I något högre grad upplevde de att rektor tar ansvar för det pedagogiska arbetet på skolan och arbetar för att främja elevernas kunskapsutveckling. Lärarnas i Arboga syn på hur det pedagogiska ledarskapet utförs är något mer positivt än snittet i enkätomgången. Svaren är något mindre positiva 2020 än 2018.

Utveckling av utbildningen	Stämmer helt och hållet (%)	Stämmer ganska bra (%)	Stämmer ganska dåligt (%)	Stämmer inte alls (%)	Vet ej (%)
Rektor ser till att utvärdering av elevernas kunskapsutveckling ligger till grund för utveckling av utbildningen	37 / 39	44 / 39	i.u.	i.u.	13 / 15
Rektor ser till att arbetssätt förändras om eleverna inte uppnår kunskapskraven	26 / 25	52 / 42	i.u.	i.u.	14 / 18
Rektor ser till att uppföljningen av mitt och mina kollegers arbete leder till relevanta förändringar i arbetssätt	29 / 20	53 / 45	i.u.	i.u.	12 / 16

Skolenkäten våren 2020, Skolinspektionen

Avseende utvecklingen av utbildningen instämde omkring fyra av fem lärare i de positiva påståendena 2018. I förhållandet till snittet i enkätomgången gav lärarna i Arboga en mer positiv bild av rektors ansvar för att utbildningen utvecklas. Svaren

¹⁵ Respondenter som svarade på påståendet "stämmer helt" och "hållet samt stämmer ganska bra".

2020-06-26

2020 var mindre positiva särskild vad gäller om arbetssätt förändras på grund av bristande måluppfyllelse eller utifrån uppföljning av lärarnas arbete.

Varje rektor i grundskolan har mellan 35 och 42 underställda medarbetare. Rektorerna anser att de leder det pedagogiska arbetet vid sin eller sina skolenheter, en uppfattning som delas av verksamhetschef grundskola och skolchef. Rektorerna menar dock att de skulle vilja fokusera mer på det pedagogiska arbetet. En rektor berättar att målsättningen för rektor är att göra minst ett strukturerat lektionsbesök hos varje lärare varje år, men det finns det inte tid för. I år har inget sådant besök kunna göras, bland annat beroende på den pågående pandemin. Alla rektorer ser inte att lektionsbesök hos varje medarbetare är nödvändigt, däremot är de alla eniga om vikten av att ha ett nära ledarskap, vilket betyder att vara närvarande på skolan och delta i det dagliga arbetet. Intervjuade lärare påtalar också betydelse av att ha rektor närvarande. De finns de som upplever att rektor är för mycket borta från enheten. Skolenheter som delar på en rektor upplever rektors frånvaro än mer påtagligt. Vid tiden för granskningen deltog flera rektorer i den statliga rektorsutbildningen, en arbetsinsats som bedöms motsvara cirka 20 procent av en heltid, men som rektorerna menar att de förväntas göra parallellt med ansvaret i den ordinarie tjänsten, även om de får möjlighet att ha läsdagar hemma. I praktiken blir det dock svårt. En av ledamöterna i presidiet framför att den föreslagna skolstrukturförändringen kommer att stärka rektors ledarskap genom att rektorerna inte ska behöva leda fler än en enhet.

På frågan om rektorerna får det stöd som de behöver från huvudmannen för att kunna verka som pedagogiska ledare svarar rektorerna att de till viss del får det. En rektor menar att rektor i hög grad arbetar ensam på skolan, med visst ekonomiskt stöd. Samtliga rektorer framför att de behöver mer stöd, även proaktivt stöd, av ekonom än de får idag. Andra områden som rektorerna nämner att de behöver mer stöd inom är lokaler och IT. Det efterfrågas också bättre systematik och fler riktlinjer och rutiner, till exempel för diarieföring. Huvudmannen bör också ha mer fokus på elevhälsa och skolutveckling.

Skolchefen anser att förvaltningens ledningsstruktur är ändamålsenlig, även om det kan låta mycket med en särskild verksamhetschef för grundskolan. Det är viktigt att rektorerna har god tillgång till sin chef som ett stöd i deras ledarskap på enheterna. Enligt verksamhetschef finns det kompetens inom ekonomi, IT, HR och kvalitet på förvaltningen eller centralt i kommunen. Till förvaltningens förfogande finns också en fastighetsstrateg som stödjer förvaltningen i kontakter med det kommunala fastighetsbolaget som äger skolornas byggnader. Rektorerna kan uppleva att de inte ges möjlighet att delta i diskussioner om förändringar inom för rektorerna viktiga områden. Kommunikationen mellan huvudmannens representanter och rektorerna har inte varit tillräcklig, menar de.

4.2.1 Bedömning

Vi kan inte se att det finns brister i ledningsstrukturen, men att det finns förutsättningar att effektivisera arbetet på enheterna genom att avlasta rektor uppgifter som andra kompetenser har förutsättningar att utföra bättre och effektivare. Det är av vikt att rektor får fokusera på analys och åtgärder i utvecklingsarbetet.

