

Stenungsunds kommun

Förstudie av grundskoleverksamheten



Building a better
working world

Innehåll

1. Inledning	2
1.1. Bakgrund	2
1.2. Syfte och revisionsfrågor.....	2
1.3. Revisionskriterier	2
1.4. Metod.....	3
2. Nationella mätningar	4
2.1. Godkänt resultat i kärnämnenas årskurs 9.....	4
2.2. Behörighet till gymnasieskolans program.....	5
2.3. Åtgärder för att möta de sjunkande resultaten.....	6
3. Anpassningar till den nya skollagen (2010:800)	7
3.1. Systematiskt kvalitetsarbete.....	7
3.2. Lärarlegitimation	8
3.3. Omorganisation	8
4. Resursfördelning	10
5. Bedömning	11

Bilagor:

Bilaga 1 Dokumentförteckning

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Grundskolan är en obligatorisk skolform med nio läsår. I Stenungsund finns nio kommunala grundskolor med sammanlagt ca 3 000 elever i åldrarna 6-15 år. Det är kommunstyrelsen och dess bildningsutskott som bereder och fattar beslut i frågor som rör grundskoleverksamheten i kommunen.

Grundskoleverksamheten i Stenungsunds kommun står inför ett antal utmaningar. Meritvärdet i kommunens skolor visar på en nedåtgående trend. Den nya skollagen (2010:800) började tillämpas den 1 juli 2011. Lagen innebär bland annat förändrade krav på lärares kompetens och system för systematiskt kvalitetsarbete.

De förtroendevalda revisorerna har i arbetet med risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att under 2013 genomföra en förstudie av hur kommunstyrelsen hanterar ovan nämnda utmaningar.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med förstudien har varit att översiktligt granska hur kommunstyrelsen hanterar de utmaningar grundskoleverksamheten står inför.

Syftet har brutits ned i följande revisionsfrågor:

1. Vad visar nationella mätningar avseende elevernas resultat i grundskolan i Stenungsunds kommun?
2. Hur hanteras resultaten? Vilka åtgärder vidtas?
3. Hur har anpassning skett till kraven i den nya skollagen avseende lärarbehörighet?
4. Hur har anpassning skett till kraven i den nya skollagen avseende det systematiska kvalitetsarbetet?
5. Vilket resursfördelningssystem tillämpas och är det nyanserat utifrån behov hos barn/elever som behöver särskilt stöd?

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

Revisionskriterierna för denna granskning har i huvudsak utformats från 6 kapitel 7 § kommunallagen (1991:900) som gör gällande att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har fastställt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Revisionskriterierna utgörs även av skollagen (2010:800) vilket närmare beskrivs i tillämpliga delar av rapporten.

1.4. Metod

Förstudien har genomförts som en dokument- och intervjustudie. Granskade dokument framgår av bilaga 1. Intervjuer har genomförts med:

- Verksamhetschef för barn och utbildning samt avdelningschef för grundskola
- Bildningsutskottets presidium
- En gruppintervju med 4 rektorer vid följande grundskolor:
 - Kopperskolan (f-6)
 - Kristinedalskolan (f-9)
 - Kyrkonerumskolan (f-6)
 - Stora Högaskolan (f-9)

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att granska rapportens sakinhåll.

