



Till
Utbildningsnämnden

För kännedom
Kommunfullmäktige

Granskning av grundskolans måluppfyllelse

Köping kommuns revisorer har genomfört en granskning av om utbildningsnämndens styrning av grundskola är ändamålsenlig så att eleverna i grundskolan ska kunna nå målen för utbildningen.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att utbildningsnämndens styrning av grundskolan delvis är ändamålsenlig så att eleverna i grundskolan ska kunna nå målen för utbildningen.

Sedan år 2020 fördelas resurser främst utifrån antal elever, därefter genomförs en socioekonomisk omfördelning motsvarande fem procent. Vi bedömer att nämnden genom sin resursfördelningsmodell ger skolenheter med mer utmanande socioekonomisk struktur mer resurser. Huruvida omfattningen på det socioekonomiska bidraget och dess fördelning per skolenhet motsvarar de faktiska behoven bedömer vi däremot inte vara säkerställt. Resursfördelningsmodellen ska emellertid ses över vilket vi bedömer är angeläget.

Det finns för det systematiska kvalitetsarbetet riktlinjer och årshjul vilket vi bedömer skapar en struktur för hur arbetet ska bedrivas. Det är dock en brist att huvudmannen inte analyserar måluppfyllelsen och identifierar insatser att genomföra samt dokumenterar kvalitetsarbetet.

Vi rekommenderar utbildningsnämnden att:

- Säkerställa att resurser avsätts och fördelas så att eleverna vid varje skolenhet ges likvärdiga förutsättningar att nå målen för utbildningen (2 kap. 8 b § SkoL).
- Stärka det systematiska kvalitetsarbetet, särskilt vad gäller analys, åtgärder att vidta och att säkerställa att adekvata skarpa och riktade åtgärder genomförs. (4 kap. 3, 6 och 7 §§. SkoL).
- Stärka det systematiska kvalitetsarbetet, särskilt vad gäller analys, åtgärder att vidta och att säkerställa att adekvata skarpa och riktade åtgärder genomförs. (4 kap. 3, 6 och 7 §§. SkoL).



Kommunrevisionen

Den bifogade rapporten har antagits vid revisionsammansättningen 2023-12-06.

Kommunrevisionen överlämnar rapporten till utbildningsnämnden och begär svar senast den 28 februari 2024 på vilka åtgärder nämnden har för avsikt att vidta med anledning av granskningen och de synpunkter och rekommendationer som lämnas i rapporten.

Svaret skickas till revisorerna och till Karin Helin Lindkvist, KPMG, karin.helin-lindkvist@kpmg.se.

För kommunrevisionen i Köpings kommun

DocuSigned by:
Eva Leonardsson
2E2350B353AC405...

Eva Leonardsson
Sammanställare i revisionen



Granskning av grundskolans måluppfyllelse

Rapport

Köpings kommun

KPMG AB

2023-12-06

Antal sidor 22



Köpings kommun
Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2023-12-06

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	6
2.3	Metod	6
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Kunskapsresultat	7
3.2	Trygghet och studiero	11
3.3	Resurser	12
3.4	Systematiskt kvalitetsarbete	16
4	Samlad bedömning och rekommendationer	21

1 Sammanfattning

KPMG har av Köpings kommuns revisorer fått i uppdrag att granska ändamålsenligheten i utbildningsnämndens styrning av grundskolan.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om utbildningsnämndens styrning av grundskolan är ändamålsenlig så att eleverna i grundskolan ska kunna nå målen för utbildningen.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att utbildningsnämndens styrning av grundskolan delvis är ändamålsenlig så att eleverna i grundskolan ska kunna nå målen för utbildningen.

Sedan år 2020 fördelas resurser främst utifrån antal elever, därefter genomförs en socioekonomisk omfördelning motsvarande fem procent. Vi bedömer att nämnden genom sin resursfördelningsmodell ger skolenheter med mer utmanande socioekonomisk struktur mer resurser. Huruvida omfattningen på det socioekonomiska bidraget och dess fördelning per skolenhet motsvarar de faktiska behoven bedömer vi däremot inte vara säkerställt. Resursfördelningsmodellen ska emellertid ses över vilket vi bedömer är angeläget.

Det finns för det systematiska kvalitetsarbetet riktlinjer och årshjul vilket vi bedömer skapar en struktur för hur arbetet ska bedrivas. Det är dock en brist att huvudmannen inte analyserar måluppfyllelsen och identifierar insatser att genomföra samt dokumenterar kvalitetsarbetet.

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

Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
Fördelas resurser till skolenheterna med hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov?	Elevernas måluppfyllelse i årskurs 9 är lägre i Köpings kommun än riksgenomsnittet. Vi ser att Skolverkets SALSÄ-värden, som har betydelse för betygsresultaten, skiljer sig på flera enheter i jämförelse med riksgenomsnittet. Utifrån kommunens socioekonomiska struktur och elevernas måluppfyllelse ser vi att nämndens kompensatoriska uppdrag är särskilt viktigt. Den negativa nettokostnadsavvikelsen,	Säkerställa att resurser avsätts och fördelas så att eleverna vid varje skolenhet ges likvärdiga förutsättningar att nå målen för utbildningen (2 kap. 8 b § Skoll).

