

Styrning och utveckling av utbildningen

Degerfors kommun

September 2021

Michaela Nyman, revisionskonsult

Gustav Persson, revisionskonsult






Peter Aschberg, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Degerfors kommun genomfört en granskning av styrning och utveckling av utbildningen. Granskningens syfte har varit att bedöma om Kultur- och utbildningsnämnden säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Kultur- och utbildningsnämnden **inte helt** säkerställer att detta sker på ett ändamålsenligt sätt samt att den interna kontrollen **inte helt** är tillräcklig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Har Kultur- och utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen?	Ja	
Säkerställer Kultur- och utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå?	Nej	
Säkerställer Kultur- och utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå?	Delvis	
Följer Kultur- och utbildningsnämnden upp utbildningen systematiskt och kontinuerligt?	Delvis	
Vidtar Kultur- och utbildningsnämnden åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?	Delvis	

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi Kultur- och utbildningsnämnden att vidta följande åtgärder:

- Säkerställa att det sker en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå.
- Säkerställa att det sker en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå och att dokumentationen omfattar uppföljning och analys av faktiska resultat samt eventuella skillnader mellan skolenheter, ämnen och årskurser.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	4
1.3 Revisionskriterier	4
1.4 Avgränsning	4
1.5 Metod	4
2. Statistik	5
2.1 Kunskapsresultat	5
2.2 Socioekonomiska förutsättningar	7
2.3 Trygghet och studiero	7
2.4 Lärarbehörighet	8
3. Juridiska förutsättningar	8
3.1 Skollag (2010:800)	8
3.2 Skolverkets allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete	8
4. Granskningsresultat	9
4.1 Planering av utbildningen	9
4.2 Dokumentation på enhetsnivå	11
4.3 Dokumentation av kvalitetsarbetet på huvudmannanivå	13
4.4 Uppföljning av utbildningen	15
4.5 Vidtagna åtgärder	16
5. Samlad bedömning	18
5.1 Rekommendationer	18
5.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	19

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Andel elever i åk. 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen sjönk år 2020 och andelen i Degerfors kommun var lägre än i strukturellt liknande kommuner och riket generellt. Inför höstterminen genomfördes en förändring av ledningsorganisationen som ett led i att ge bättre förutsättningar för ökad måluppfyllelse. Förvaltningen har omformats från förvaltning till att vara en utvecklingsenhet med det uttalade uppdraget att bistå rektorerna administrativt och operativt i samband med belastningstoppar och utvecklingsprocesser ute på enheterna.

Huvudmannen, det vill säga Kultur- och utbildningsnämnden, ska arbeta kontinuerligt och långsiktigt för att utveckla och förbättra utbildningen i grundskolan inom väsentliga områden i syfte att säkerställa likvärdighet och kvalitet. Detta ska ske inom ramen för ett systematiskt kvalitetsarbete som regleras i Skollagen. Det systematiska kvalitetsarbetet ska ske på både enhetsnivå och huvudmannanivå.

Våren 2020 och pandemin har inneburit att gymnasieskolor har bedrivit undervisningen på distans, att elever i grundskolan och barn i förskolan haft en högre frånvaro samt att fler lärare än normalt varit frånvarande. Detta kan ha påverkat huvudmannens och förskolornas/skolornas arbete med att utveckla och förbättra utbildningen, då fokus i hög grad fått läggas på den dagliga driften av undervisningen. Det kan vidare vara så att elever inte har fått utbildning av den omfattning och kvalitet som de har rätt till på grund av de omständigheter som råder under en pandemi.

I det systematiska kvalitetsarbetet ingår att huvudmannen skaffar sig kunskap om nuläget vid enheterna. Denna nulägesbild ska bland annat innefatta kunskapsresultat samt resultat avseende trygghet och studiero vid skolenheterna. I arbetet ingår också att följa upp de centrala förutsättningar som huvudmannen ger skolenheterna, för att de ska kunna ge eleverna en god utbildning. Huvudmannen analyserar sedan orsakerna till bristande måluppfyllelse, resultat och förutsättningar. Analysen behöver ske så att huvudmannen kan identifiera hur det går för olika grupper av elever, exempelvis gruppen flickor och gruppen pojkar. Utifrån analysen identifierar huvudmannen vilka förbättringsåtgärder som är nödvändiga samt vidtar dessa åtgärder. När huvudmannen formulerar nulägesbilden ska denna bygga på uppgifter som rektorerna har tagit fram i sitt eget kvalitetsarbete vid skolenheterna, men även på uppgifter huvudmannen själv samlat in (till exempel nationell statistik, tillsyns- och granskningsrapporter och anmälningar om kränkande behandling). Det ska därför finnas en koppling mellan huvudmannens kvalitetsarbete och det kvalitetsarbete som rektor tillsammans med lärare, övrig personal och elever genomför vid skolenheterna. Det systematiska kvalitetsarbetet ska ha fokus på de nationella målen för utbildningen.

Kommunens revisorer har med utgångspunkt i ovanstående och sin riskanalys för år 2021, bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om Kultur- och utbildningsnämnden har säkerställt ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan och att detta skett med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor har använts för att svara mot syftet:

1. Har Kultur- och utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen?
2. Säkerställer Kultur- och utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå?
3. Säkerställer Kultur- och utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå?
4. Följer Kultur- och utbildningsnämnden upp utbildningen systematiskt och kontinuerligt?
5. Vidtar Kultur- och utbildningsnämnden åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?

Revisionsfråga 2 och 3 har utgjort grund för bedömning av ändamålsenlighet.

Revisionsfråga 1, 4 och 5 har utgjort grund för bedömning av intern kontroll.