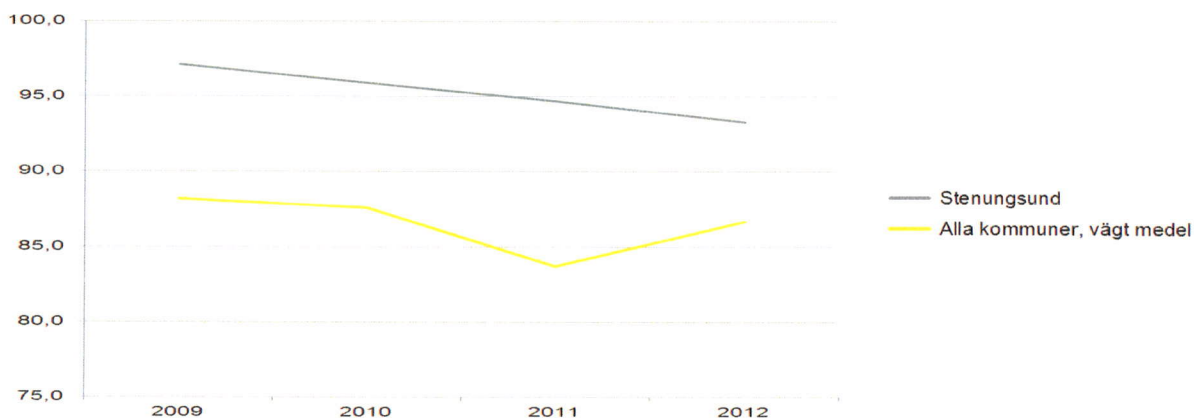
2. Nationella mätningar

I detta kapitel redogörs för nationella mätningar avseende studieresultatet bland eleverna i Stenungsunds kommun. Uppgifterna är hämtade från SKL:s databas Kolada. Vi har valt att redovisa resultaten i de nationella mätningarna inom följande områden:

- Godkänt resultat i svenska, matematik och engelska i årskurs 9
- Behörighet till gymnasieskolans fyra program

2.1. Godkänt resultat i kärnämnenas årskurs 9

Tabellen nedan visar andelen elever i årskurs 9 under åren 2009-2012, med minst godkänt i svenska, matematik och engelska. Statistiken visar elever i kommunens egna skolor samt jämförelse med medelvärdet för rikets samtliga kommuner samma år.



Tabell 1 (Källa: Kolada)

Andelen elever som fått godkänt i kärnämnenas årskurs 9 har minskat kontinuerligt de senaste fyra åren, från 97,1%-93,3%. Resultaten för Stenungsund är däremot över medelvärdet för hela riket. Resultatet i riket har haft en fluktuerande utveckling med en nedgång från 88,2%-86,7%.

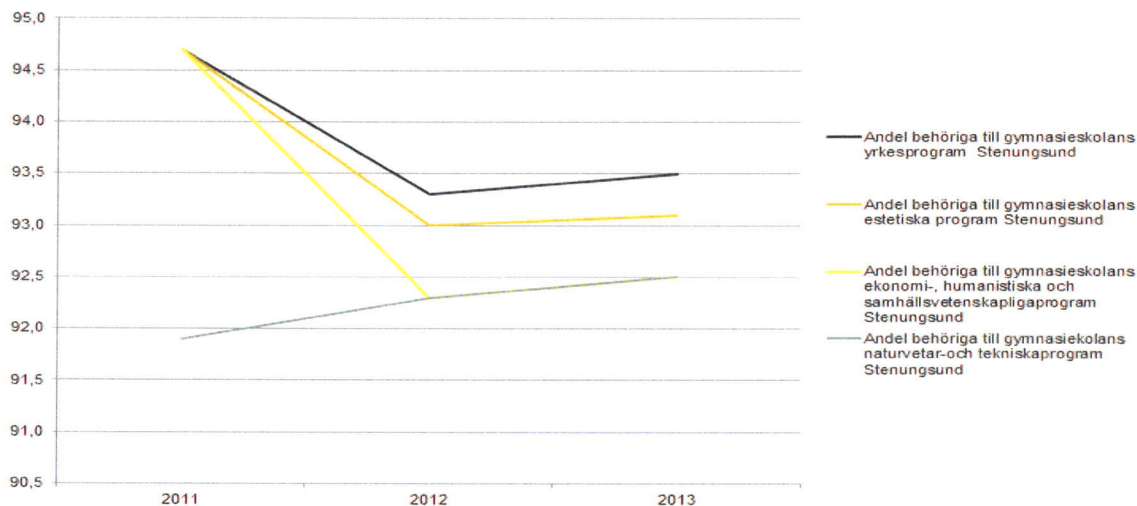
En specifik redogörelse för utvecklingen av resultaten i de enskilda ämnena från 2009-2012 i årskurs 9 i Stenungsund visar följande:

- Matematik: 92,6% av eleverna hade minst godkänt år 2009. Detta sjönk till 88,0% år 2012.
- Svenska: 98,3% av eleverna hade minst godkänt år 2009. Detta sjönk till 97,9% år 2012.
- Engelska: 97,3% av eleverna hade minst godkänt år 2009. Detta sjönk till 96,9% år 2012.

