

Granskning av det systematiska kvalitetsarbetet i grundskolan

EY har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av barn- och utbildningsnämndens systematiska kvalitetsarbete inom grundskolan.

Vår sammanfattande bedömning är att barn- och utbildningsnämnden inte säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan.

Bedömningen är att det delvis sker ett arbete med att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet och olika faktorer som identifierats i arbetet med att öka måluppfyllelsen i kommunens kommunala skolor. Vi bedömer att nämnden under de senaste åren påbörjat ett arbete men de åtgärder som vidtagits hittills har inte haft en tillräcklig effekt på elevernas måluppfyllelse i betydelsen att det är en låg andel elever som är behöriga till nationella gymnasieprogram.

Vid intervjuer framkommer att flera upplever att elevsammansättningen och i förlängningen måluppfyllelsen på de kommunala grundskolorna påverkas starkt av att drygt 40 procent av eleverna i kommunen går i skola hos fristående huvudmän. Vi anser att detta i sammanhanget är irrelevant.

Vår bedömning är att detta faktum stärker argumentationen kring att nämnden behöver ta del av en utvecklad redovisning och analys där nämnden själv kan identifiera relevanta jämförelser eller på annat sätt utveckla uppföljningen för att få en djupare bild av resultatet i de kommunala grundskolorna.

Nämnden behöver utveckla sitt arbete enligt vad som framkommit i bilagd granskningsrapport samt noga följa att måluppfyllelsen avseende kunskapsuppdraget faktiskt ökar.

Granskningen besvarar fem revisionsfrågor. I nedanstående tabell framgår huruvida revisionsfrågorna bedöms vara helt, delvis eller ej uppfyllda.

Revisionsfråga	Bedömning
Har nämnden säkerställt att kvalitetsarbetet genomförs på ett tillfredsställande sätt, på såväl enhetsnivå som övergripande?	Delvis
Återrapporteras kvalitetsarbetet i tillräcklig omfattning till nämnden?	Delvis
Identifierar nämnden utvecklingsområden och vidtar åtgärder som är relevanta utifrån analys och bedömningar?	Delvis
Sker analys och åtgärder kring elever som inte klarar målen i ett eller flera ämnen?	Delvis
Har nämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder utifrån rekommendationerna i granskningsrapport 2021 om elever i behov av särskilt stöd?	Nej

Strängnäs kommuns revisorer

2023-03-22

För yttrande till:

Barn- och utbildningsnämnden

För kännedom till:

Kommunfullmäktige

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer till barn- och utbildningsnämnden:

- Följa upp konsekvenser av resursfördelningsmodellen (inklusive SALSA-tillägg och tilläggsbelopp) med fokus på att säkerställa att resurser fördelas utifrån barn och elevers förutsättningar och behov samt att alla skolor har tillräckliga resurser för att ge alla elever särskilt stöd enligt skollagens krav.
- Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet utveckla redovisning och analys av kunskapsresultaten samt besluta om insatser för att öka måluppfyllelsen.
- Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet genomföra analyser över vilken effekt extra anpassningar och särskilt stöd har på elevernas måluppfyllelse.
- Säkerställa att utredningar av skolfrånvaro genomförs skyndsamt och rapporteras till huvudmannen (även då frånvaron understiger 30 procent) samt att åtgärder sätts in och följs upp.

Revisorerna önskar svar på vilka åtgärder som kommer att vidtas, inklusive tidsplanering, med anledning av vad som framkommit i granskningen och de rekommendationer som lämnas. Svar önskas senast 2023-06-22.

På uppdrag av Strängnäs kommuns revisorer

Jens Persson
Ordförande kommunrevisionen

Stefan Behrnetz
Vice ordförande

Granskning av det systematiska kvalitetsarbetet i grundskolan

Strängnäs kommun



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor	4
2.3. Genomförande och avgränsning	5
2.4. Revisionskriterier	5
3. Systematiskt kvalitetsarbete	6
3.1. Iakttagelser	6
3.2. Bedömning	16
4. Analys och åtgärder	18
4.1. Iakttagelser	18
4.2. Bedömning	21
5. Slutsats	23
5.1. Rekommendationer	24
6. Källförteckning	26
Bilaga 1. Revisionskriterium	28
Kommunallagen (2017:725)	28
Skollagen (2010:800)	28
Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer	29
Bilaga 2. Huvudmannens årshjul	30
Bilaga 3. Huvudmannens processkartor	31

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Strängnäs kommun granskat om barn- och utbildningsnämnden säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan i Strängnäs kommun.




Vår sammanfattande bedömning är att barn- och utbildningsnämnden inte fullt ut säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan i Strängnäs kommun.

Det är vår bedömning att det delvis sker ett arbete med att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet och olika faktorer som identifierats i arbete med att öka måluppfyllelsen i Strängnäs kommuns kommunala skolor. Vi bedömer att nämnden under de senaste åren påbörjat ett arbete som på sikt har förutsättningar att öka elevernas måluppfyllelse men de åtgärder som vidtagits hitintills inte haft en tillräcklig effekt på elevernas måluppfyllelse i betydelsen att det är en låg andel elever som är behöriga till nationella gymnasieprogram. Andelen är lägre än riket som helhet, lägre än kommunens eget resultat exempelvis tre år tidigare och lägre än det modellberäknade värdet (som tar hänsyn till elevernas socioekonomiska förutsättningar).