	<p>elevernas grad av måluppfyllelse samt flera respondenters bedömning av att resurserna inte motsvarar behoven bedömer vi pekar på ett behov av ett gediget systematiskt kvalitetsarbete som också ligger till grund för dialog med budgetberedningen.</p> <p>Vi bedömer att nämnden genom sin resursfördelningsmodell ger skolenheter med mer utmanande socioekonomisk struktur mer resurser. Huruvida omfattningen på det socioekonomiska bidraget och dess fördelning per skolenhet motsvarar de faktiska behoven bedömer vi däremot inte vara säkerställt. Resursfördelningsmodellen ska emellertid ses över vilket vi bedömer är angeläget.</p>	
Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
<p>Bedrivs ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete?</p> <ul style="list-style-type: none"> — Görs adekvata analyser utifrån samlade resultat/måluppfyllelse? — Vidtas åtgärder då brister/utvecklingsområden identifieras? 	<p>Vi bedömer att det genom riktlinjer och årshjul finns en tydlig struktur hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. Vi bedömer däremot att det är en brist att huvudmannen inte analyserar måluppfyllelsen och identifierar insatser att genomföra samt dokumenterar kvalitetsarbetet. Det är inte tillfredsställande att kvalitetsarbetet bara redovisas muntligen. Vi vill också påtala vikten av en välfungerande kommunikation uppåt och nedåt i styrkedjan utifrån vad som framkommer i det systematiska kvalitetsarbetet.</p>	<p>Stärka det systematiska kvalitetsarbetet, särskilt vad gäller analys, åtgärder att vidta och att säkerställa att adekvata skarpa och riktade åtgärder genomförs. (4 kap. 3, 6 och 7 §§. SkoL).</p>

2023-12-06

Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
<p>Följer nämnden upp och utvärderar särskilt utvalda områden?</p> <ul style="list-style-type: none">— Följer nämnden upp elevers upplevelse av trygghet och studiero?— Följer nämnden upp elevers kunskapsresultat?	<p>Vi ser positivt på att nämnden årligen beslutar om ett antal prioriterade områden för uppföljning, däribland elevernas upplevelse av trygghet och studiero samt kunskapsresultat men vi kan, utifrån erhållet material, inte se att resultaten har analyserats eller att åtgärder identifierats. När åtgärder har identifierats är det angeläget att det angeläget att det tydligt framgår var i styrkedjan ansvaret för åtgärdens genomförande ligger.</p>	<p>Stärka det systematiska kvalitetsarbetet, särskilt vad gäller analys, åtgärder att vidta och att säkerställa att adekvata skarpa och riktade åtgärder genomförs. (4 kap. 3, 6 och 7 §§. SkoL).</p>

2 Bakgrund

KPMG har av Köpings kommuns revisorer fått i uppdrag att granska ändamålsenligheten i utbildningsnämndens styrning av grundskolan. I uppdraget ingår också att översiktligt redovisa kunskapsresultaten efter avslutad grundskola och utifrån tillgänglig statistik elevernas upplevelse av trygghet och studiero. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Revisorerna bedömer att måluppfyllelsen i grundskolan är låg och har varit så under en längre period. Brister i utbildningsnämndens styrning, till exempel vad gäller systematiskt kvalitetsarbete, riskerar att få betydande negativa konsekvenser på elevernas förutsättningar att bli behöriga till gymnasieskolan och att kunna avsluta gymnasieutbildning med examen.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om utbildningsnämndens styrning av grundskolan är ändamålsenlig så att eleverna i grundskolan ska kunna nå målen för utbildningen. I rapporten ska kunskapsresultaten i kommunens grundskolor, utifrån tillgänglig offentlig statistik, under de senaste åren översiktligt redovisas och jämföras med rike, kommungrupp och eventuellt andra aggregerade uppgifter. Utifrån tillgänglig statistik ska också elevernas upplevelse av trygghet och studiero redovisas.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Fördelas resurser till skolenheterna med hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov?
- Bedrivs ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete?
 - Görs adekvata analyser utifrån samlade resultat/måluppfyllelse?
 - Vidtas åtgärder då brister/utvecklingsområden identifieras?
- Följer nämnden upp och utvärderar särskilt utvalda områden?
 - Följer nämnden upp elevers upplevelse av trygghet och studiero?
 - Följer nämnden upp elevers kunskapsresultat?

Granskningen avgränsas till grundskolan.



Köpings kommun
Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2023-12-06

2.2 Revisionskriterier

I granskningen utgörs revisionskriterierna av:

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

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom studier av offentlig statistik, Skolinspektionens skolenkät, kommunens interna dokument och intervjuer med utbildningsnämndens presidium, skolchef, ett urval av rektorer och lärare samt representanter från elevhälsans olika professioner.

Rapporten är faktakontrollerad av skolchef.

3 Resultat av granskningen

3.1 Kunskapsresultat

Nedan följer en presentation av ett urval av mått över kunskapsresultat i grundskolan. Jämförelse görs på aggregerad nivå mellan år och med till exempel rike, län och mest lika kommuner. Det är viktigt att beakta att när jämförelser görs mellan åren är det olika elevgrupper som jämförs. I mindre kommuner och på små skolenheter kan därför resultaten variera mycket. I det systematiska kvalitetsarbetet är det därför angeläget att följa kunskapsutvecklingen för samma grupp för att kunna bedöma resultaten.

3.1.1 Årskurs 6

Tabellen nedan visar andel elever (%) som i årskurs 6 har uppnått kunskapskraven (A-E) i alla ämnen, som eleven har läst eller skulle ha läst. Den första uppgiften i varje ruta anger snittet för samtliga elever och den andra uppgiften snittet för samtliga elever exklusive nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund¹.

Elever i åk 6 som fått godkänt betyg i alla ämnen	2020/2021	2021/2022	2022/2023
Köpings kommun ²	70 % / 71 %	71 % / 72 %	72 % / 72 %
Västmanlands län ³	73 % / 75 %	71 % / 74 %	68 % / 69 %
Kommungrupp ⁴	71 %	68 %	68 %
Riket ⁵	74 % / 76 %	72 % / 74 %	71 % / 73 %

Källa: Skolverket

Andelen som når kunskapskraven (A-E) i alla ämnen i årskurs 6 är nivå med snittet i riket och något högre i jämförelse med snittet i län och kommungrupp. Andelen som når kunskapskraven i alla ämnen har under de tre senaste åren ökat marginellt i Köpings kommun.