1.3 Revisionskriterier

För samtliga revisionsfrågor:

- 6 kap. 6 § Kommunallagen
- Skolverkets allmänna råd med kommentarer: Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet

För revisionsfråga 1: 4 kap. 3 § Skollagen

För revisionsfråga 2 och 3: 4 kap. 6 § Skollagen

För revisionsfråga 4: 4 kap. 3 § Skollagen

För revisionsfråga 5: 4 kap. 3 § Skollagen

1.4 Avgränsning

Granskningen har avgränsats till grundskola samt i huvudsak läsåret 20/21.

1.5 Metod

- Sammanställning av nationell statistik avseende exempelvis elevers kunskapsresultat samt trygghet och studiero.
- Dokumentgranskning av styrande och stödjande dokument för systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå och enhetsnivå (ett urval av tre grundskoleenheter har gjorts för granskningen), till exempel verksamhetsplaner och dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete.
- Intervjuer med förvaltningschef, nämndens ordförande och utvecklingsledare.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

2. Statistik

2.1 Kunskapsresultat

I Degerfors kommun finns sex kommunala grundskolor, fem F-6-skolor och en högstadieskola (7-9). Totalt går 898 elever i åk 1-9 (läsåret 19/20) där 52 procent är flickor. 26 procent av eleverna har utländsk bakgrund och 39 procent av eleverna har föräldrar med eftergymnasial utbildning.

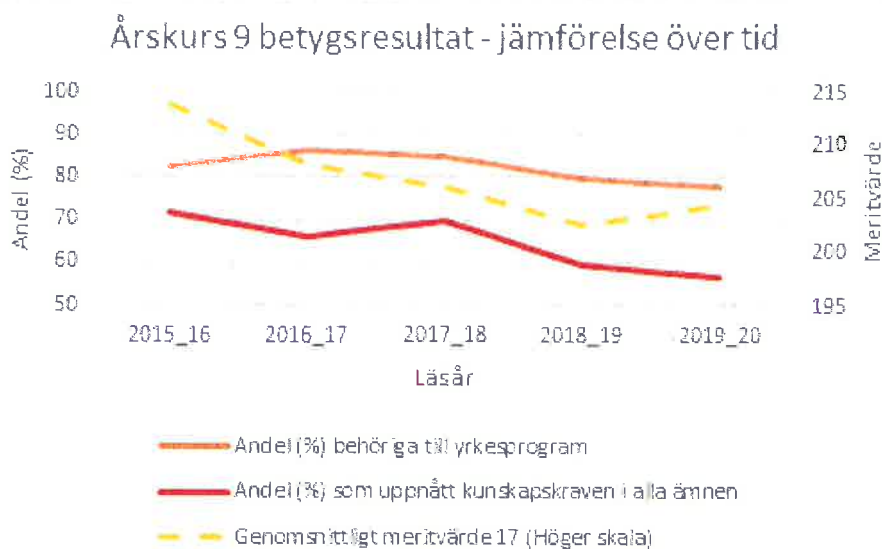
I nedanstående diagram och tabeller återfinns statistik rörande den kommunala grundskoleverksamheten i Degerfors kommun. Statistiken är hämtad från Skolverkets hemsida.

Tabell 1 och 2 avser kunskapsresultatet för elever i åk 6 och 9. Om en resultatuppgift baseras på färre än 10 elever dubbelprickas (..) den av sekretesskäl.

Tabell 1. Andel elever i årskurs 6 som uppnått kunskapskraven (A-E) i alla ämnen, läsåret 19/20

Årskurs 6	
Bruksskolan	58,3
Parkskolan	64,0
Strömtorpsskolan	70,0
Svartå skola	..
Åtorps skola	..
Degerfors kommun	64,6
Örebro län	68,7
Riket	73,5

Statistiken visar att genomsnittet för elever i åk 6 understiger genomsnittet för länet och riket. Elevernas kunskapsresultat ska enligt Skolverket jämföras med försiktighet mellan län, kommun och skolenheter eftersom elever i årskurs 6 läser dels olika ämnen dels olika antal ämnen. Kunskapsresultatet uppdelat per kön finns enbart tillgängligt för en av skolenheterna och utelämnas därför i tabellen.

Diagram 1. Grundskolan årskurs 9 betygsresultat, jämförelse över tid

I diagrammet ovan framgår betygsresultat för elever i årskurs 9 under perioden 2015-2020. Statistiken visar på att andel elever som uppnått kunskapsresultaten i alla ämnen samt andelen elever som nått behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram har minskat under perioden. Läsår 2015/2016 låg andelen elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen på 71,8 procent medan det läsår 2019/2020 låg på 56,7 procent. Det finns en marginell skillnad mellan kön där flickor visar på ett högre resultat än pojkar och kommunens resultat understiger såväl länets som rikets.

På liknande sätt visar statistiken att det genomsnittliga meritvärdet har minskat under perioden där det läsår 2015/2016 låg på 213,8 och läsår 2018/2019 låg på 202,6 poäng. En ökning av elevernas genomsnittliga meritvärde har läsår 2019/2020 ökat och beskrivs uppdelat per kön i tabellen (tabell 3) nedan.

Tabell 3. Meritvärde och behörighet till yrkesprogrammen för elever i årskurs 9, läsår 19/20

	Årskurs 9					
	Meritvärde, genomsnitt			Andel behöriga för yrkesprogrammen		
	Totalt	Flickor	Pojkar	Totalt	Flickor	Pojkar
Stora Vallaskolan	204,4	213,4	195,6	77,8	80,0	75,6
Degerfors kommun	204,4	213,4	195,6	77,8	80,0	75,6
Örebro län	209,4	223,0	197,1	77,7	79,1	76,4
Riket	225,9	239,8	213,1	84,0	85,5	82,7

Statistiken visar att Degerfors kommun har ett lägre genomsnittligt meritvärde än länet och riket. Statistiken visar på skillnader mellan kön, där flickor har ett högre genomsnittligt meritvärde än pojkar i kommunen. Vad avser andel behöriga elever för yrkesprogram ligger kommunen över länet men under rikssnittet. Statistiken visar även

att det föreligger skillnader mellan kön, där en högre andel flickor är behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram än pojkar.