Av intervju med verksamhetschef och avdelningschef framkommer att det främst är i de yngre åldrarna som studieresultatet sjunker. De intervjuade menar att ett allt större behov av resurser i grundskolans första år märkts. Öppna jämförelser för år 2013 visar exempelvis att andelen som klarat alla delprov i ämnesproven i årskurs 3 uppgår till 69 % i Stenungsund. Detta placerar kommunen under det nationella medelvärdet på 71,6 % för matematik och 71,9 % för svenska.

2.2. Behörighet till gymnasieskolans program

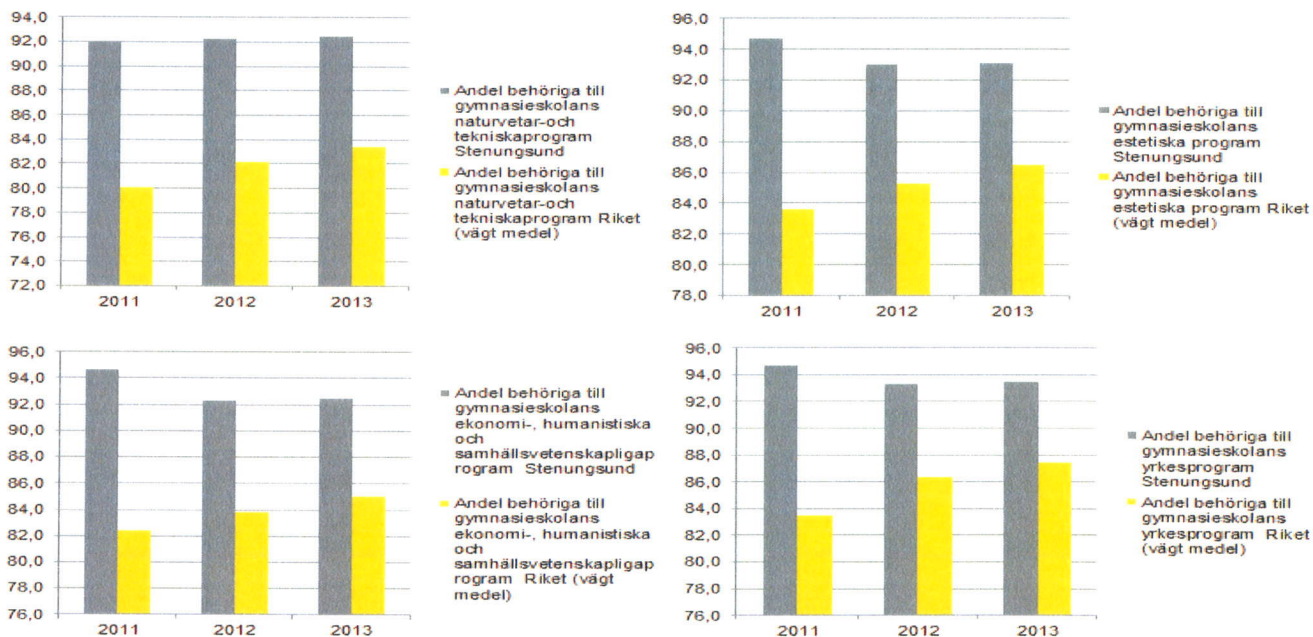
Tabellen nedan visar andelen elever i årskurs 9 som varit behöriga till gymnasieskolans program under åren 2011-2013. Den programspecifika uppföljningen saknas för åren 2009 och 2010 i Kolada.



Tabell 2 (Källa: Kolada)

Statistiken ovan visar att andelen behöriga till tre av kommunens gymnasieprogram sjönk drastiskt mellan åren 2011-2012 för att sedan öka något mellan 2012-2013. Undantag är andel behöriga till naturvetar- och teknikprogram som har haft en stadig ökning de senaste tre åren.

I mätningen av andelen behöriga till gymnasiet där Stenungsunds kommun jämförs med riket visar däremot att Stenungsund placerar sig högre än rikets genomsnitt. Detta gäller samtliga mätningar under tre år i rad.