Av skolenkät och intervjuer framgår att rektor leder det pedagogiska arbetet och verkar för att utbildningen utvecklas. Vi menar dock att det finns skäl för huvudmannen att föra en dialog med rektorerna om innebörden av pedagogiskt ledarskap, förväntningar på det pedagogiska ledarskapet enligt lag och förutsättningar för detsamma. Rektors ledarskap är av avgörande betydelse för skolans arbete och utveckling, som syftar till att eleverna ska nå uppsatta mål.

4.3 Systematiskt kvalitetsarbete

Nämndens presidium anger att de styr kommunens grundskola och det systematiska kvalitetsarbetet utifrån uppsatta mål i dokumentet Mål och budget 2020¹⁶ och i verksamhetsplanen. Nämndens mål utgår från kommunfullmäktiges sju mål. I den årliga verksamhetsberättelsen redovisas måluppfyllelsen. Verksamhetsberättelsen godkänns av nämnden.¹⁷

Av Arboga kommuns hemsida framgår att varje skola och förskola ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete där verksamheten planeras, följs upp och utvecklas i förhållande till de nationella målen.¹⁸ Enligt intervjuade rektorer bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete på varje enhet utifrån ett centralt beslutat årshjul. Vilka aktiviteter som genomförs för att målen ska uppfyllas skiljer sig åt mellan enheterna. Elevernas kunskapsresultat följs kontinuerligt upp av lärare. Det finns inget centralt digitalt system, som används i uppföljningen av kunskapsresultaten. I intervjuer framgår att varje lärare gör som den vill, till exempel antecknar i lärarkalender eller på datorn i word-dokument. Två till fyra gånger per år följs kunskapsresultaten upp, vid mitterminskonferenser och i förekommande fall då betyg sätts. Hur uppföljningen sker skiljer sig åt mellan enheterna, men fokus är främst på de elever som har störst behov. Intervjuade lärare delar i stort rektorernas bild.

Rektorerna menar att om det funnes ett digitalt system för det systematiska kvalitetsarbetet skulle fokus i högre grad kunna ligga på analys av resultat i stället för som idag på resultatsammanställningar. Skolchefen påtalar att det finns ett digitalt kvalitetssystem, STRATSYS, men att systemet inte hämtar in resultat automatiskt. Elevhälsans representanter menar att huvudmannens styrning av kvalitetsarbetet borde stärkas för att öka likvärdigheten mellan skolorna. På några enheter har det varit hög omsättning på rektorer och enligt intervjuade lärare påverkar det kvalitetsarbetet. Vissa rektorer upplevs driva ett systematiskt kvalitetsarbete som inkluderar lärarna i hela cykeln, medan andra inte upplevs ha någon systematik alls och därmed blir syftet att sätta ihop en "fin" rapport. På en enhet har en lärare ett särskilt ansvar för uppföljning och analys av kunskapsresultat vid både terminsslut och läsårsslut. Uppgifterna lämnas sedan till rektor.

Av punkterna nedan framgår vid vilka tidpunkter under 2019 och 2020 som nämnden erhållit information om kunskapsutvecklingen i grundskolan eller på annat sätt behandlat ärenden kopplade till måluppfyllelsen.

— Protokoll 2019-03-06

¹⁶ Barn- och utbildningsnämnden 2019-12-11 § 69

¹⁷ Barn- och utbildningsnämnden 2020-02-12 § 3

¹⁸ <https://www.arboga.se/barn--utbildning/kvalitetsarbete.html> 18/3 2020 09:20

2020-06-26

- Organisationsöversyn framtida skolorganisation 2019 Barn- och utbildningsförvaltningen ges i uppdrag att utreda framtida organisation för skolor och förskolor. Ärendet lyfts därefter vid ett antal sammanträden.
- Protokoll 2019-04-24
 - Strategisk och ekonomisk flerårsplan 2020-2022 Utmaningar åren 2020-2022 – förbättra måluppfyllelsen inom nämndens verksamheter, säkerställa en likvärdig skola där alla elever ges möjlighet att nå målen
- Protokoll 2019-06-12
 - Betygsresultat - Rektorer från Stureskolan och Gäddgårdsskolan informerar
- Protokoll 2019-10-09
 - Måluppfyllelse åk f-5 - Rektor och kvalitetsutvecklare informerar.
- Protokoll 2019-12-11
 - Officiell statistik årskurs 6 och 9
- Protokoll 2020-02-12
 - Internkontrollplan för 2020 föreslår innehålla kontroll av uppföljning måluppfyllelse
 - Handlingsplan för ökad närvaro i Arboga kommuns skolor redovisas av kommunens ungdomskoordinator

En intervjuad rektor berättar att hon och en kollega har varit kallade till nämnden för att kort redogöra för resultaten. Det var en snabb dragning som inte följdes av någon dialog. Nämndens presidium delar bilden av att det förs för lite samtal om kunskapsresultat och kunskapsutveckling. För att hålla nere nämndens kostnader har antalet sammanträden minskats ner till sju om året. Dagordningen blir därmed lång och det har inte funnits tid till annat än redovisning av resultatet av enheternas och huvudmannens kvalitetsarbete, menar ledamöterna. Rektorerna saknar återkoppling och eftersom de aldrig får de förväntar de sig heller ingen längre. Verksamhetschef grundskolan instämmer i att återkopplingen från nämnden kunde vara bättre.