2.2 Socioekonomiska förutsättningar

Skolornas socioekonomiska förutsättningar¹ beräknas av Skolverket med hjälp av SALSA². Från Skolverkets beräkning år 2020 framgår att det faktiska värdet (betygsresultat för elever i årskurs 9) för kommunens högstadieskola understiger modellberäknat värde. Det innebär att kommunens högstadieskola år 2020 bedömdes kunna ha ett högre totalt betygsresultat sett till skolans förutsättningar.

2.3 Trygghet och studiero

Skolenkäten³ genomförs årligen av Skolinspektionen och utgör en del av underlaget för den kartläggning Skolinspektionen gör av skolorna i Sverige. Enkäterna skickas till olika kommuner olika år, vilket innebär att samtliga kommuner erhåller möjlighet att besvara enkäterna vartannat år. Degerfors kommun deltog senast VT-2020. I grundskolan är det eleverna i årskurs 5 och i årskurs 9 som deltar i enkätundersökningen. Resultatet av upplevd trygghet och studiero för elever i årskurs 9 presenteras inte för kommunen på grund av att huvudmannen endast har en högstadieskola.

Resultaten i den senaste undersökningen avseende trygghet, studiero och kränkningar redovisas nedan.

Tabell 4: Trygghet och studiero, årskurs 5

	Degerfors kommun		Samtliga medverkande skolenheter	
	Flickor	Pojkar	Flickor	Pojkar
Trygghet	8,5	9,0	8,0	8,5
Studiero	4,4	4,8	5,0	5,2
Förhindra kränkningar	7,8	7,9	8,0	8,0

Skalan i ovanstående tabell är mellan 1-10, där 1 är lägst och 10 är högst.

Av resultaten framgår att flickor i årskurs 5 upplever något sämre trygghet och studiero än pojkar samt att elever i Degerfors kommun upplever högre trygghet än rikssnittet men lägre upplevd studiero.

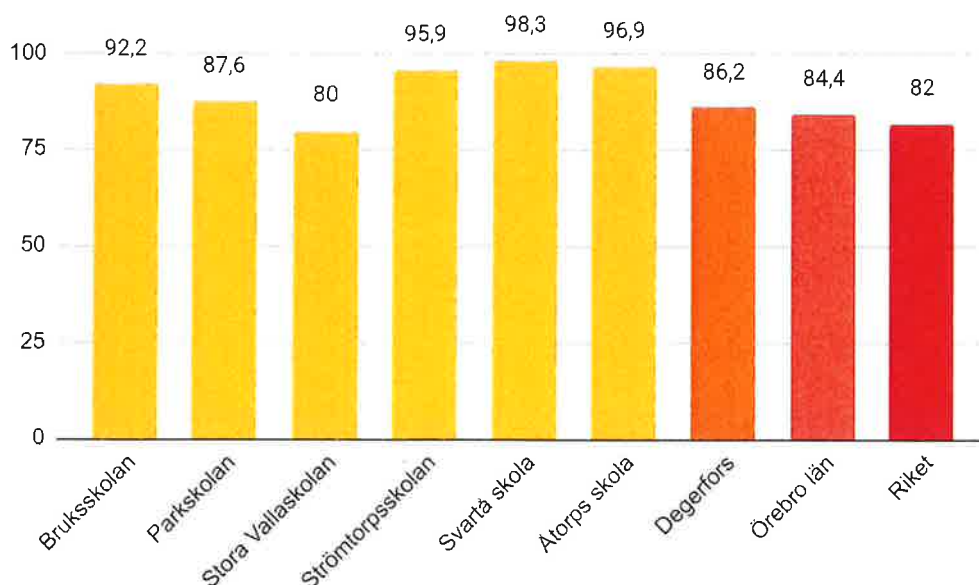
¹ Vårdnadshavares utbildningsbakgrund, antal elever med utländsk bakgrund och elevsammansättning.

² Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala Sambandsanalyser. Verktöget ger en nyanserad bild av skolors betygsresultat genom att ta hänsyn till skolors förutsättningar. Läs mer på: https://siris.skolverket.se/siris/ris_visa_analysstod?psRapport=salsa&psAr=fast

³ Läs mer på: <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-rapporter-och-beslut-fran-skolinspektionen?sok=SokSE&kommun=1862&run=1>

2.4 Lärarbehörighet

Diagram 2. Andel lärare med pedagogisk högskoleexamen, läsår 20/21



Statistiken visar att kommunen har relativt hög lärarbehörighet som ligger över länet och riket, med undantag från kommunens högstadieskola.

3. Juridiska förutsättningar

3.1 Skollag (2010:800)

Skollagens 2 kap. 2 § anger att det ska finnas en eller flera nämnder som fullgör uppgifter enligt Skollagen. Vidare har huvudmannen enligt 8, 8b §§ ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i Skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Huvudmannen ska även fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Enligt Skollagen 4 kap. 3 § ska varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen (systematiskt kvalitetsarbete). Planering, uppföljning och utveckling ska även enligt lag ske på skolenhetsnivå. Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, övriga personal och elever. Enligt 5-7 §§ ska inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet vara att de nationella målen för utbildning uppfylls och ska dokumenteras. Vidare ska huvudmannen, om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt uppdagas brister, se till att nödvändiga åtgärder vidtas.