¹ Uppgifter om hur stor andel av samtliga elever exklusive nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund som fått godkänt betyg i alla ämnen redovisas inte i den offentliga statistiken för kommungruppen.

² Kommunal huvudman

³ Samtliga huvudmän

⁴ Lågpendlingskommun nära större stad (ovägt medel)

⁵ Samtliga huvudmän

3.1.2 Årskurs 9

Tabellen nedan visar andel elever (%) som i årskurs 9 har uppnått kunskapskraven (A-E) i alla ämnen, som eleven har läst eller skulle ha läst. Den första uppgiften i varje ruta anger snittet för samtliga elever och den andra uppgiften snittet för samtliga elever exklusive nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund.

Elever i åk 9 som uppfyllt betygskriterierna i alla ämnen	2020/2021	2021/2022	2022/2023
Köpings kommun ⁶	67% / 69 %	60 % / 61 %	61 % / 62 %
Västmanlands län ⁷	69 % / 78 %	67 % / 69 %	62 % / 64 %
Kommungrupp ⁸	70 % / 73 %	67 % / 69 %	67 % / 68 %
Riket ⁹	76 % / 78 %	72 % / 76 %	73 % / 75 %

Källa: Skolverket

Andelen som uppnått kunskapskraven i alla ämnen i årskurs 9 är lägre i Köpings kommun i jämförelse med snittet i län, kommungrupp och riket. Mellan läsåret 2021/2022 och 2022/2023 kan vi se en liten positiv trend i Köpings kommun.

⁶ Kommunal huvudman

⁷ Samtliga huvudmän

⁸ Lågpendlingskommun nära större stad (ovägt medel)

⁹ Samtliga huvudmän

Skola	Antal elever samtliga åk. 9	Andel som uppnått kunskapskraven i alla ämnen (%)	Andel behöriga till yrkesprogram (%)	Genomsnittligt meritvärde, kommunala skolor
Karlbergsskolan	145	65 % / 66 %	92 % / 92 %	210,5 / 211,6
Malmaskolan 4-9	58	59 % / 60 %	71 % / 72 %	192,9 / 195,4
Scheeleskolan	106	57 % / 58 %	79 % / 82 %	223,0 / 223,5
Köpings kommun – kommunala enheter	309	61 % / 62 %	84 % / 85 %	211,2 / 212,4
Västmanlands län ¹⁰		62 % / 64 %	84 % / 85 %	218,9 / 221,1
Riket ¹¹		73 % / 75 %	85 % / 87 %	228,5 / 231,1

Källa: Skolverket och Kolada

Av tabellen framgår att andelen elever i årskurs 9 som är behöriga till yrkesprogram är i nivå med snittet i länet och riket. Andelen som uppnått kunskapskraven i alla ämnen är i nivå med snittet i länet men lägre i jämförelse med riket. Det genomsnittliga meritvärdet är lägre i Köpings kommun i jämförelse med snittet i länet och riket.

Enligt intervjuat presidium är elevernas kunskapsresultat, särskilt i ämnet matematik, något som nämnden har diskuterat återkommande vid sammanträdena under år 2023. Köpings kommun har, enligt intervjuat presidium, en stor andel elever som kommer från ett hem utan studietradition vilket bidrar till att kunskapsresultaten är sämre i jämförelse med exempelvis snittet i riket.

I Skolverkets statistikverktyg Salsa får man fram uppgifter om elevernas bakgrund per skolenhet vad kön, eventuell utländsk bakgrund och föräldrarnas sammanvägda utbildningsnivå. Andel föräldrar med eftergymnasial utbildning är den faktor som enligt forskning¹² främst förklarar en elevs förutsättningar att uppnå målen i skolan. Nationell bakgrund har mindre betydelse såtillvida eleverna inte är nyinvandrade under de senaste fyra åren.¹³ Uppgifterna nedan gäller för elever i årskurs 9 i grundskolan och avser år 2022.

¹⁰ Samtliga huvudmän

¹¹ Samtliga huvudmän

¹² Skolverket (2018) *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor*: sid. 16

¹³ SCB (2021) *Elever i årskurs 9 med högutbildade föräldrar presterar bättre*: sid. 22

Skolenhet	Andel (%) pojkar	Andel (%) nyinvandrade senaste fyra åren	Föräldrars sammanvägda utbildningsnivå ¹⁴
Karlbergsskolan	51 %	3 %	2,2
Malmaskolan 4-9	40 %	0 %	2,1
Scheeleskolan	40 %	4 %	1,9
Kommunen¹⁵ som helhet	53 %	2,6 %	44 % ¹⁶
Riket	51 %	3 %	2,4 / 60 %

Skolverket, Salsa och Kolada

Av tabellen framgår att andelen nyinvandrade elever skiljer sig mellan skolenheterna i Köpings kommun och i jämförelse med riksgenomsnittet. Lägst andel nyinvandrade elever återfinns vid Malmaskolan 4–9, motsvarande 0 procent. Högst andel nyinvandrade återfinns vid Scheeleskolan motsvarande 4 procent vilket är en (1) procentenhet högre i jämförelse med riksgenomsnittet. Även föräldrarnas sammanvägda utbildningsnivå skiljer sig mellan skolenheterna och är lägre i jämförelse med riksgenomsnittet.

¹⁴ Anges på en skala mellan ett och tre, där 1 betyder genomgången folkskola/grundskola, 2 genomgången gymnasieskola om högst tre år, 3 eftergymnasial utbildning.

¹⁵ Lägeskommunen – det vill säga elever som går i kommunal eller fristående skola i kommunen.

¹⁶ 44 % av vårdnadshavarna i Köpings kommun har eftergymnasial utbildning, snittet i riket uppgår till 60 %

3.2 Trygghet och studiero

I skolenkäten, som genomförs hos varje huvudman vartannat år, tillfrågades alla elever i årskurs fem och årskurs åtta om anpassning efter elevens behov.¹⁷ Den första siffran i kolumnen anger genomsnittet i Köpings kommun och den andra siffran genomsnittet i enkätomgången.