Tabell 3 (Källa: Kolada)

2.3. Åtgärder för att möta de sjunkande resultaten

Vid intervjuerna hänvisas till ett antal åtgärder som vidtagits för att möta de sjunkande studieresultaten i grundskolan i Stenungsunds kommun. De intervjuade menar dock att det är svårt att konstatera de exakta bakomliggande orsakerna till att studieresultaten sjunker. Vidare framförs att effekter av eventuella åtgärder som vidtas i de yngre åldrarna inte blir synliga förrän eleverna får sitt slutresultat i årskurs 9. De intervjuade anger att de åtgärder som vidtas därmed är mer generella i sitt slag, såsom att tydliggöra arbetet med åtgärdsprogram samt en kommungemensam satsning på matematik. Dessutom nämns projektet "Var sin dator" som ett sätt att öka kvaliteten i undervisningen. En redogörelse för satsningarna följer nedan.

Då en elev riskerar att inte nå kunskapskraven skall ett åtgärdsprogram upprättas enligt den nya skollagen. Inom elevhälsoorganisationen i Stenungsund har det sedan år 2011 pågått ett arbete med att ta fram en vägledning- och handlingsplan för arbetet med åtgärdsprogram. Vägledningen tydliggör arbetsgången från det att det uppmärksammas att en elev befarsas att inte klara kunskapskraven till att utvärdering genomförs. Bilagt handlingsplanen finns mallar för framtagande av åtgärdsprogram. Mallarna är utarbetade med vägledande kommentarer för hur programmet skall utformas.

De nationella mätningarna visar att matematik är det kärnämne där resultaten sjunker mest. Av intervjuerna framgår att Stenungsunds kommun har valt att delta i SKL:s matematiksatsning "PISA 2015"¹. Stenungsund är en del av projektet sedan höstterminen 2012. Satsningen innebär att deltagande kommuner åtar sig att satsa specifikt på att höja högsta och lägsta nivån i PISA-mätningen för matematik år 2015. Av Barn- och elevhälsans kvalitetsredovisning för år 2013 framgår att en specialpedagog vid den centrala elevhälsoorganisationen, i samarbete med kommunens matematikutvecklare, har arbetat fram en plan för hur kommunen skall följa elevers matematikresultat samt utrett vilket stöd som finns att tillgå. Planen ska implementeras under höstterminen 2013.

Samtliga elever i årskurs 6-9 i kommunen har sedan 2011 tillgång till var sin dator. Av budget för 2013 framgår att ett arbete inom delar av förskolan och grundskolans lägre åldrar har påbörjats för att tillgängliggöra läsplattor för eleverna. Syftet är att IT ska användas som ett pedagogiskt verktyg i det digitala lärandet. Enligt intervjuade i bildningsutskottets presidium är projektet "Varsin Dator" ett strategiskt sätt att öka kvaliteten i undervisningen.

Enligt de intervjuade kommer ovan nämnda satsningar att följas upp genom det systematiska kvalitetsarbetet som implementeras i skolan. Detta beskrivs närmare i avsnitt 3.1 i föreliggande rapport.

¹ PISA: "Programme for International Student Assessment". Internationella mätningar avseende elevers studieresultat (OECD-projekt).

3. Anpassningar till den nya skollagen (2010:800)

Inom ramen för förstudien har en kartläggning gjorts över vilka åtgärder som vidtagits för att möta kraven i den nya skollagen. I enlighet med revisionsfrågorna är det två huvudsakliga områden i den nya lagen som har undersökts: implementering av ett systematiskt kvalitetsarbete samt arbetet med lärarbehörighet. Vid intervjuerna har det även framkommit att två större omorganisationer har skett de senaste två åren inom grundskoleverksamheten, även dessa redogörs för.

3.1. Systematiskt kvalitetsarbete

Enligt Skollagen (2010:800) 4 kap (2-8 §§) ska varje huvudman inom skolväsendet systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Inriktningen på arbete ska vara att de mål som finns för utbildningen uppfylls. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras. Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, övrig personal och elever. Elevernas vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i arbetet.

Enligt intervjuad verksamhetschef och avdelningschef pågår just nu en implementering av det systematiska kvalitetsarbetet. Inom verksamhetsledningen har en mall tagits fram för dokumentation. Mallen riktar sig främst till rektorer/förskolechefer och syftar till att skapa strukturer och rutiner för att dokumentera det systematiska kvalitetsarbetet på en övergripande enhetsnivå.