3.2 Skolverkets allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete

Enligt Skolverkets allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete framgår att huvudmannen, vid dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet, bör se till att det finns tillräcklig dokumentation som ska ligga till grund för analys och beslut på huvudmannanivå om prioriteringar av utvecklingsinsatser. Vidare bör huvudmannen skapa rutiner och former för dokumentationen samt sträva efter att dokumentationen ger en samlad bild av utbildningens kvalitet.

Dokumentationen bör omfatta resultat och analys av orsakerna till eventuella brister i måluppfyllelsen. Dokumentationen bör även omfatta uppföljning som visar variationer i resultat och måluppfyllelse mellan och inom olika enheter samt över tid.

Det bör även vara tydligt när planeringar och uppföljningar behöver finnas dokumenterade och på vilket sätt de ska dokumenteras. Rektor bör se till att den dokumentation som upprättas, systematiseras och sammanställs så att den går att analysera. Rektor ansvarar över att det finns underlag som visar hur förutsättningar för och genomförande av utbildningen påverkat måluppfyllelsen.

4. Granskningsresultat

4.1 Planering av utbildningen

Revisionsfråga 1: Har Kultur- och utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen?

4.1.1 Iakttagelser

Enligt Kultur- och utbildningsnämndens *reglemente*, antaget av nämnden 2020-05-06 §24 och kommunfullmäktige 2020-03-23 §35, fullföljer nämnden kommunens lagstadgade uppgifter enligt Skollagen.

Kultur- och utbildningsnämndens *Verksamhetsplan* för 2021, antagen 2021-03-24 §20, fastställer ansvarsfördelning på huvudmanna- och enhetsnivå, vad avser genomförande av nämndens uppdrag. Vidare framgår att verksamhetsplanen bygger på analys av tidigare års resultat av elevernas kunskapsresultat samt med hänsyn till läroplanernas mål. Av Kultur- och utbildningsnämndens bokslut 2020 har utvecklingsområden identifierats för skolenheternas och huvudmannens systematiska kvalitetsarbete i syfte att höja elevernas måluppfyllelse. Bland annat beskrivs; övergångar mellan årsstadiet, tillgängligheten i undervisningen vid samtliga skolenheter samt stödinsatser för särskilda behov, som utvecklingsområden.

Utifrån kommunens övergripande vision⁴ har nämnden i verksamhetsplan för 2021 formulerat och fastställt nämndsmål. Utöver *Budget i balans* finns följande nämndsmål med bäring på granskningsområdet:

- *"Alla barn inhämtar och utvecklar kunskaper och färdigheter i en likvärdig skola, som är nödvändiga för varje individ och samhällsmedlem som grund för fortsatt utbildning och yrkesliv".*

Målet saknar indikatorer för uppföljning, men enligt verksamhetsplanen kopplas och mäts måluppfyllelse mot läroplanernas samtliga övergripande mål på enhetsnivå.

⁴ Bästa Degerfors - en trygg och modig kommun. Vision innehåller fem fokusområden: barns bästa, äldres trygghet, samhällsutveckling i framkant, tillväxt i fokus och ansvar för hållbar utveckling.

Nämnden har därutöver fastställt prioriterade utvecklingsområden; efterlevnad av skolväsendets styrdokument samt samverkans skola - socialtjänst. Det framgår inte från verksamhetsplanen hur dessa området ska följas upp.

Vid intervju med representant från nämnden bekräftas att de jobbat aktivt under året för att nå målet om en budget i balans inom samtliga enheter inom förvaltningen. Från nämndens bokslut 2020 framgår att grundskolan redovisade ett underskott om ca 4,3 mkr. Detta uppges ha föranlett att nämnden år 2021 i samband med budgetarbetet har anpassat verksamheternas volym genom att minska personalstyrkan i alla led inom förvaltningen, med ambition om att drabba verksamheten i skolorna så lite som möjligt.

För fördelning av ekonomiska medel till de olika skolenheterna utgår Kultur- och utbildningsnämnden från *Resursfördelningsmodell grundskola, f-klass, fritidshem* (antagen 2020-11-04 § 65). Resursfördelningen till de olika skolenheterna består av ett grundbelopp⁵ som baseras på antalet barn och elever per 15 oktober året innan samt ett tilläggsbelopp som baseras på:

- särskilda stödinsatser
- insatser för nyanländas lärande (exempelvis modersmålsundervisning)
- små enheters extra resursbehov kopplat till för lågt elevunderlag utifrån den grundläggande volymfördelningen (grundbelopp)
- faktiskt lokalkostnad per enhet

Vid intervju med representant från nämnden uppges att effekten av *resursfördelningsmodellen* ännu inte går att utläsa, då den fastställdes relativt nyligen. Förslaget till modellen uppges ha utvecklats av förvaltningen i samarbete kommunens rektorsgrupp och uppges bygga på de behov som har identifierats inom kommunen avseende elever i behov av särskilt stöd.

Vid sammanträdet 2021-02-10 § 5 beslutade nämnden att godkänna internbudget för 2021 samt fastställde fördelningsbelopp för grundskolan vilka uppgick till; 4 000 tkr för särskilda behov, 1 548 tkr för stöd till nyanlända samt 1 460 tkr för stöd till små enheter. Därtill får Degerfors kommunbidrag (skolmiljarden) som syftar till att öka förutsättningarna för alla barn och elever att få den utbildning de har rätt till, trots pandemin. Beloppet uppgår till 846 084 kr. Nämnden beslutade även vid sammanträdet (§ 6) om läsårstider 2021-2021 för grundskolan.