Trygghet	Årskurs 5	Årskurs 8
Känner du dig trygg i skolan?	8,1 / 7,8	6,8 / 7,4
Känner du dig rädd för någon lärare eller annan vuxen på skolan?	9,3 / 9,1	8,8 / 8,8
Tycker du att de vuxna i skolan har koll på vad som händer på rasterna?	6,1 / 6,0	4,8 / 5,1

Skolenkäten för elever i årskurs 5 respektive årskurs 8 våren 2022, Skolinspektionen

Av uppgifterna ovan kan vi se att eleverna i årskurs 5 i Köpings kommun ställer sig något mer positiva i frågor kopplade till trygghet i jämförelse med genomsnittet i enkätomgången. Eleverna i årskurs 8 är något mer negativa i jämförelse med genomsnittet i enkätomgången.

Skolenkäten besvaras också av undervisande lärare. Av resultatet framgår att tio procent har angett att påståendet att "de upplever att eleverna känner sig trygga i skolan" stämmer helt och hållet. Av personalen har 76 procent angett att det stämmer till stor del. Snittet i Köpings kommun vad gäller upplevelsen av att eleverna känner sig trygga i skolan ligger i paritet med snittet i enkätomgången.

Av personalen svarade tre procent att de alltid upplever att de vuxna har koll på vad som händer på rasterna. 73 procent har angett att de ofta upplever att de vuxna har koll. Snittet i Köpings kommun vad gäller om de vuxna på skolans koll på vad som händer på rasterna ligger i paritet med snittet i enkätomgången.

Studiero	Årskurs 5	Årskurs 8
Hur ofta är det arbetsro på lektionerna?	5,4 / 5,5	5,4 / 5,7
Hur ofta är det så stökigt på lektionerna att du har svårt att koncentrera dig?	5,5 / 5,7	5,2 / 5,7

Skolenkäten för elever i årskurs 5 respektive årskurs 8 våren 2022, Skolinspektionen

Av resultatet ovan kan vi se att eleverna i årskurs 5 och 8 ställer sig något mer negativa till frågor kopplat till studiero i jämförelse med snittet i enkätomgången. Eleverna i årskurs 8 är mer kritiska än eleverna i årskurs 5 vad gäller om det ofta är så stökigt att de har svårt att koncentrera sig.

¹⁷ Medelvärdet visar i hur hög grad som respondenterna instämmer i påståendet. Det högsta värdet är 10 och det lägsta 0.

Av resultatet i enkäten till den pedagogiska personalen framgår att 13 procent upplever att det alltid är studiero på deras lektioner. Av personalen har 69 procent angett att det ofta är studiero. Den pedagogiska personalen i Köpings kommun ställer sig något mer kritiska till frågan i jämförelse med snittet i enkätomgången.

Att elever och pedagogisk personal i Köpings kommun är mer kritiska till frågor kopplade till studiero än snittet i enkätomgången menar intervjuade rektorer bl.a. beror på att det finns ett behov av mindre grupper och mer stöd i klassrummen. Uppfattningen är att studieron är en utmaning i samtliga årskurser och att skolenheterna därför på olika sätt försöker träna eleverna i hur studiero kan uppnås, bl.a. genom att inkludera eleverna i utformandet av ordningsregler.

Bilden att det på skolenheterna råder för stora grupper för att säkerställa god studiero delas av intervjuade lärare.

3.3 Resurser

”Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas” enligt skollagen 1 kap. 9 §. Detta betyder att eleverna ska ges förutsättningar att nå så långt som möjligt och att de elever som av olika skäl har det svårt att nå målen i skolan, till exempel av socio-ekonomiska skäl eller för att de har ett annat modersmål än svenska, ska kompenseras. Likvärdig utbildning handlar alltså inte om att resurserna skall fördelas lika, utan att ”hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov”. (Lgr11, p1) Detta är skolans kompensatoriska uppdrag. Kommuner ska enligt 2 kap. 8 b § SkoL ”fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov”.

”Huvudmannen bör ha rutiner för att regelbundet säkerställa att skolenheterna har tillräckliga resurser för att uppfylla de krav som ställs i lagar och andra föreskrifter i fråga om extra anpassningar och särskilt stöd”. (SKOLFS: 2022:334)

I Skolverkets statistik (Siris), som bygger på uppgifter som kommunerna lämnar till SCB, framgår att genomsnittskostnaden för en grundskoleelev i Köpings kommun år 2022 var 121 500 kronor, vilket var omkring 700 kronor högre än året före.

Nedan görs en jämförelse med genomsnittlig kostnad i kommungruppen (lågpendlingskommun nära större stad) och för rikets samtliga huvudmän.

2022	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Under- visn.	Skolmål- tider	Lärverk- tyg, utr- mm	Elev- hälsa	Övr. ¹⁸
Köping	121 500	15 100	69 400	10 400	5 900	3 660	17 100
Kommungrupp ¹⁹	130 500	19 900	69 000	8 000	6 300	4 700	18 300
Riket ²⁰	125 300	21 400	69 700	7 200	5 700	4 320	16 900

Siris, Skolverket

Den genomsnittliga kostnaden per elev i Köpings kommun var år 2022 lägre i jämförelse med kommungrupp och riket. Av samtliga kostnadsslag är det framför allt kostnaden för lokaler och inventarier samt elevhälsa som skiljer sig från riksgenomsnittet. Kostnaden för lokaler och inventarier var drygt 29 procent lägre och kostnaden för elevhälsa drygt 15 procent lägre i jämförelse med snittet i riket. Vi ser samtidigt högre kostnader för skolmåltider och "övriga kostnader". Kostnaden för skolmåltider var drygt 44 procent högre i jämförelse med snittkostnaden i riket. Enligt skolchef är kostnaden för lokaler och inventarier låg då inga nya skolor har byggts och låga renoveringskostnader. Detta kommer, enligt skolchef, medföra större kostnader framöver. Anledningen till att kostnaderna för skolmåltider är hög är att kommunen har många tillagningskök, även på de mindre skolenheterna. Nettokostnadsavvikelsen för grundskolan uppgick år 2022 till -2,9 procent vilket innebär att den faktiska kostnaden för hemkommunens grundskolor är lägre än statistisk förväntat utifrån bland annat barn med utländsk bakgrund, skolstruktur och befolkningsutveckling.