Vid intervjuer och vid sakgranskningen framkommer att flera intervjuade upplever att elevsammansättningen och i förlängningen måluppfyllelsen på de kommunala grundskolorna påverkas starkt av att drygt 40 procent av eleverna i kommunen går i skola hos fristående huvudmän. Vår bedömning är att detta faktum stärker argumentationen kring att nämnden behöver ta del av en utvecklad redovisning och analys där nämnden själva kan identifiera relevanta jämförelser eller på annat sätt utveckla uppföljningen för att få en djupare bild av resultatet i de kommunala grundskolorna.

Nämnden behöver utveckla sitt arbete enligt vad som framkommit i denna granskningsrapport samt noga följa att måluppfyllelsen avseende kunskapsuppdraget faktiskt ökar.

Granskningen besvarar fem revisionsfrågor. I nedanstående tabell framgår huruvida revisionsfrågorna bedöms vara helt, delvis eller ej uppfyllda. För närmare beskrivning av bedömning för respektive revisionsfråga, se avsnitt fem Slutsats.

	Helt uppfyllt
	Delvis uppfyllt
	Ej uppfyllt

Revisionsfråga	Bedömning
Har nämnden säkerställt att kvalitetsarbetet genomförs på ett tillfreds-ställande sätt, på såväl enhetsnivå som övergripande?	
Återrapporteras kvalitetsarbetet i tillräcklig omfattning till nämnden?	
Identifierar nämnden utvecklingsområden och vidtar åtgärder som är relevanta utifrån analys och bedömningar?	
Sker analys och åtgärder kring elever som inte klarar målen i ett eller flera ämnen?	
Har nämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder utifrån rekommendationerna i granskningsrapport 2021 om elever i behov av särskilt stöd?	

Utifrån granskningsresultatet rekommenderas barn- och utbildningsnämnden att:

- ▶ Följa upp konsekvenser av resursfördelningsmodellen (inklusive SALSA-tillägg och tilläggsbelopp) med fokus på att säkerställa att resurser fördelas utifrån barn och elevers förutsättningar och behov samt att alla skolor har tillräckliga resurser för att ge alla elever särskilt stöd enligt skollagens krav.
- ▶ Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet utveckla redovisning och analys av kunskapsresultaten samt besluta om insatser för att öka måluppfyllelsen.
- ▶ Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet genomföra analyser över vilken effekt extra anpassningar och särskilt stöd har på elevernas måluppfyllelse.
- ▶ Säkerställa att utredningar av skolfrånvaro genomförs skyndsamt och rapporteras till huvudmannen (även då frånvaron understiger 30 procent) samt att åtgärder sätts in och följs upp.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Enligt kommunallagen ansvarar nämnderna för att tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Skollagens krav på systematiskt kvalitetsarbete innebär vidare att huvudmän, förskole- och skolenheter systematiskt och kontinuerligt ska följa upp verksamheten, analysera resultaten i förhållande till de nationella målen och utifrån det planera och utveckla utbildningen.

Av skollagen framgår också att en viktig del av kvalitetsarbetet på enhetsnivå är att det bedrivs tillsammans med personal, barn och elever samt vårdnadshavare. Det måste därför finnas organisation och resurser som underlättar utvecklingsarbetet både på huvudmannanivå och på enhetsnivå.

Arbetet med systematiskt kvalitetsarbete är kopplat till olika ansvarsnivåer och berör både huvudmän, rektorer, lärare och övrig personal. Att arbetet är fördelat på flera aktörer ställer krav på organisation och styrning.

Revisionen i Strängnäs kommun genomförde 2021 en granskning avseende arbetet med elever i behov av särskilt stöd. Granskningen fokuserade på grundskolan och i granskningsrapporten lämnades följande rekommendationer till barn- och utbildningsnämnden:

- ▶ Utvärdera resursfördelningsmodellen (inklusive modellen och tilldelningen för tilläggsbelopp) med fokus på att säkerställa att samtliga enheter har tillräckliga resurser för att arbeta med elever i behov av särskilt stöd.
- ▶ Följa upp de stödbehov som finns på samtliga skolor, häri också hur många åtgärdsprogram som upprättas och om det svarar mot de behov som finns.
- ▶ Vid behov revidera rutiner för elever i behov av särskilt stöd, och därefter säkerställa att alla skolor arbetar enligt dessa och har förutsättningar att bedriva ett tillräckligt arbete.
- ▶ Säkerställa att det finns tydliga rutiner kring frånvarouppföljning, samt att frånvaro följs upp av nämnden.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående samt utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska om barn- och utbildningsnämnden följer skollagens bestämmelser om ett systematiskt kvalitetsarbete för grundskolan.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har syftat till att bedöma om barn- och utbildningsnämnden säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har nämnden säkerställt att kvalitetsarbetet genomförs på ett tillfredsställande sätt, på såväl enhetsnivå som övergripande?
 - ▶ Återrapporteras kvalitetsarbetet i tillräcklig omfattning till nämnden?
- ▶ Identifierar nämnden utvecklingsområden och vidtar åtgärder som är relevanta utifrån analys och bedömningar?
 - ▶ Sker analys och åtgärder kring elever som inte klarar målen i ett eller flera ämnen?
- ▶ Har nämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder utifrån rekommendationerna i granskningsrapport 2021 om elever i behov av särskilt stöd?