Inom ramen för förstudien har vi delgivit mallen samt den dokumentation som biläggs. Av dokumentationen framgår att delaktighet i kvalitetsarbetet är en grundläggande förutsättning för en fungerande verksamhet. Med delaktighet innebär att ledning, personal, barn och elever samt vårdnadshavare bidrar med synpunkter och underlag som synliggör kvalitén. Det framgår även att uppföljning av de mål som sätts upp för verksamheten kontinuerligt skall följas upp och utgöra underlag för verksamhetens utveckling. Uppföljning skall ske enligt en given tidsplan på såväl huvudmannanivå, rektorsnivå samt i arbetslag på enheterna. Uppföljning på rektorsnivå ska ske månadsvis genom att rektorerna ska besvara de stödfrågor som mallen anger för respektive månad.

Intervjuad verksamhetschef och avdelningschef för grundskola menar att en utmaning i implementeringen av det systematiska kvalitetsarbetet är att först och främst säkerställa att varje rektor dokumenterar månadsvis i mallen. Detta sker inte i dagsläget. Intervjuade rektorer menar att de ännu inte har påbörjat den månadsvisa rapporteringen i mallen, avsikten är att de ska påbörja arbetet under ht 2013-vt 2014. Uppföljningsrapporter utifrån målen har istället främst skett vid delår- och årsbokslut. Delårsrapporterna har hittills rapporteras till avdelningschefen för grundskolan.

Inom ramen för förstudien har vi tagit del av delårsuppföljningen från intervjuade rektors enheter för vårterminen 2013. Samtliga rapporter följer mallen för det systematiska kvalitetsarbetet och beskriver dels organisatoriska förutsättningar, dels en summerande utvärdering för terminen i helhet. Rapporterna avslutas med rektors reflektioner och en sammanfattande analys. En genomgång av rapporterna visar att omfattningen av analysen varierar mellan enheterna. I vissa fall är analysen omfattande och anger utvecklingsområden. I andra fall är analysen mer begränsad.

Av dokumentationen som biläggs mallen framgår att arbetslagen ska följa upp sitt kvalitetsarbete månadsvis och rapportera detta till rektor. System för hur detta skall ske och följas upp är ännu inte fastställt. Den enskilde lärarens ansvar och uppgift i det systematiska kvalitetsarbetet är inte tydliggjort. Det är ännu inte fastställt hur elever och övrig personal samt elevernas vårdnadshavare ska inkluderas i det systematiska kvalitetsarbetet. Uppföljningsprocessen i samtliga led av det systematiska kvalitetsarbetet är därmed ännu inte implementerat.

3.2. Lärarlegitimation

Den nya skollagen ställer ökade krav på lärares behörighet och möjlighet att sätta betyg. Enligt lagen får lärare som anställts före den 1 juli 2011 och därefter inte bytt anställning undervisa och självständigt sätta betyg utan legitimation fram till den 30 juni 2015. Lärare som anställts efter den 1 juli 2011 måste från och med den 1 december 2013 ha legitimation. Det finns vissa undantag från kravet på legitimation, exempelvis för undervisning i yrkesämnen och modersmål.

Av intervjuerna framgår att ett arbete pågår inom verksamheten med att kartlägga behörigheten hos samtliga lärare i kommunen. Av kartläggningen framgår att av kommunens 471 anställda lärare har 59 legitimationer utfärdats.

Enligt intervjuerna framkommer att arbetet med ansökningar om lärarlegitimation har varit problematiskt. Rektorerna ger ett flertal exempel där lärare ansökt om legitimation i de ämnen de är behöriga inom men erhållit legitimation i helt andra ämnen. Detta har lett till att arbetet med att säkerställa lärarnas legitimationer förhålls. De intervjuade menar därför att det är osäkert om samtliga lärare kommer att ha erhållit sina legitimationer innan den 30 juni 2015.

3.3. Omorganisation

Med anledning av den nya skollagen har grundskoleverksamheten i kommunen genomgått en omorganisation. Omorganisationen har bland annat inneburit att tidigare delat rektorskap har förändrats till principen "en enhet – en rektor" i enlighet med skollagen. Skolor som tidigare hade två rektorer har numera en rektor som i sin tur har biträdande rektorer. Enligt intervjuad verksamhetschef är de ledningsresurser som rektorer haft innan omorganisationen fortfarande de samma i omfattning. Intervjuade rektorer menar dock att ledningsresurserna inte kan avhjälpa rektorerna i den utsträckning som är önskvärt. Skollagen gör nämligen gällande att flertalet arbetsområden inte går att delegera bort från rektorsansvaret. Detta gör att rektorerna upplever en ökad arbetsbelastning.