I Köpings kommun fördelas resurser sedan år 2020 främst utifrån antal elever, därefter genomförs en socioekonomisk omfördelning motsvarande fem procent. Den socioekonomiska omfördelningen tar hänsyn till följande faktorer, vikt anges i parentes:

- utländsk bakgrund (25 %)
- invandrade de senaste sex åren (15 %)
- utbildningsbakgrund (50 %)
- försörjningsstöd (10 %)

För höstterminen 2023 erhöll Scheeleskolan störst socioekonomisk tilldelning motsvarande 0,0068 lärartjänster per elev vilket motsvarar ungefär 4 411²¹ kronor per elev. Två skolenheter erhöll ingen socioekonomisk tilldelning. Utöver den

¹⁸ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

¹⁹ Lågpendlingskommun nära större stad

²⁰ Köping och kommungrupp inkluderar endast kommunala huvudmän medan riket inkluderar samtliga huvudmän.

²¹ Vid en lönekostnad på 650 000 kronor per år.

2023-12-06

socioekonomiska tilldelningen erhåller två skolenheter en "ö-resurs" vilket för en enhet utgör extra lokalersättning och för den andra resurser för natur- och tekniksatsning (NTI).

Intervjuat presidium för utbildningsnämnden menar att nämnden i huvudsak erhåller tillräckligt med resurser från kommunfullmäktige för att klara uppdraget att ansvara för grundskolan. Uppfattningen är dock att nämnden genom mer resurser skulle kunna öka grundskolans kvalitet och resultat. Bilden delas av intervjuad skolchef som menar att det ekonomiska läget i omvärlden har medfört ökade kostnader inom utbildningsnämndens verksamheter samtidigt som olika besparings- och effektiviseringskrav föreligger. Kommunfullmäktiges resurstilldelning till nämnden tar hänsyn till antalet elever vid läsårets start. Om antalet elever skulle förändras under pågående läsår behöver nämnden hantera kostnaden inom befintlig budgetram. Detta menar skolchef kan få konsekvenser om en elev behöver lämna grundskolan för en plats vid kommunens anpassade grundskola, vilket är en dyrare skolform.

Vad gäller nämndens resursfördelningsmodell menar intervjuat presidium att den i stort är tillräckligt skarp så att förutsättningarna att möta elevernas behov är likvärdiga vid samtliga skolenheter. Nämnden är dock medveten om att flera skolenheter uttrycker behov av mer resurser vilket medfört att modellen kommer att ses över för att säkerställa att resurser fördelas på bästa sätt, menar presidiet. Det är tredje läsåret nuvarande resursfördelningsmodell tillämpas och det går att utläsa ett det finns skolenheter med större utmaningar att hålla budget, menar skolchef. Översynen av resursfördelningsmodellen ska därför bl.a. se huruvida det finns behov av att avsätta mer resurser för resursutjämning, menar skolchef.

Intervjuade rektorer upplever att nämnden i stort tar hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov i sin resursfördelning men att resursfördelningsmodellen skulle kunna bli mer skarp. Uppfattningen är att nämnden i sin resursfördelning behöver ta hänsyn till fler faktorer än vad de gör idag; det gäller exempelvis antal elever med NPF-diagnoser och skolenheternas förutsättningar vad gäller lokaler. Enligt intervjuade rektorer har elevers behov av extra anpassningar och särskilt stöd under de senaste åren ökat och således även kostnaderna för att säkerställa att behoven tillgodoses, vilket den nuvarande resursfördelningsmodell inte tar hänsyn till. I de fall elever är i behov av en elevassistent eller motsvarande är däremot uppfattningen att det är en accepterad anledning att överskrida budget, menar rektorerna. Vidare uppges vissa skolenheter ha ett stort underhållsbehov av sina lokaler, vilket i förekommande fall har belastat skolans budget trots att skolan hyr lokalerna, menar rektorerna.

Flera av de intervjuade lärarna upplever att skolenheterna inte erhåller tillräckligt med resurser och menar att de saknar förutsättningar att bedriva undervisning med en hög måluppfyllelse. Uppfattningen är, precis som hos intervjuade rektorer, att resurserna inte har ökat i takt med elevernas behov av extra anpassningar och särskilt stöd vilket medfört att lärarna många gånger känner att de inte räcker till för att hjälpa alla elever i klassrummet. Vidare menar lärarna att resurserna minskar i takt med att eleven blir äldre. Enligt intervjuade lärare förekommer det att insatser för elever försvinner i samband med att elever börjar högstadiet.

I Köpings kommun är elevhälsan i huvudsak lokalt organiserad och direkt underställd rektor. Det gäller professionerna kurator, speciallärare, specialpedagog och

skolsköterska. Centralt, underställd verksamhetschef för grundskola, återfinns skolpsykolog och samordnande speciallärare. De olika professionerna ska samarbeta med varandra i elevhälsoteam (EHT) på skolan. Intervjuade representanter för elevhälsan upplever att nämnden tar hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov i sin resursfördelning men att skolenheterna inte erhåller tillräckligt med resurser. Många elever har ett behov av särskilt stöd och det finns inte möjlighet att ansöka om extra resurser för elever vars behov av särskilt stöd har uppkommit under ett pågående läsår vilket är en utmaning, menar intervjuade representanter för elevhälsan. Vidare är uppfattningen att besparings- och effektiviseringskrav har medfört att skolenheterna inte längre har samma förutsättningar att ta in vikarier när exempelvis en lärare är sjukskriven vilket medför att bl.a. speciallärare och specialpedagoger fått vikariera.