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har genomförts under perioden december 2022 till mars 2023. Granskningen har grundats på dokumentstudier, bland annat enheternas och förvaltningens dokumenterade kvalitetsarbete. Intervjuer har genomförts med nämndens presidium, förvaltningsledningen samt ett urval av rektorer på kommunens grundskolor. Ett urval av övrig personal, såsom nyckelpersoner på förvaltningen och inom elevhälsan, har också intervjuats. För fullständig källförteckning över dokument och intervjuade, se avsnitt 6.

Granskningen omfattar de kommunala grundskolorna. Om det inte uttryckligen i texten framgår att så väl fristående som kommunala skolor avses så är det de kommunala grundskolorna i Strängnäs kommun som vi i rapporten syftar på.

Rapporten är översänd till samtliga intervjuade för sakgranskning avseende rapportens fakta.

2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier. För att läsa mer om revisionskriterierna, se bilaga 1.

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Skollagen (2010:800)
- ▶ Skolverkets allmänna råd med kommentarer: Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet (2012)
- ▶ Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer

3. Systematiskt kvalitetsarbete

Detta avsnitt ämnar besvara om nämnden har säkerställt att kvalitetsarbetet har genomförts på ett tillfredsställande sätt på såväl enhetsnivå som övergripande, samt om kvalitetsarbetet återrapporteras i tillräcklig omfattning till nämnden.

Vidare besvaras om nämnden identifierar utvecklingsområden och vidtar åtgärder som är relevanta utifrån analys och bedömningar.

Avsnittet tar även ställning till om nämnden har vidtagit ändamålsenliga åtgärder utifrån följande rekommendation som lämnades i granskningsrapporten från 2021 om elever i behov av särskilt stöd:

- ▶ Utvärdera resursfördelningsmodellen (inklusive modellen och tilldelningen för tilläggsbelopp) med fokus på att säkerställa att samtliga enheter har tillräckliga resurser för att arbeta med elever i behov av särskilt stöd.

Revisionskriterier

Kommunallagen tydliggör nämndens ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges styr signaler samt gällande föreskrifter för verksamheten (6 kap. 6 §). Föreskrifter för skolverksamheten och inte minst det systematiska kvalitetsarbetet tydliggörs bland annat i skollagen. Det åligger varje huvudman följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen (4 kap. 3-6 §).

Av Skolverkets allmänna råd framgår att det är huvudmannen som ska klargöra hur arbetet ska bedrivas. Respektive huvudman och skolenhet ska hitta former och rutiner för kvalitetsarbetet. Enligt kommunallagen är det nämndens ansvar att inom sitt verksamhetsområde säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt.

Kommuner ska, enligt Skollagen, fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Samma krav finns på rektorn, att inom skolan fördela resurser utifrån barn och elevers olika förutsättningar och behov (2 kap. 8b §). Vidare anges i 8 kap. 23 § att tilläggsbelopp ska lämnas för barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets behov.

3.1. Iakttagelser

3.1.1. Organisation

I kommunen finns sju kommunala grundskolor med totalt omkring 2 500 elever. Av dessa har två skolenheter årskurs F-3, två enheter årskurs F-6, en skolenhet har årskurs 4-9 och två skolenheter årskurs F-9. Därtill har kommunen en resursskola

och en grundsärskola. Utbildningskontoret har en central elevhälsa (beskrivs mer ingående i avsnitt 4.1.1).

I de kommunala grundskolorna i Strängnäs fanns ca 194 lärare under läsåret 2021/2022. Enligt Skolverkets personalstatistik har 80,5 procent av lärarna i de kommunala grundskolorna i kommunen en pedagogisk högskoleexamen (84,8 procent i riket).

Vid intervjuer framkommer att nästan hälften av grundskolorna som finns i kommunen är fristående huvudmän (sex skolenheter). Statistik från Skolverket visar att 43 procent av grundskoleleverna i kommunen går i en fristående skola vilket är långt över genomsnittet i riket, som ligger på 16 procent. Detta lyfts på olika sätt fram i så väl intervjuer som vid sakgranskningen som en faktor som på olika sätt påverkar elevsammansättningen på de kommunala grundskolorna.

Barn- och utbildningskontoret bistår de kommunala grundskolorna med elevhälsa som är centralt organiserad och finansierad och består av skolsköterskor, specialpedagoger, skolpsykologer och skolläkare. Varje skolenhet svarar för att anställa egna kuratorer, men den centrala elevhälsan har även en centralt anställd kurator som jobbar med den systematiska uppföljningen samt skolfrånvaro.

Den centrala elevhälsan är tredelad i den *medicinska insatsen*, dit skolsköterskor och skolläkare ingår, *beredningsgruppen* i utbildningskontoret som bereder ärenden och består av bland annat specialpedagoger och skolpsykologer, samt *ungdomsmottagning* som är ett delat huvudmannaskap för kommunen med Region Sörmland. Vid intervjuer med rektorerna framkommer att de upplever att det finns tillräckliga elevhälsoresurser och att den centrala elevhälsan fungerar väl. Däremot upplever en skolenhet att det inte finns tillräckligt med skolsköterskor, men känner till att fler planeras att rekryteras.