Under 2012 påbörjades en omorganisation av elevhälsan i kommunen. Omorganisationen innebar att ett flertal specialpedagoger vid kommunens grundskolor fick möjlighet att omorganiseras till en central enhet och därmed tillhöra avdelningen barn- och elevhälsa. Syftet med omorganisationen var att anpassa de specialpedagogiska resurserna utifrån de behov som finns runt om i kommunen och därmed säkerställa likvärdighet. Dessutom skulle de specialpedagoger som centrerades kunna spetsa sin specialkompetens. Den nya organisationen trädde i kraft i början på 2013. De specialpedagoger som tillhör den centrala organisationen har fortsatt enskilt ansvar för specifika enheter. Detta innebär att de befinner sig på enheten en viss procentdel av sin tjänst. Därmed har varje enhet tillgång till en specialpeda-

gog från den centrala enheten varje vecka, tillgången varierar beroende på enheternas storlek.

Av intervjuer med rektorer framkommer att omorganisationen av elevhälsan upplevs problematisk. Anledningen är att de upplever de specialpedagogiska resurserna som mer begränsad nu än tidigare. Av intervjuer med verksamhetschef och avdelningschef för grundskola planeras en utvärdering av omorganisationen under 2014.

4. Resursfördelning

Riksdagen fattade den 10 juni 2009 beslut om förtydligande av skollagens bestämmelser om kommunens bidrag till fristående skolor samt enskilt bedrivna förskolor, fritidshem och förskoleklasser. De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 2009 och tillämpades första gången på bidraget för kalenderår 2010. Förändringarna gäller fortsatt i den nya skollagen (2010:800) och innebär sammanfattningsvis följande:

- Likabehandlingsprincipen betyder att bidraget ska beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten av motsvarande slag.
- Kommunens budget för verksamheten det kommande året ska ligga till grund för bestämningen av bidragen.
- Bidraget ska bestå av ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp.
- Huvudmän får överklaga en kommuns bidragsbeslut hos allmän förvaltningsdomstol. Det innebär att domstolen kan pröva och fastställa bidragets storlek.

Det är upp till varje kommun att sedan besluta vad som skall ingå i grundbelopp respektive tilläggsbelopp.

Av intervju med verksamhetschef och avdelningschef för grundskola framkommer att det under 2009 pågick ett arbete inom verksamheten med att ta fram en transparent modell där likvärdighetsprincipen främst var styrande. Arbetet resulterade i att en modell arbetades fram där ersättning för barn i behov av särskilt stöd ingår i grundbeloppet. Tilläggsbeloppet ska endast avse ersättning för extraordinära stödåtgärder som inte är kopplad till den vanliga undervisningen. Psykiska/neuropsykologiska funktionshinder ingår inte i tilläggsbeloppet utan är beaktat i grundbeloppet under posten barn i behov av särskilt stöd.

Tilläggsbeloppet är indelat i tre nivåer:

- Nivå 1 – 13 200 kr i månaden (enkel funktionsnedsättning)
- Nivå 2 – 16 600 kr i månaden (större funktionsnedsättning)
- Nivå 3 – 19 500 kr i månaden (multi funktionsnedsättning)

För att erhålla tilläggsbelopp skall en ansökan till barn och utbildning göras för den aktuella individen. Ansökan skall innehålla verksamhetens utredning av elevens särskilda stödbehov och åtgärdsprogram. Dessutom krävs läkarutlåtanden, specialpedagogiska bedömningar, psykologutredningar och eventuella andra handlingar som visar på stödbehovet. Bedömningen av inkomna ansökningar görs av chef för barn och elevhälsa, barn och utbildningschef samt skolläkare. Beslutet fattas av barn och utbildningschef. Fristående förskolor har rätt att överklaga beslutet till förvaltningsrätten. Det är dock utbildningsutskottet som gör en inledande prövning av om överklagandet har inkommit i rätt tid och om det finns grund för att ändra beslutet så som begärts.