3.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att resurser till skolenheterna delvis fördelas med hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov.

Elevernas måluppfyllelse i årskurs 9 är lägre i Köpings kommun än riksgenomsnittet. Vi ser att Skolverkets SALSA-värden, som enligt forskning har betydelse för betygsresultaten, skiljer sig på flera enheter i jämförelse med riksgenomsnittet. Utifrån kommunens socioekonomiska struktur och elevernas måluppfyllelse ser vi att nämndens kompensatoriska uppdrag är särskilt viktigt.

Den negativa nettokostnadsavvikelsen, elevernas grad av måluppfyllelse samt flera respondenters bedömning av att resurserna inte motsvarar behoven bedömer vi pekar på ett behov av ett gediget systematiskt kvalitetsarbete som också ligger till grund för dialog med budgetberedningen, se vidare i bedömning 3.4.

Vi bedömer att nämnden genom sin resursfördelningsmodell ger skolenheter med mer utmanande socioekonomisk struktur mer resurser. Huruvida omfattningen på det socioekonomiska bidraget och dess fördelning per skolenhet motsvarar de faktiska behoven bedömer vi däremot inte vara säkerställt. Resursfördelningsmodellen ska emellertid ses över vilket vi bedömer är angeläget.

3.4 Systematiskt kvalitetsarbete

Bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete i förskola och skola finns i 4 kap. skollagen. I lagen framgår att arbetet ska bedrivas på huvudmanna- och enhetsnivå. På huvudmannanivå ska det bestå av planering, uppföljning, analys och utveckling genom insatser. Arbetet ska utgå från målen för verksamheten som formuleras i lag, förordningar och andra styrdokument. Fokus får alltså inte bara ligga på kunskapsmålen. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

I Köpings kommun styr utbildningsnämnden verksamheten sedan läsåret 2020/2021 genom en tillitsbaserad styrmodell²². Detta innebär bl.a. att nämndens uppföljning av skolenheternas kvalitetsarbete inte längre sker via en sammanställd kvalitetsrapport utan genom åiterrapportering från olika planerade och strukturerade dialoger. Dialogerna, som syftar till att följa upp skolenheternas mål och förutsättningar, sker på olika nivåer i förvaltningen och ska löpande åiterrapporteras till nämnden. Utöver skolenheternas egna mål och förutsättningar ska nämndens prioriterade områden följas upp. Nämndens prioriterade områden, som fastställs i verksamhetsplanen, identifieras bl.a. vid åiterrapporteringen från dialogerna samt vid de årliga utvecklingsdagarna som nämnden genomför tillsammans med skolchef, verksamhetschefer och rektorer.

Nämndens prioriterade områden som beslutas i verksamhetsplanen följs, utöver åiterrapportering från dialoger och årliga utvecklingsdagar, bl.a. upp via:

1. verksamhetsbesök av nämndledamöter mellan december och juni,
2. tema på nämndmöten och
3. i delårsrapport samt i årsbokslut

Av nämndens verksamhetsplan för år 2023 framgår att nämnden har beslutat om fem prioriterade områden. Det handlar om följande områden:

1. öka kvalitén i undervisningen.
2. säkerställa att våra barn och elever känner sig trygga i våra verksamheter.
3. säkerställa kompetensförsörjningen i våra verksamheter.
4. stärka barn- och elevhälsoarbetet.
5. säkerställa att måltidssituationen för våra elever och för de äldre inom äldreomsorgen håller hög kvalitet.

Utöver uppföljning av de prioriterade områdena som beslutats i nämndens verksamhetsplan finns ett framtagit årshjul med olika områden som under året ska följas upp och åiterrapporteras till nämnden. Det handlar exempelvis om uppföljning av elever bosatta i Köpings kommun men skolgång i en annan kommun, lärarbehörighet samt presentation av resultat från olika enkäter.

Vi har tagit del av nämndens delårsrapport per 31 augusti 2023 och noterar att de prioriterade området "säkerställa att våra barn och elever känner sig trygga i våra

²² "Tillitsbaserad styrning, utbildningsförvaltningen" 2021-09-10

verksamheter” ” bedöms som i hög grad uppfyllt och området ”öka kvalitén i undervisningen” bedöms som delvis uppfyllt.

Vad gäller de övriga prioriterade områdena framgår ingen bedömning huruvida de är uppfyllda eller inte, vi noterar dock att det av uppföljningen till området ”stärka barn- och elevhälsoarbetet” framgår att ”grundskolan har kommit långt i sina aktiviteter och att arbetet rullar på bra”. Av uppföljningen framgår inte vilka eventuella åtgärder som behöver vidtas för att områdena ska uppfyllas eller vad ansvaret för åtgärdernas genomförande ligger.

Intervjuade rektorer bedömer att nämnden, innan den tillitsbaserade styrmodellen infördes, genom de årliga kvalitetsrapporterna erhöll mer omfattande analyser från respektive skolenhet. Uppfattningen är dock att trots att nämnden tidigare erhöll mer omfattande analyser så gav dessa ingen större effekt än vad nuvarande styrmodell ger då innehållet i kvalitetsrapporterna blev för stort för nämnden att bryta ned. Intervjuade rektorer menar därför att införandet av nuvarande styrmodell har medfört att den uppföljning och analys som nämnden erhåller endast omfattar det mest väsentliga. Däremot är uppfattningen, bland intervjuade rektorer, att nämnden innan införandet av nuvarande styrmodell var mer benägna att bjuda in rektorerna för dialog och att detta är något som behöver stärkas för att nämnden på ett mer effektivt sätt ska kunna identifiera hur de kan stödja skolorna på bästa sätt och vidta rätt åtgärder.