3.1.2. Mål

I kommunens dokument *Skolutvecklingsprogram 2023* som är framtaget och beslutat 2016, framkommer att syftet med programmet är att ge grundskolan förutsättningar att bygga upp långsiktiga och hållbara strukturer för att nå läroplanens mål. Programmet är i fyra delar: 1) kunskaper och lärande, 2) trygghet och stöd, 3) attraktiv arbetsgivare och 4) förutsättningar. Fokus ligger på att arbeta med kunskapsresultatet och likvärdighet mellan skolorna. Vid intervjuer framträder ingen tydlig bild av programmet status eller påverkan på verksamheten idag.

Den årlig styrningen sker genom att kommunfullmäktige i Strängnäs kommun har sammanställt mål utifrån perspektiven *invånare*, *samhälle*, *medarbetare* och *ekonomi*. Barn- och utbildningsnämnden har i sin tur satt följande nämndmål utifrån varje perspektiv:

Perspektiv	Nämndmål
Invånare	Gymnasiebehörigheten ökar
	Gymnasiets examensgrad ökar

	<i>Delaktigheten ökar i nämndens verksamheter</i>
Samhälle	<i>Nämndens verksamheter bidrar till en hållbar utveckling</i>
Medarbetare	<i>Nämndens verksamheter tillhandahåller en stimulerande arbetsmiljö</i> <i>Andelen legitimerade förskollärare och lärare ökar i nämndens verksamheter</i>
Ekonomi	<i>Nämndens verksamheter utvecklar sina arbetssätt i linje med HÖK21</i>

Förvaltningen tar även fram en kontorsplan varje år. Jämfört med verksamhetsplanen är kontorsplanen mer konkret och anger vilka insatser som ska göras för att bidra till att nämndens mål nås. Nämnden tar inte del av eller får någon återkoppling avseende kontorsplanen. Vidare framgår att en central barn- och elevhälsoplan är under framtagande, vilken kan liknas vid skolornas arbetsplaner. För elevhälsans medicinska del¹ (EMI) finns en egen verksamhetsplan som årligen revideras.

Strängnäs kommun ingår sedan ett par år tillbaka i skolutvecklingsprogrammet "Samverkan för bästa skola" i regi av Skolverket. Programmet bygger på att Skolverket genom dialog och stöd stöttar huvudmän vars skolor har låga kunskapsresultat och som bedöms ha svåra förutsättningar att förbättra elevernas resultat på egen hand. Vid intervju beskrivs deltagandet i programmet som positivt men att det prioriterats ner under pandemin. Nu sker dock en nystart och nämnden får återkopplingar kring vad som görs inom ramen för samverkan.

3.1.3. Systematiskt kvalitetsarbete på huvudmanna- och enhetsnivå

Huvudmannanivå

För barn- och utbildningsnämndens utbildningskontor finns ett årshjul för det systematiska kvalitetsarbetet samt en tidplan för arbetet (se bilaga 2). I årshjulet framgår vilka ärenden som nämnden under ett år tar del av avseende styrning och uppföljning.

Huvudmannans verksamhetsplan innehåller beskrivningar av nämndens uppdrag och mål, händelser, budget, konkurrens- och internkontrollplan. I verksamhetsplanen för 2022-2024 samt för 2023-2025 framkommer tre internkontrollpunkter: 1) närvaro, 2) diskriminering och kränkande behandling, och 3) särskilt stöd. Punkterna följs upp i delårsrapporterna, och slutligen i årsrapporten där en utvärdering görs.

Huvudmannans uppföljning av kvalitetsarbetet sker tre gånger om året, i samband med de två delårsrapporterna och i årsrapporten. Varje uppföljning utgår från ett prioriterat utvecklingsområde/läroplansområde:

¹ Elevhälsans medicinska del omfattar skolsköterskor, skolläkare och till viss del skolpsykologer.

- ▶ Normer, värden och inflytande (delårsrapport 1)
- ▶ Kunskap, utveckling och lärande (delårsrapport 2)
- ▶ Övergång, samverkan och omvärld (helårsrapport)

Nämndens delårsrapporter är strukturerade utifrån kommunens fyra perspektiv där nämndmålen följs upp och bedöms. Därtill görs i samband med del- och helårsrapporten en sammanställning av enheternas arbetet och måluppfyllelse inom läroplansområdena ovan. Uppställningen är strukturerad i tre delar, verksamhet personal och ekonomi. Inom varje del får respektive skola beskriva och kommentera ett antal olika rubriker (till exempel ande legitimerade lärare, betygsprognos eller vilka insatser som gjorts för att öka elevernas delaktighet).

Vi har tagit del av uppföljningen från den 7 december 2022 som visar en skriftlig läroplansuppföljning av varje skolenhet inom området Övergång, samverkan och omvärld. När grundskolechefen får in alla skolenheters delar gör hen en samlad analys som sedan går vidare till nämnden i form av själva delår-/årsrapporten. Vi noterar särskilt i rapporten från december att en skola under ekonomi skriver att de "Uppfyller inte skollagens alla delar - särskilt stöd, trygghet och studiero, kapitel 1 och 2." Eftersom årsrapporten för 2022 inte var klar vid granskningen kan vi inte kontrollera om denna information förs vidare till nämnden.