För planering av nämndens uppdrag följs *Mötesplan för KUN* (antagen 2020-09-02 § 49), som avser perioden augusti 2020 till juni 2021. Av planen framgår följande moment:

- September: behandling av delårsbokslut samt beslut av verksamhetsplan 2020 och mötesplan
- Oktober: redovisning av kvalitetsrapporter läsåret 2020 (benämns halvårsrapporter), behandling av resursfördelningsmodell och prioriterade mål, mått och aktiviteter för 2021
- November: seminarium rörande budget och verksamhetsplan samt hearing med rektorer

⁵ Avser ersättning för pedagogisk- och specialpedagogisk kompetens, skolassistent, elevhälsa, förbrukningsmaterial samt måltider.

- December: beslut kring budget (internbudget och detaljbudget 2021), verksamhetsplan 2021 och interkommunal ersättning 2021
- Februari: behandling av helårsrapport systematiskt kvalitetsarbete
- Mars: behandling av årsbokslut och verksamhetsberättelse samt analysseminarium (utvecklingsområden inför 2022)
- Maj: redovisning av genomförda enkäter och behandling av budgetram inklusive prioriterade mål och resursbehov
- Juni: summering av läsår tillsammans med enhetschefer och nämndsdialog om verksamhetsplan

Vid samtliga intervjuer med representanter från förvaltningen och nämnden beskrivs att det upplevs finnas ett gott samarbete vad avser att planera utbildningen. Samtidigt beskrivs att organisationen har genomgått en rad förändringar under de senaste åren, där nuvarande styre i nämnden är det tredje att tillträda under pågående mandatperiod samt att förvaltningsledningen är relativt ny. Från nämndens bokslut 2020 framgår att förändringen i ledningsorganisationen var ett led i att ge bättre förutsättningar för ökad måluppfyllelse. Förändringen innebar att omforma förvaltningen till att vara en utvecklingsenhet med ett centralt verksamhetsstöd, som har ett uttalat uppdrag att bistå rektorerna administrativt och operativt i samband med utvecklingsprocesser ute på enheterna. Verksamhetsstödet består av utvecklingsledare samt ett par administratörer med uppdelat ansvar för de olika skolformerna.

Av intervjuer framgår att förvaltningen har regelbundna möten med utvecklingsledare, förvaltningscontroller och samtliga rektorer inom förvaltningens ledningsgrupp. Mötena fungerar likt förankringsprocesser, där större frågor och utmaningar diskuteras. Bland annat uppges arbetet med planering av utbildning samt dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå vara frågor som kan beröras. Förvaltningen har bland annat tagit fram en specifik mall för dokumentationen av det systematiska kvalitetsarbetet för skolenheterna (detta beskrivs i kommande avsnitt i rapporten). De intervjuade beskriver även att det pågår ett arbete med att förankra den nya strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet i verksamheterna i syfte att förbättra uppföljning och analys.

4.1.2 Bedömning

Har Kultur- och utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen?

Ja.

Kultur- och utbildningsnämnden bedöms, genom verksamhetsplan, resursfördelningsmodell samt mötesplan ha upprättat en systematik samt skapat förutsättningar för att systematiskt planera utbildningen. Vår granskning kan även styrka att det finns en tydlig struktur och kontinuitet för hur nämnden involverar skolenheterna vid planering av utbildningen.

4.2 Dokumentation på enhetsnivå

Revisionsfråga 2: Säkerställer Kultur- och utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå?

4.2.1 Iakttagelser

Som stöd för upprättande av enheternas kvalitetsrapporter finns en av förvaltningen upprättad mall. Mallen omfattar olika moment som ska ingå i kvalitetsredovisningen, såsom väsentliga händelser under verksamhetsåret, enhetens kvalitetsredovisning, betygsresultat och måluppfyllelse, analys och utvärdering, förbättringsåtgärder, frånvaro samt resultat från genomförd elevenkät. I olika utsträckning innehåller mallen stödande text som redogör för vad skolenheten ska redogöra för under varje moment samt tabeller att fylla i för exempelvis elevernas måluppfyllelse.

Enligt uppgift från intervju med representant från förvaltningen ska samtliga skolenheter förhålla sig till och utgå från mallen vid upprättande av kvalitetsrapport. Det uppges även att tillämpningen av mallen återkommande diskuteras inom förvaltningens ledningsgrupp tillsammans med rektorerna inför skolenheternas kvalitetsuppföljning. Syftet med att skapa en gemensam mall är enligt uppgift från förvaltningen att säkerställa att samtliga enheter rapporterar enhetligt för att på så sätt underlätta jämförelser och analyser. Av intervju framgår även att förvaltningens centrala verksamhetsstöd bistår enheternas rektorer med relevant statistik vid uppföljning av skolenheternas resultat.

För granskningen har vi efterfrågat kvalitetsrapporter för läsåret 20/21 från tre utvalda grundskolenheter.

Vid granskning av rapporterna noterar vi att endast en av skolenheterna följer upprättad mall både vad avser moment och innehåll samt att en av de utvalda skolenheterna inte har upprättat någon kvalitetsrapport för läsåret. Anledning uppges i kontakt med förvaltningen vara att skolan vid tidpunkten för upprättandet inte hade en verksam rektor. Ingen kompletterande kvalitetsrapport eller annan uppföljning har upprättats i efterhand, dock nämns i intervju med representant från förvaltningen att förvaltningen tagit in en tillförordnad rektor tills dess att ny rektor tillträtt, där en uppgift uppges vara att upprätta kvalitetsuppföljning för läsåret 20/21.