5. Bedömning

Resultaten av nationella mätningar visar att studieresultaten i Stenungsunds kommun sjunker inom kärnämnen svenska, engelska och matematik. Resultaten i de högre åldrarna ligger över medelvärdet för riket. I SKL:s Öppna jämförelser för år 2013 visar resultaten i årskurs tre att Stenungsund hamnar under rikets medelvärde. Barn och utbildningsverksamheten har vidtagit åtgärder för att möta de sjunkande resultaten. Bland annat har tydligare riktlinjer för arbetet med åtgärdsprogram tagits fram. Dessutom har kommunen valt att gå med i matematiksatsningen PISA 2015 och en fortsatt satsning görs på projektet "Varsin Dator". Vi kan konstatera att det råder en osäkerhet inom verksamheten och bildningsutskottets presidium avseende de exakta orsakerna till de sjunkande resultaten. Revisorerna bör fortsatt aktivt följa utvecklingen.

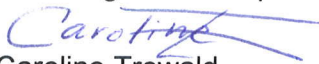
Vi kan konstatera att arbetet med det systematiska kvalitetsarbetet inom skolan ännu inte är implementerat i kommunen. Dessutom är det inte tydliggjort på vilket sätt lärare samt elever, övrig personal och vårdnadshavare skall inkluderas i det systematiska kvalitetsarbetet. Vi rekommenderar revisorerna att överväga att fördjupat granska hur kommunstyrelsen säkerställer att verksamheten efterlever de krav som ställs i skollagen avseende systematiskt kvalitetsarbete.

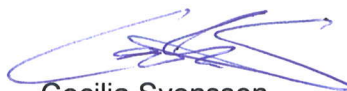
Vi kan konstatera att det pågår ett arbete inom barn och utbildning med att kartlägga kompetens och behörighet inom lärarkåren i kommunen. Förstudien visar att arbetet med ansökningar om lärarlegitimation har fördröjts. Anledningen uppges vara att skolverket utfärdat fel legitimationer samt att väntetiden hos myndigheten är lång.

Inom ramen för förstudien har vi kartlagt hur resursfördelningssystemet inom skolan är utarbetat inom kommunen. Vi kan konstatera att bidrag för barn i behov av särskilt stöd ingår i grundbeloppet/elevpengen. Det går att ansöka om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder.

Övriga delar som har framkommit i förstudien är att en större omorganisation av elevhälsan har skett i kommunen. Resurser har centraliserats. En effekt som har noterats är att rektorerna upplever att tillgången på specialpedagoger har minskat. Ytterligare omorganisation har skett som innebär att varje skolenhet numera enbart har en rektor. Förstudien visar att rektorerna upplever en ökad arbetsbelastning i och med att flertalet uppgifter inte går att vidaredelegera från rektorsansvaret. Det kan vidare konstateras att rektorerna upplever att det saknas strukturerade former för att följa upp deras arbetsmiljö. Revisorerna bör följa utvecklingen och konsekvenserna av omorganisationen.

Göteborg den 30 september


Caroline Trowald
Verksamhetsrevisor



Cecilia Svensson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Bilaga 1: Dokumentförteckning

- Öppna jämförelser 2012, 2013
- Kommun- och landstingsdatabasen Kolada
- Verksamhetsplan för barn och utbildning 2013
- Vägledning i arbetet med pedagogiska utredningar och åtgärdsprogram inom grundskolan och grundsärskolan i Stenungsunds kommun
- Mall för utarbetande av åtgärdsprogram (med kommentarer)
- Information om tilläggsbelopp, Barn och Utbildning (Dnr 5/10)
- Översyn av organisationen för specialpedagogerna, resultatrapport
- Kompetensinventering, sammanställning lärarlegitimation (internt arbetsmaterial).
- Rutiner för förskolechefs och rektors delegering av beslut och/eller uppgifter
- Systematiskt kvalitetsarbete i Stenungsunds kommun. Mall för dokumentation. Reviderad 2013-02-07
- Utvärdering på grundskolenivå läsåret 2012-2013 för
 - Kopperskolan
 - Kristinedalsskolan
 - Kyrkonerumskolan
 - Stora Högaskolan