Vid intervju framkommer vidare att huvudmannen genomför andra uppföljningar varje termin då man fokuserar på något område, t.ex. skolfrånvaro. Regelbundenheten eller strukturen på dessa finns dock inte dokumenterat.

Enligt uppgift upprättar den centrala elevhälsan inte en egen kvalitetsrapport i form av verksamhets- eller arbetsplan, men en kontorsplan för elevhälsan ska vara under framtagande.

Enhetsnivå

För varje skola finns en så kallad arbetsplan med följande struktur som följer läsårets olika faser:

1. *Var är vi?*
2. *Vart ska vi?*
3. *Hur gör vi?*
4. *Hur blev det?*

Arbetsplanerna ska utvärderas i juni och sedan vara helt klara i september, efter läsårets slut (fas 4 "Hur blev det?"). I skolenheternas arbetsplaner för läsåret 2021/2022 och även 2022/2023 framkommer de prioriterade utvecklingsområdena/läroplansområdena som följs upp vid de tre uppföljningarna under året som huvudmannen tar del av. I arbetsplanerna kan vi se att skolenheterna har dragit slutsatser från uppföljningen av läroplansområdena. Vid granskning av de intervjuade skolenheternas arbetsplan för läsåret 2021/2022 har vi dock upptäckt att enbart en skola har en dokumenterad uppföljning av det gångna läsåret under

den fjärde fasen "Hur blev det?". Övriga planer är tomma inom denna del, det vill säga någon dokumenterad skriftlig uppföljning finns inte.

Vid intervju med rektorerna framkommer att arbetsplanerna tas fram utifrån tre centrala områden: 1) läsförståelse, 2) trygghet och studiero (inkl. skolfrånvaro), samt 3) undervisningsutveckling. Dessa beskrivs stämma in väl i verksamhetens behov. I skolenheternas arbetsplaner för läsåret 2021/2022 samt 2022/2023 nämns inte dessa områden, men skolenheterna berör dem i huvudmannens sammanställningar på olika sätt.

De prioriterade utvecklingsområdena/läroplansområdena som enheterna utvärderar i sina arbetsplaner följs inte upp och utvärderas inte tydligt i huvudmannens årsrapport för 2021.

Vid intervju framkommer att nämnden i liten utsträckning har kontakt direkt med skolenheterna.

3.1.4. Elevernas målpuppfyllelse

Barn- och utbildningsnämnden har enbart ett mål som de följer upp som rör kunskapsuppdraget. Kunskapsresultaten redovisas i årsrapporten enbart i form av gymnasiebehörighet för innevarande år och jämförelse görs enbart med föregående år. Det går inte heller att exempelvis följa kunskapsutvecklingen för en viss elevgrupp (att man följer betygsutvecklingen under grundskolans senare år för alla elever förda ett visst år), resultaten på nationella prov vs. betyg eller en utveckling som sträcker sig längre än ett år tillbaka i tiden. Vidare redovisas inte exempelvis meritvärden eller andel med godkända betyg i alla ämnen.

Av tabellen nedan framgår att andelen elever i kommunen som har uppnått kunskapskraven i alla ämnen i årskurs 6 är 56 procent, vilket är 16 procentenheter lägre än riksgenomsnittet. Utifrån Skolverkets statistik är Paulinska skolan den skola som har lägst målpuppfyllelse, där mindre än hälften av alla elever i årskurs 6 uppfyller kunskapskraven i alla ämnen. Andelen som uppnått kunskapskraven i de kommunala grundskolorna skiljer sig stort, vilket syns i tabellen nedan.

Kunskapsresultat åk 6 - kommunal huvudman, läsåret 2021/2022

	Antal elever	Andel procent som uppnått kunskapskraven i alla ämnen
Riket ²	122 975	72,4
Strängnäs kommun	238	56,3

² Statistik för riket avser samtliga huvudmän.

Karinslundsskolan	23	.. ³
Mariefreds skola	68	64,7
Paulinska skolan	79	48,1
Stallarholmsskolan	21	~100 ⁴
Åkerskolan	43	69,8

Källa: Skolverket. Statistikrapport: Terminsbetyg åk 6, andel som uppnått kunskapskraven - läsåret 2021/2022.

Andel procent elever i årskurs 9 som har uppnått kunskapskraven i alla ämnen är 18 procentenheter lägre än riksgenomsnittet. Skillnaderna mellan kommunens skolor är stora, drygt 20 procentenheter. Andelen behöriga till ett yrkesprogram ligger cirka 10 procentenheter under rikssnittet men skillnaderna inom kommunen är mindre här jämfört med andel med godkänt i alla ämnen. Även genomsnittligt meritvärde är lägre än rikssnittet.

Kunskapsresultat åk 9 - kommunal huvudman, läsåret 2021/2022

	Antal elever	Andel (procent) som uppnått kunskapskraven i alla ämnen	Andel (procent) behöriga till yrkesprogram	Genomsnittligt meritvärde
Riket	95 920	71,9	83,3	224,2
Strängnäs kommun	288	53,1	72,2	200,0
Mariefreds skola	108	48,1	72,2	189,7
Paulinska skolan	132	62,9	71,2	209,5
Åkerskolan	47	38,3	74,5	198,1

Källa: Skolverket. Statistikrapport: Slutbetyg åk 9 - läsåret 2021/2022.