Av den dokumenterade uppföljningen på enhetsnivå noteras särskilt följande:

- Måluppfyllelsen för elever i åk 7, 8 och 9 varierar per ämne och det förekommer skillnader mellan flickor och pojkar i olika ämnen. Måluppfyllelsen i åk 9 är generellt högre jämfört med de lägre årskurserna.
- Måluppfyllelsen för elever i årskurs 6 varierar till mindre del mellan ämnen. Andelen flickor respektive pojkar som i högre grad når måluppfyllelse för olika ämnen varierar dock. Svenska, samhällskunskap, historia är utmärkande för flickor medan engelska, biologi, kemi är mer utmärkande för pojkar. Uppföljning omfattar även fördelning mellan betygen (A-E) vid nationella prov (endast muntliga delar) i svenska, matematik och engelska.
- Några enstaka elever i åk 1-3 når inte målen för läs- och skrivförmåga. Inga skillnader kan ses mellan könen.
- Antalet åtgärder för kränkande särbehandling i högstadiet har varit högre under läsåret 20/21 jämfört med föregående läsåret. En orsak tros enligt rapporten vara att alla

planerade, klassövergripande och främjande aktiviteter ställts in under läsåret på grund av Covid-19.

- Kränkingsärenden i låg- och mellanstadiet avsåg i majoriteten av fallen kränkande särbehandling, där ungefär 60 procent av fallen avsåg fysiska kränkningar och resterande verbala kränkningar.
- För åk 7-9 har specialpedagogerna tagit fram åtgärdsprogram utifrån enskilda elevers behov, exempelvis för att kompensera för läs- och skrivsvårigheter. Andelen elever med åtgärdsprogram är något högre än tidigare år för åk 8 och 9, men något lägre för åk 7.
- Andelen elever i behov av extra anpassning/särskilt stöd framgår ej i uppföljning för åk F-6. Det framgår dock att enheten har implementerat ett dokumentationssystem för att säkerställa att inga elever missas.

Vid granskning av nämndens sammanträdesprotokoll kan vi inte styrka att nämnden behandlat enheternas uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet vid sammanträdet i oktober 2020 eller vid nämndens sammanträde i februari 2021, i enlighet med upprättad mötesplan.

4.2.2 Bedömning

Säkerställer Kultur- och utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå?

Nej.

Kultur- och utbildningsnämnden bedöms inte ha säkerställt att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå.

Vi konstaterar att det finns en av förvaltningen upprättad struktur för hur dokumentationen av enheternas kvalitetsarbete (benämns halvårsrapport) ska utformas. Samtidigt visar vår granskning att strukturen inte efterlevs för en av de granskade skolenheterna samt att uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet för läsåret 20/21 saknas för en av de utvalda skolenheterna. Vi kan inte heller styrka att nämnden på annat sätt säkerställt att dokumentation av skolenhetens kvalitetsarbete har skett.

Slutligen konstaterar vi att nämnden inte har behandlat enheternas uppföljning i enlighet med upprättad mötesplan.

4.3 Dokumentation av kvalitetsarbetet på huvudmannanivå

Revisionsfråga 3: Säkerställer Kultur- och utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå?

4.3.1 Iakttagelser

Vi kan genom vår granskning inte styrka att det för läsåret 19/20 har upprättats någon särskild uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå (benämns enligt nämndens mötesplan helårsrapport). För läsåret 20/21 framgår viss uppföljning i kultur- och utbildningsnämndens bokslut 2020 och delårsrapport 2021. I kontakt med representant från förvaltningen framkom att huvudmannarapport för läsåret 20/21 ska

behandlas vid nämndens sammanträde i september 2021. Vi har för granskningen efterfrågat men inte fått del av upprättad rapport.

Uppföljningen av grundskolan i Kultur- och utbildningsnämndens bokslut 2020 är uppdelad på åk F-6 och åk 7-9. Jämförelse mellan skolenheterna sker inte. Generellt beskrivs att måluppfyllelsen i grundskolan år 2020 legat under riksnittet.

För åk F-6 framgår det inte någon uppföljning av elevernas måluppfyllelse, däremot beskrivs att det bland annat har bedrivits ett arbete för att ge större möjligheter till inkludering och tillgänglighet av undervisning genom ökat införande av digitala verktyg. Det framgår även att förskoleklassernas undervisningstid har ökat från fyra till fem dagar per vecka, med ambition att bidra till en ökad kunskapsinhämtning. Vidare framgår att det har införts studiestöd på tre låg- och mellanstadieskolor, vilket ska utvärderas i samband med förvaltningens kvalitetsrapport, samt att det vid samtliga låg- och mellanstadieskolor har upprättats likabehandlingsplaner i syfte att stärka trygghet och studiero vid enheterna. För åk 7-9 framgår att kunskapsresultatet (HT 20) för elever i åk 7-8 visar på en liten ökning sedan föregående år medan kunskapsresultatet för elever i åk 9 har försämrats något jämfört med föregående år. Inga faktiska resultat presenteras i uppföljningen.

Avseende elever i behov av särskilt stöd framgår att andelen elever som haft behov av insatser läsåret 19/20, legat på 21 procent (att jämföras med 28 procent läsåret 18/19 samt 25 procent läsåret 17/18). Totalt hade 11,9 procent av eleverna med särskilt stöd ett upprättat åtgärdsprogram.

I syfte att öka elevernas måluppfyllelse framgår att det har genomförts fortbildningsinsatser för pedagogisk personal såsom generella ämnesfördjupningar, inkluderingsarbete, bedömning och betygssättning samt nyanländas lärande.

Ett ökat fokus ska enligt uppföljningen framgent ligga på det kompensatoriska uppdraget med studiestöd och läxläsningssöd.