Bilden av att dialogen mellan nämnd och verksamhet har minskat sedan införandet av den tillitsbaserade styrmodellen delas av intervjuade lärare och representanter från elevhälsan som menar att det är svårt att på verksamhetsnivå få kännedom om hur nämnden tar emot och arbetar med den information som överlämnas. Intervjuade lärare uppger dock att det förekommer att nämnden, baserat på det som framkommer inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet, beslutar om åtgärder. Det har exempelvis handlat om satsningar på utbildning för den pedagogiska personalen såsom ”Läraryftet²³”.

För att minska avståndet mellan nämnd och verksamhet genomför nämnden sina sammanträden vid några tillfällen per år ute på skolenheterna, menar presidiet. Syftet är att komma närmare verksamheten och få en bättre dialog med framför allt rektor. Därtill utser nämnden ”utbildningspolitiker” som blir tilldelade ansvar för olika skolenheter. I ansvaret ingår att årligen besöka skolenheterna och återkoppla till övriga ledamöter i nämnden.

²³ Genom läraryftet får lärare möjlighet att komplettera sin legitimation med fler behörigheter. Huvudmannen har möjlighet att ansöka om statsbidrag för denna satsning.

3.4.1 Uppföljning av trygghet och studiero

Som framgår i avsnitt 3.4 har utbildningsnämnden i sin verksamhetsplan för år 2023 beslutat om ett prioriterat område kopplat till trygghet. Det handlar om följande område:

- säkerställa att våra barn och elever känner sig trygga i våra verksamheter.

Av nämndens delårsrapport per 2023-08-31 framgår att nämnden följt upp det prioriterade området och noterar att området bedöms vara uppfyllt till hög grad. Av uppföljningen framgår bl.a. att en rad olika aktiviteter har genomförts för att öka tryggheten. Det gäller exempelvis:

- implementering av Co-Safe²⁴ i samtliga verksamheter
- revidering och implementering av hot- och våldplaner
- övningar av in- och utrymning

Enligt delårsrapporten gör utbildningsförvaltningen bedömningen att området trygghet och säkerhet inte längre kommer behöva vara ett prioriterat område för nämnden.

Sedan år 2021 genomförs årliga enkätundersökningar hos elever och vårdnadshavare via ett externt företag. Enkäten ställer bl.a. frågor om upplevd trygghet och studiero. Vi har tagit del av resultatet från den senaste enkätundersökningen som presenterades för nämnden den 27 september 2023²⁵ och som besvarades av elever i årskurs 2 till och med årskurs 9 samt av vårdnadshavare²⁶. Av resultatet framgår att andelen elever som känner sig trygga i skolan uppgår till 79 procent, 11 procent anger att de inte känner sig trygga. Resultatet är i nivå med tidigare år. Av resultatet från enkäten till vårdnadshavare framgår att 73 procent instämmer i påståendet att deras barn känner sig trygga i skolan. Andelen vårdnadshavare som instämmer i påståendet är något lägre i jämförelse med föregående år då 76 procent av vårdnadshavarna angav att deras barn känner sig trygga i skolan, 14 procent anger att deras barn inte känner sig trygga i skolan.

Av enkätresultatet framgår vidare att 63 procent av eleverna upplever att de för det mesta har studiero på lektionerna, 16 procent anger att de upplever att de inte har studiero. Andelen elever som upplever studiero på lektionerna har ökat motsvarande fem procentenheter i jämförelse med föregående år. Av vårdnadshavarna anger 73 procent att de upplever att deras barn för de mesta har studiero på lektionerna, 22 procent anger att deras barn inte har studiero. Även andelen vårdnadshavare som upplever att deras barn för de mesta har studiero på lektionerna har ökat jämfört med föregående år, motsvarande sex procentenheter.

Vi kan i övrigt av det enkätresultatet nämnden erhöll inte se att resultatet har analyserats. Enligt intervjuad skolchef erhåller nämnden muntlig information i samband med att enkätresultatet redovisas för nämnden. Nämndens presidium menar att om det i samband med uppföljningen skulle förekomma större avvikelser så har nämnden

²⁴ Co-Safe är en larmapp för skolor för att möjliggöra en effektiv hantering av bl.a. inrymning och utrymning.

²⁵ Un 2023-09-27 § 84

²⁶ Resultatet redovisas på en skala från 1-10. Ett högt värde indikerar att respondenten håller med i ett påstående och ett lågt värde indikerar tvärt om.

möjlighet att begära kompletterande uppföljningar med mer omfattande analyser. I vissa fall kan det också bli aktuellt att bjuda in berörd rektor för dialog. Uppfattningen är dock att förvaltningen har förståelse för vilken typ av information nämnden är intresserad av och att den muntliga informationen som ges i samband med uppföljningen av bl.a. enkätresultat ger nämnden god inblick.

3.4.2 Uppföljning av kunskapsresultat

Som framgår i avsnitt 3.4 har utbildningsnämnden i sin verksamhetsplan för år 2023 beslutat om ett prioriterat område kopplat till kunskapsresultaten. Det handlar om följande område:

- Öka kvalitén i undervisningen

Av verksamhetsplanen framgår att barnens och elevernas kunskapsinhämtning i hög utsträckning är beroende av undervisningskvalitén. Utbildningsnämnden vill därför att fokus under kommande år ska ligga på att barn och elever har studiero samt tycker att undervisningen ger stimulans till fortsatt lärande. Av delårsrapporten per 31 augusti 2023 framgår att det finns mycket kvar att göra när det kommer till att öka kvalitén i undervisningen. Av delårsrapporten framgår däremot inte vilka åtgärder som behöver vidtas eller var ansvaret för åtgärdens genomförande ligger.