Skolchefen menar att det har saknats en god struktur för kvalitetsarbetet i förvaltningen. Hon redogör för hur kvalitetsarbetet har förändrats sedan hon tillträdde, bland annat har ett nytt årshjul¹⁹ och dialogmöten införts. I april månad 2020 genomfördes för första gången dialogsamtal mellan respektive rektor och skolchef, verksamhetschef grundskola och kvalitetsutvecklare. Rektorerna berättar att dialogen kring deras enhets kvalitetsarbetet fördes utifrån statliga och kommunala mål, elevenkäter och personalenkäter. De är osäkra på hur återkopplingen på samtalet kommer att se ut.

I intervju med elevhälsans representanter upplevs också en avsaknad av kvalitetsuppföljning från huvudmannens sida. I de fall elevhälsan har lyfts på nämnden handlar det om information och redovisning. Det har inte handlat om dialog eller

¹⁹ "Årshjul Systematiskt kvalitetsarbete", daterat 2020-03-02

utveckling av verksamheten. Årligen genomförs i enlighet med skollag hälsosamtal av skolsköterskor och efter beslut av nämnden i Arboga "hälsosamtal" av kuratorer. Huvudmannen har aldrig efterfrågat sammanställning och analys på aggregerad nivå av dessa samtal, enligt elevhälsans representanter. Vad gäller kurators "hälsosamtal" har nämnden heller aldrig följt upp beslutet och om dessa samtal leder till det som önskas eller om det bara tar tid från elevhälsans uppdrag enligt lag. Skolchefen hänvisar till "Mål och budget 2020"²⁰ och att resultaten av elevhälsosamtalen ska redovisas i delårsrapporten i augusti.

4.3.1 Bedömning

Vi ser påtagliga brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Det systematiska kvalitetsarbetet är jämte resurstilldelning och resursfördelning nämndens viktigaste instrument för att styra skolan mot uppsatta mål. Genom kvalitetsarbetet ska nämnden följa upp utvecklingen mot uppsatta mål, få förklaringar till resultaten och utifrån dessa vidta åtgärder för att rätta till brister och utveckla verksamheten. Kvalitetsarbetet ska ta avstamp i enheternas kvalitetsuppföljningar, men även rikta särskilt fokus på områden som nämnden på andra sätt identifierat som särskilt viktiga att följa upp.

På förvaltningsnivå pågår ett arbete med att stärka styrningen. Vi ser positivt på genomförda dialogmöten och påpekar vikten av återkoppling tillbaka till enheterna från huvudmannen. Nämndens roll bör lyftas fram för att motsvara det ansvar som den har. I nämnden bör större uppmärksamhet riktas mot diskussion kring genomförda analyser och beslut om åtgärder

5 Slutsats och rekommendationer

Vi bedömer att nämndens styrning, för att eleverna ska nå målen i grundskolan, inte är tillfredsställande. Det handlar både om att resurser inte fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov och om att det inte bedrivs ett kvalitetsarbete i vilket utbildningen systematiskt och kontinuerligt planeras, följs upp och utvecklas. Av rapporten har framgått att arbete med både resursfördelningsmodell och systematiskt kvalitetsarbete har inletts, vilket vi noterar.

På övergripande nivå ser vi inga brister i förutsättningar för rektors pedagogiska ledarskap, men inte heller att nämnden i sitt kvalitetsarbete eller på annat sätt följt upp rektors förutsättningar att kunna leda det pedagogiska arbetet och verka för att utbildningen utvecklas.

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden

- ska fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov. (2 kap. 8 b § SkoL)
- ska, systematiskt och kontinuerligt, planera, följa upp och utveckla utbildningen. (4 kap. 3, 5-7 SkoL).

²⁰ I dokumentet anges att elevenkäter och skolhälsovårdens enkäter ska användas i mätning av elever uppfattning av sin trygghet, studiero och psykiska välbefinnande.



Arboga kommun
Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2020-06-26

- ska tillse att elevhälsan främst arbetar hälsofrämjande och förebyggande. (2 kap. 25 § SkoL)
- bör, som en del i sin styrning, besluta om särskilda områden att följa upp, till exempel rektors förutsättningar att verka i enlighet med skollag eller elevernas upplevelse av sin skola utifrån genomförda hälso- och hälsasamtal.

Datum som ovan

KPMG AB

Joakim Nertyk
Verksamhetsrevisor, specialist

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.