I delårsrapporten 2021, antagen av nämnden 2021-09-08 §68, framgår ytterligare uppföljning och analys av grundskolan läsåret 20/21. Inom området behandlas måluppfyllelse, skillnader mellan skolenheter, årskurser och ämnen:

- För åk 1-2 framgår ökad måluppfyllelse jämfört med föregående år medan måluppfyllelsen minskar för åk 3-5.
- Måluppfyllelsen i åk 6, sett till antal elever med betyg A-E i alla ämnen, ligger fortsatt under snittet i både länet och i riket men har samtidigt ökat från föregående år. Jämförelsen görs mellan centralortens tre skolor som visar på minskade skillnader mellan skolenheterna sett till tidigare år, samtidigt som måluppfyllelsen per skolenhet har ökat. Jämförelser mellan samtliga låg- och mellanstadieskolor görs ej.
- Måluppfyllelsen ämnesvis presenteras inte för åk 1-5 utan enbart för åk 6. Uppfyllelsen är relativt hög och ligger mellan 83% och 100%. Uppföljningen visar dock att i drygt hälften av alla ämnen har resultatet minskat mellan HT20 och VT21. Analysen pekar på att ytterligare insatser behövs för att öka måluppfyllelsen.

- Meritvärdet för elever i årskurs 6 uppgick VT 21 till 212,1 poäng. Skillnad mellan skolenheter eller kön görs ej.
- För åk 7, 8 och 9 presenteras måluppfyllelsen sett till elevernas utveckling sedan de började högstadiet. Analysen pekar på att måluppfyllelsen sjunker fram till VT i åk 8 för att sedan öka under åk 9.
- Resultatutvecklingen ämnesvis mellan HT20 och VT21 visar på ökad uppfyllelse i åk 9 i samtliga ämnen förutom från två där nivån är oförändrad. Utvecklingen i åk 7 och 8 har under samma period minskat i drygt hälften av ämnena.

Tryggheten bland eleverna uppges ha minskat från tidigare år och beskrivs eventuellt ha en koppling till pågående pandemi. En jämförelse mellan skolområdena (centrum, byskolor och högstadie) visar att den upplevda tryggheten är relativt jämt fördelad och resultatet sträcker sig mellan 3,55 och 3,88 på en femgradig skala.

Antalet kränkingsärenden, fördelat mellan enheterna, presenteras även i *delårsrapporten*. Totalt har 79 ärenden kommit in under läsåret och skillnaderna mellan enheterna är relativt stora. Skolenheten med flest andel ärenden stod för 30% medan enheten med lägst andel hade 0%. En betydande andel av kränkningarna har skett under lektionstid och lyfts som ett prioriterat område inför läsåret 21/22.

4.3.2 Bedömning

Säkerställer Kultur- och utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå?

Delvis.

Kultur- och utbildningsnämnden bedöms till viss del ha säkerställt att det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå har dokumenterats på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen baseras på att viss uppföljning sker i samband med årsrapport 2020 och delårsrapport 2021. Samtidigt noterar vi att uppföljningen sker på en övergripande nivå och omfattar inte uppföljning och analys av eventuella skillnader mellan kommunens grundskolenheter. Vi konstaterar även att förvaltningens huvudmannarapport inte upprättats enligt plan under de senaste två läsåren.

4.4 Uppföljning av utbildningen

Revisionsfråga 4: Följer Kultur- och utbildningsnämnden upp utbildningen systematiskt och kontinuerligt?

4.4.1 Iakttagelser

Som nämnts i tidigare avsnitt har nämnden upprättat en tydlig struktur för när olika moment ska behandlas. Detta framgår i nämndens mötesplan. Vid granskning av Kultur- och utbildningsnämndens sammanträdesprotokoll kan vi spåra att följande uppföljning har skett i nämnden:

- Nämnden behandlade vid sammanträdet 2021-02-10 § 4 *bokslut 2020*. Nämnden godkände och fastställde bokslutet 2020.

- Vid sammanträdet 2021-09-08 § 68 behandlade och godkände nämnden *delårsrapport 2021*.
- Förvaltningschef har återkommande under året informerat nämnden om aktuella ärenden, bland annat höjd måluppfyllelse i åk 9 (2020-07-01 §42), ökad behörighet till gymnasiet (2020-09-02 §46), tilldelning av statligt bidrag i syfte att säkerställa att elever får den utbildning de har rätt till trots pandemin (2021-02-10 § 3) och beslut kring fjärrundervisning på högstadiet (2021-03-24 §16). Enligt uppgift från intervju omfattar rapporteringen det som diskuterats i förvaltningens ledningsgrupp, som består av representanter från förvaltningen samt rektorer.
- Vid nämndens sammanträde 2021-03-24 § 14 rapporterades slutredovisning utifrån förstelärarens uppdrag. Från protokollet går det ej att utläsa resultat av uppdraget. Vidare erhöll nämnden redovisning av internkontroll 2020 (§ 18). Av förvaltningens tjänsteskrivelse (2021-03-16) framgår att pandemin har påverkat möjligheten att utvärdera skolfrånvaron rättvisande. Vad avser åtgärder för att minska skolfrånvaron framgår att förvaltningen saknar verktyg för ytterligare insatser som ofta kräver samverkan med externa parter.
- Ekonomiskt uppföljning har skett löpande vid nämndens sammanträden. Vid sammanträdet i juni 2021 redovisade grundskolan ett underskott om -2 500 tkr, vilket härleddes till stora personalkostnader.

Vi kan genom vår granskning inte spåra att nämnden behandlat resultat från genomförda elevenkäter, enheternas halvårsrapporter eller förvaltningens helårsrapport.

4.4.2 Bedömning

Följer Kultur- och utbildningsnämnden upp utbildningen systematiskt och kontinuerligt?

Delvis.

Kultur- och utbildningsnämnden bedöms systematiskt ha följt upp grundskolans ekonomiska resultat samt fått löpande rapportering av förvaltningen under läsåret i olika ärenden som rör grundskolan.