Av delårsrapporten framgår vidare att nämnden, inom ramen för kommunfullmäktiges mål "kommunens verksamheter erbjuder största möjliga kvalitet för givna resurser" följt upp andelen elever som i årskurs 9 är behöriga till yrkesprogram. Av uppföljningen framgår att andelen behöriga till yrkesprogram har ökat motsvarande 4,2 procentenheter jämfört med föregående år. Vi kan av delårsrapporten inte se att resultatet analyseras däremot framgår att det främst är ämnet matematik som gör att elever inte blir behöriga men att behörigheten efter avslutad sommarskola ökade ytterligare. Ett analysarbete kring matematikresultatet och undervisningen kommer, enligt delårsrapporten, påbörjas på förvaltningsnivå under hösten 2023. Enligt skolchef har analysarbetet inletts. Det finns däremot inget slutdatum för när arbetet ska vara genomfört utan arbetet kommer att pågå fram till att resultaten för matematik går åt rätt håll, med kontinuerliga avstämningar.

Utbildningsnämnden erhåller årligen under augusti månad en redovisning av preliminär måluppfyllelse och betygsstatistik för eleverna i årskurs 3, 6 och 9. Vi kan av den redovisning nämnden erhöll den 23 augusti 2023²⁷ ta del av uppgifter om måluppfyllelsen och av tillhörande protokoll framgår kommentarer till uppföljningen. Av kommentarerna i protokollet framgår bl.a. att måluppfyllelsen i årskurs 3 sjunker något i svenska, matematik och svenska som andraspråk. Resultaten för eleverna i årskurs 3 har också försämrats i de nationella proven. I årskurs 6 ligger andelen elever som når minst betyget E i alla ämnen på samma nivå som föregående år. För de nationella proven visar eleverna i årskurs 6 ett bra resultat i svenska och engelska samtidigt som resultaten har försämrats i matematik och svenska som andraspråk. Vad gäller eleverna i årskurs 9 framgår av kommentarerna i protokollet att, likt föregående år, uppnår sex av tio minst godkända betyg i alla ämnen. Vad gäller de nationella proven

²⁷ UN 2023-08-23 § 72

framgår bl.a. att 82 procent uppnår godkänt resultat i matematik vilket är en ökning motsvarande 10 procentenheter jämfört med föregående år.

Vi kan utöver kommentarerna i protokollet inte se att den uppföljning av måluppfyllelsen som nämnden erhållit för eleverna i årskurs 3, 6 och 9 har analyserats. Som framgår av avsnitt 3.4.1 får nämnden, enligt intervjuad skolchef, muntlig information i samband med redovisningen.

3.4.3 Bedömning

Vår bedömning är att nämnden delvis bedriver ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete.

Vi bedömer att det genom riktlinjer och årshjul finns en tydlig struktur hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. Vi bedömer däremot att det är en brist att huvudmannen inte analyserar måluppfyllelsen och identifierar insatser att genomföra samt dokumenterar kvalitetsarbetet. Det är inte tillfredsställande att kvalitetsarbetet bara redovisas muntligen. Vi vill också påtala vikten av en välfungerande kommunikation uppåt och nedåt i styrkedjan utifrån vad som framkommer i det systematiska kvalitetsarbetet.

Vår bedömning att nämnden delvis följer upp och utvärderar särskilt utvalda områden.

Vi ser positivt på att nämnden årligen beslutar om ett antal prioriterade områden för uppföljning, däribland elevernas upplevelse av trygghet och studiero samt kunskapsresultat men vi kan, utifrån erhållet material, inte se att resultaten har analyserats eller att åtgärder identifierats. När åtgärder har identifierats är det angeläget att det tydligt framgår var i styrkedjan ansvaret för åtgärdens genomförande ligger.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Granskningen har syftat till att bedöma om utbildningsnämndens styrning av grundskolan är ändamålsenlig så att eleverna i grundskolan ska kunna nå målen för utbildningen

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att utbildningsnämndens styrning delvis är ändamålsenlig så att eleverna i grundskolan ska kunna nå målen för utbildningen.

Vi bedömer att nämnden ur ett antal perspektiv har en ändamålsenlig verksamhet så att eleverna i grundskolan ska kunna nå målen för utbildningen; ett par brister medför dock att vår samlade bedömning blir att styrningen endast delvis är ändamålsenlig.

Vi bedömer att nämnden genom sin resursfördelningsmodell ger skolenheter med mer utmanande socioekonomisk struktur mer resurser men det är inte säkerställt att det socioekonomiska bidraget och dess fördelning motsvarar de faktiska behoven på enheterna. Resursfördelningsmodellen ska emellertid ses över vilket vi bedömer är angeläget.

Vi bedömer att det genom riktlinjer och årshjul finns en tydlig struktur för hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. Vi bedömer däremot att det är en brist att huvudmannen inte analyserar måluppfyllelsen och identifierar insatser att genomföra samt dokumenterar kvalitetsarbetet. Det inte är inte heller tillfredsställande att kvalitetsarbetet bara redovisas muntligen.

Den negativa nettokostnadsavvikelsen, elevernas grad av måluppfyllelse samt flera respondenters bedömning av att resurserna inte motsvarar behoven bedömer vi pekar på ett behov av ett gediget systematiskt kvalitetsarbete som också ligger till grund för dialog med budgetberedningen.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi utbildningsnämnden att:

- säkerställa att resurser avsätts och fördelas så att eleverna vid varje skolenhet ges likvärdiga förutsättningar att nå målen för utbildningen (2 kap. 8 b § Skoll)
- stärka det systematiska kvalitetsarbetet, särskilt vad gäller analys, åtgärder att vidta och att säkerställa att adekvata skarpa och riktade åtgärder genomförs. (4 kap. 3, 6 och 7 §§. Skoll).



Köpings kommun
Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2023-12-06

Datum som ovan

KPMG AB

Joakim Nertyk
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Klara Engström
Verksamhetsrevisor

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