Tabellen nedan visar en negativ utveckling av andel procent elever i årskurs 9 som har uppnått kunskapskraven i alla ämnen sedan läsåret 2019/2020. Kommunen

³ Om en resultatuppgift baseras på färre än tio elever dubbelprickas den av sekretesskäl. Om enbart en av andelsuppgifterna baseras på färre än tio elever prickas även den andelsuppgift som baseras på näst lägst antal elever. Detta för att det inte ska vara möjligt att räkna fram ett värde utifrån övriga värden.

⁴ Om antalet som ej uppnått kunskapskraven (A-E) är färre än 5 elever, så visas andelen som uppnått A-E som ~100.

visar även ett sämre resultat än rikssnittet sedan läsåret 2018/2019. Värt att poängtera är att skillnaden mellan kommunen och rikssnittet även har ökat avsevärt sedan läsåret 2019/2020 (från 10,8 till 18,8 procentenheter läsåret 2021/2022). Gällande andel elever som är behöriga till yrkesprogram ligger kommunen under rikssnittet sedan läsåret 2018/2019. Även här ser vi en ökning av skillnaden mellan kommunen och rikssnittet sedan läsåret 2019/2020 (från 4,9 till 11,1 procentenheter läsåret 2021/2022).

Andel (procent) som uppnått kunskapskraven i alla ämnen i åk 9 - kommunal huvudman

	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022
Riket	73,4	73,9	74	71,9
Strängnäs kommun	59,1	63,1	54,8	53,1
Skillnad	-14,3	-10,8	-19,2	-18,8

Källa: Skolverket. Statistikrapport: Slutbetyg åk 9 - läsåret 2020/2021, 2019/2020 och 2018/2019.

Andel (procent) behöriga till yrkesprogram i åk 9 - kommunal huvudman

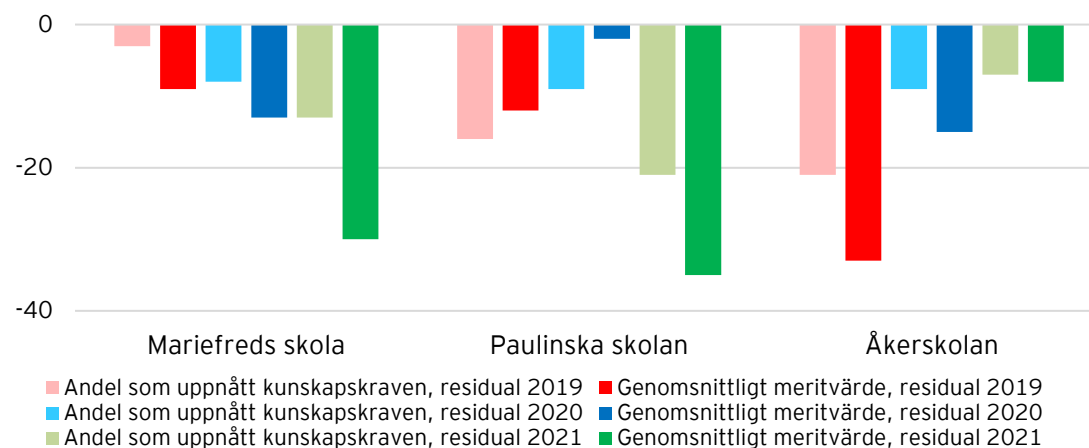
	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022
Riket	82,5	84	84,6	83,3
Strängnäs kommun	78,2	79,1	71,7	72,2
Skillnad	-4,3	-4,9	-12,9	-11,1

Källa: Skolverket. Statistikrapport: Slutbetyg åk 9 - läsåret 2020/2021, 2019/2020 och 2018/2019.

Skolverket har ett analysverktyg, SALSA, för att mäta skolors resultat, där hänsyn även tas till ett antal bakgrundsfaktorer som har betydelse för betygsresultatet⁵. Analysverktyget genererar ett beräknat betygsvärde utifrån rådande bakgrundsfaktorer. Skillnaden mellan det faktiska värdet och det modellberäknade värdet kallas residual och syns i diagrammet nedan. Positiva värden innebär att eleverna presterar bättre än det modellberäknade värdet och omvänt visar negativa värden att skolans elever presterar sämre än det modellberäknade värdet.

⁵ Faktorerna utgörs av föräldrars utbildningsnivå, andelen nyinvandrade elever och andel pojkar

SALSA-värden, skillnad (residual) andel procent som uppnått kunskapskraven och genomsnittligt meritvärde i årskurs 9 år 2019-2021



Källa: Skolverkets databas.

Samtliga skolor visar negativ residual sedan 2019 avseende måluppfyllelse och genomsnittligt meritvärde i årskurs 9. Den högsta negativa avvikelser sedan 2019 är Paulinska skolan som visar en försämrade utveckling sedan 2019. Åkerskolan visar på en förbättring sedan 2019, både avseende kunskapskraven och meritvärden, men har fortfarande en negativ residual (det vill säga att de presterar sämre än det modellberäknade, förväntade värdet).