Samtidigt konstaterar vi att nämnden inte behandlat skolenheternas kvalitetsrapporter i enlighet med upprättad mötesplan samt att nämnden inte heller har behandlat huvudmannens kvalitetsrapport, eller efterfrågat sådan uppföljning vid utebliven rapportering. Detta ses som en väsentlig brist, även om nämndens bokslut och delårsrapport till viss del omfattar uppföljning av grundskolan.

4.5 Vidtagna åtgärder

Revisionsfråga 5: Vidtar Kultur- och utbildningsnämnden åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?

4.5.1 Iakttagelser

Vid granskning av Kultur- och utbildningsnämnden sammanträdesprotokoll kan vi spåra följande åtgärder:

- Nämnden beslutade vid sitt sammanträde i november 2020 (§ 65) att anta föreslagen resursfördelningsmodell för 2021. Vidare fattade nämnden vid

sammanträdet i februari 2021 (§ 5) beslut om internbudget 2021 som omfattade fördelningsbelopp för särskilda behov, stöd till nyanlända samt små enheter (beskrivs i avsnitt 4.1.1).

- I samband med behandling av redovisning av internkontrollplanen för år 2020 i mars 2021 (§ 18), där det framgick brister kopplat till extern samverkan i syfte att minska elevernas frånvaro, fattade nämnden inga beslut om åtgärder. Samtidigt fastställde nämnden vid sammanträdet internkontrollplan för år 2021 (§19). Planen innehåller bland annat kontroll av undervisningsvolym (genomförs lärarledd undervisning i förhållande till undervisningen) och studiero i klassrummen (elevernas upplevda studiero i undervisningen).
- Nämnden fick vid sammanträdet i maj 2021 (§ 36) rapportering av försteläraryuppslaget och beslutade då att anta det nya förslaget gällande tillämpningen av karriärtjänster för förstelärare mot bakgrund av förändringar i statsbidragsreglerna. Beslutet innebär att varje rektor ska ha två till tre förstelärare som arbetar med skolutveckling på den egna skolenheten. Arbetet ska utgå från skolornas systematiska kvalitetsarbete och främja en ökad måluppfyllelse.
- Vid behandling av månadsuppföljning 2021 vid nämndens sammanträde i juli 2021 beslutade nämnden, som ett led att stärka elevernas måluppfyllelse, att från och med terminsstart (HT 21) erbjuda studiestöd 4 dagar i veckan inom grundskolan.

Enligt uppgift av representant från nämnden uppges nämnden befinna sig i ett svårt läge för att fatta tillräckliga beslut. Detta till följd av att den ekonomiska ramen anges begränsa nämndens möjligheter att fatta vissa nödvändiga beslut.

4.5.2 Bedömning

Vidtar Kultur- och utbildningsnämnden åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?

Delvis.

Kultur- och utbildningsnämnden bedöms till viss del ha beslutat om åtgärder baserat på utmaningar som identifierats, exempelvis rörande resursfördelningsmodell och fördelning av internbudget. Stort fokus läggs på åtgärder i syfte att öka elevernas måluppfyllelse, vilket ses som positivt.

Samtidigt bedömer vi att de utvecklingsbehov som finns avseende dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet, såväl på enhets- som huvudmannanivå, påverkar nämndens möjligheter att identifiera brister och på så sätt vidta adekvata åtgärder.

5. Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Degerfors kommun genomfört en granskning av styrning och utveckling av utbildningen. Granskningens syfte är att bedöma om Kultur- och utbildningsnämnden säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Kultur- och utbildningsnämnden **inte helt** säkerställer att detta sker på ett ändamålsenligt sätt samt att den interna kontrollen **inte helt** är tillräcklig.






Bedömningen baseras på de för granskningen antagna revisionsfrågorna.

5.1 Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi Kultur- och utbildningsnämnden att vidta följande åtgärder:

- Säkerställa att det sker en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå.
- Säkerställa att det sker en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå och att dokumentationen omfattar uppföljning och analys av faktiska resultat samt eventuella skillnader mellan skolenheter, ämnen och årskurser.

5.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Har Kultur- och utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen?	Ja Nämnden bedöms genom verksamhetsplan, resursfördelningsmodell, mötesplan och genom att involvera skolenheterna skapat förutsättningar för att systematiskt och kontinuerligt planera utbildningen.	
2. Säkerställer Kultur- och utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå?	Nej Strukturen för hur det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras efterlevs inte av samtliga granskade skolenheter och det saknas dokumentation för en granskad skolenhet. Nämnden har inte heller behandlat enheternas kvalitetsrapporter i enlighet med upprättad plan.	
3. Säkerställer Kultur- och utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå?	Delvis Nämnden har till viss del säkerställt att det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå har dokumenterats. Uppföljningen sker dock på en övergripande nivå och en analys av samtliga grundskoleenheter och inte skett.	
4. Följer Kultur- och utbildningsnämnden upp utbildningen systematiskt och kontinuerligt?	Delvis Det har skett en systematisk uppföljning av grundskolans ekonomiska ställning men vi konstaterar att nämnden inte följt upp enheternas eller huvudmannens samlade kvalitetsrapport i enlighet med upprättad mötesplan. Uppföljning av verksamheten har till viss del skett via bokslut och delårsrapport.	
5. Vidtar Kultur- och utbildningsnämnden åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?	Delvis Nämnden har till viss del vidtagit åtgärder baserat på identifierade utmaningar. Samtidigt påverkas nämndens möjligheter att vidta adekvata åtgärder till följd av de utvecklingsbehov som konstaterats kopplat till uppföljning för området.	

Oktober 2021

Peter Aschberg

Michaela Nyman

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Degerfors kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021-04-19. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.