Som synes ovan är statistiken ovan till stor del hämtad från Skolverkets databas. I den delårsrapport som enligt årshylen ska fokusera på kunskaper, utveckling och lärande redovisas enbart en tabell avseende grundskolans kunskapsresultat och det är en uppföljning av målet om fler behöriga till yrkesprogrammen. Denna redovisas för totalt två år och med en uppdelning på pojkar och flickor samt de tre kommunala högstadieskolorna.

3.1.5. Resursfördelning

Skolverkets statistik visar att kommunens genomsnittskostnad per grundskoleelev år 2022 var 127 600 kronor, vilket är något högre än genomsnittskostnaden i Södermanlands län (125 400 kronor) och i riket (121 800 kronor).

Kommunens resursfördelningsmodell består av följande delar:

- ▶ Grundbelopp
 - ▶ Grunddel
 - ▶ Strukturdel
- ▶ Tilläggsbelopp
- ▶ Kommungemensamma kostnader

Principerna för resursfördelningen finns återgivna i ett styrdokument beslutat av nämnden i oktober 2022. Dokumentet kompletteras med aktuella volymer och

belopp i barn- och utbildningsnämndens årliga beslut om budget och resursfördelning. Grunder anges att:

- ▶ En enhet som enbart erhåller grunddelen i grundbeloppet ska kunna bedriva en verksamhet med de krav som författningarna ställer. Grunddelen i grundbeloppet ska ge enheter förutsättningar att leda och stimulera barn och elever att utvecklas så långt som möjligt
- ▶ Modellen ska vara transparent.

Strukturdelen ska kompensera för barns och elevers olika förutsättningar och behov och fördelas utifrån socioekonomisk viktning.

Vid intervju framkommer att strukturdelen motsvarar nio procent av nämndens budget (av huvudmannen också kallad *SALSA-fördelning*). Det framgår att nämnden tidigare år fördelade sex-sju procent av budgeten till skolenheterna utifrån socioekonomiska faktorer, men att de senare ansåg att det var för lågt. Det finns ingen tydlig motivering till hur man kommit fram till hur stor del av budgeten som ska fördelas enligt SALSA-fördelningen. År 2022 uppgick SALSA-fördelningen sammanlagt till 45,3 miljoner kronor. Vid intervju nämns att ca 92 procent av SALSA-fördelningen tillfaller de kommunala skolorna medan ca åtta procent går till de fristående huvudmännen. För 2022 har ca fem miljoner kronor av potten gått till de fristående skolenheterna.

SALSA-fördelningen utgår från SALSA-värde vilka är statistisk som beställs från SCB och avser den socioekonomiska statusen hos elever och vårdnadshavare på en skola.

Socioekonomiskt index och SALSA-fördelning per grundskola

	Antal elever	Socioek. index (Kommunens SALSA-värde)	Index likvärdig skola ⁶ (Skolverket)	Faktisk fördelning (kr) (SALSA-fördelning)
Finningseskolan, F-3	354	12,62	93,4	2 693 618
Karinslundsskolan, F-6	176	27,29	243,6	4 233 713
Mariefreds skola, F-9	766	11,83	89,4	4 631 342
Paulinska skolan, 4-9	565	20,43	157,5	12 614 526
Stallarholmsskolan, F-6	258	10,99	83,1	1 177 741
Vasaskolan, F-3	270	17,55	146,4	4 917 782
Åkerskolan, F-9	442	14,94	103,3	5 621 170

Källa: Huvudmannens SALSA-värde per skolenhet för budget 2022 som ligger till grund för beräkning av SALSA-tilldelning.

Vid intervjuer framkommer att alla rektorer under 2022 fick skriva en utvärdering av hur skolenheterna använder sig av SALSA-fördelningen och vilka insatser som pengarna har möjliggjort. De underlag som inkom från rektorerna var i varierad form och uppgavs inte innehålla de preciseringar som efterfrågats. Uppföljningen försvårades av att kommunen infört en helt ny kontoplan. Vidare nämns att de planerar att följa upp årets effekter på ett annat och förhoppningsvis tydligare sätt.

Tilläggsbeloppen avser kostnader för extraordinärt stöd, modersmålsundervisning och lovskola. Enligt skollagens 8 kap. 23 § ska beloppet bestämmas på individnivå utifrån elevens behov och ska även följas upp på individnivå. I en uppföljning av tilläggsbeloppen från juni 2022 framgår att den totala summan för tilläggsbeloppen ökat kraftigt under de senaste åren. Läsåret 2022/2023 är den totala ramen för tilläggsbelopp ca 23,6 miljoner kronor för förskolan och grundskolan. Ca 11,3 miljoner kronor hade fördelats till grundskolan under första halvåret 2022 och ca 6,6 miljoner kronor till förskolorna.

Vidare gäller de kommungemensamma kostnaderna för folkbokförda barn och elever i kommunen där fördelningen sker via anslag. Dessa kostnader avser bland

⁶ Ett annat sätt att beskriva den socioekonomiska bakgrunden hos enheterna är att visa på det indexvärde som skolan får av Skolverket i framräkningen av statsbidraget för likvärdig skola. Indexet är konstruerat så att en skola med förutsättningar i nivå med rikssnittet har värdet 100 och skolor med ett värde under 100 har bättre socioekonomiska förutsättningar jämfört med rikssnittet. Indexvärdet bygger på en modell som tar hänsyn till de faktorer som påverkar sannolikheten att en elev blir behörig till ett nationellt program i gymnasieskolan. Modellen inkluderar åtta variabler, bland annat vårdnadshavarnas utbildningsnivå och inkomstnivå, året när eleven invandrade till Sverige och elevens kön.

annat nämnd och förvaltning, delar av barn- och elevhälsa, skolskjuts och familjecentral.

Kommunen har vidare fått ca 18 miljoner kronor i statsbidrag för likvärdig skola. Bidraget har nyttjats inom förvaltningen för att bland annat tillsätta funktioner inom den centrala elevhälsan, en övergripande studie- och yrkesvägledare, specialresurser samt för insatser efter pandemin och för att arbeta med likvärdighet inom kommunen. En övervägande del av statsbidraget uppges dock vara fördelat till rektorerna för insatser på enhetsnivå.

3.2. Bedömning

Det är vår sammanfattande bedömning att nämnden delvis har säkerställt ett ändamålsenligt kvalitetsarbete. Vi grundar vår bedömning på att det finns ett årshjul med rapportering till nämnden kontinuerligt under året i form av två delårsrapporter och en årsrapport, men att dessa inte i tillräcklig utsträckning ger nämnden en allsidig bild av måluppfyllelsen i grundskolan, fram för allt när det gäller kunskaper, utveckling och lärande. Att olika delar av det nationella uppdraget redovisas, även avseende exempelvis normer och värden, samverkan samt omvärld bedöms dock som positivt.

Som konstaterats ovan har nämnden enbart satt ett mål kring elevernas kunskaper som de följer upp regelbundet inom ramen för delårs- och årsrapporterna. Med tanke på de svaga kunskapsresultaten i kommunen är vår bedömning att nämnden behöver ta del av en mer utvecklad redovisning och framförallt analys av kunskapsresultaten än vad som sker idag. Vid intervjuer och vid sakgranskningen framkommer att flera intervjuade upplever att elevsammansättningen och i förlängningen måluppfyllelsen på de kommunala grundskolorna påverkas starkt av att drygt 40 procent av eleverna i kommunen går i skola hos fristående huvudmän. Vår bedömning är att detta faktum stärker argumentationen kring att nämnden behöver ta del av en utvecklad redovisning och analys där nämnden själva kan identifiera relevanta jämförelser eller på annat sätt utveckla uppföljningen för att få en djupare bild av resultatet i de kommunala grundskolorna.

Det är vår sammanfattande bedömning att nämnden delvis identifierar utvecklingsområden och vidtar åtgärder som är relevanta utifrån analys och bedömningar. Vi grundar vår bedömning på att det inte finns en tydlig röd tråd mellan de resultat som verksamheten uppvisar och de kommungemensamma utvecklingsområdena (läsförståelse, undervisningsutveckling samt trygghet och studiero). Vi delar bilden av att detta är viktiga områden och att de påverkar måluppfyllelsen men de återfinns inte på ett tydligt sätt i den kommungemensamma dokumentationen, som istället pekar ut åtgärden "Huvudmannanivån ska arbeta närmare enhetsnivån för att upprätthålla ett fortsatt fokus på resultatuppföljning" som en åtgärd i förhållande till de låga kunskapsresultaten. För föregående läsår är det dessutom bara en av de tre enheternas som ingår in intervjuurvalet som över huvud taget fyllt i en uppföljning av sin plan under rubriken "Hur blev det?".

Vi bedömer att nämnden inte vidtagit ändamålsenliga åtgärder utifrån 2021 års rekommendation om att *"Utvärdera resursfördelningsmodellen (inklusive modellen och tilldelningen för tilläggsbelopp) med fokus på att säkerställa att samtliga enheter har tillräckliga resurser för att arbeta med elever i behov av särskilt stöd."* Vi grundar vår bedömning på att nämnden efterfrågat en uppföljning men att det inte finns en dokumenterad uppföljning att ta del av då det som inkom från rektorerna inte motsvarade de preciseringar som nämnden efterfrågat. Vidare noteras att det nu avsätts betydligt mer resurser för tilläggsbelopp till elever i behov av extra ordinära stödinsatser. Vi noterar dock att det fortfarande finns enheter som skriver att de inte uppfyller inte skollagens alla delar - särskilt stöd, trygghet och studiero - vilket självklart bedöms som allvarligt. Oavsett hur resursfördelningsmodellen utformas bedömer vi att resursfördelningen behöver följas upp av nämnden. Slutligen vill vi påminna om att skolan måste sätta in det stöd som eleven har behov av oavsett om tilläggsbelopp beviljas eller inte.

4. Analys och åtgärder

Avsnittet tar även ställning till om nämnden har vidtagit ändamålsenliga åtgärder utifrån följande rekommendationer som lämnades i granskningsrapporten från 2021 om elever i behov av särskilt stöd:

- ▶ Följa upp de stödbehov som finns på samtliga skolor, häri också hur många åtgärdsprogram som upprättas och om det svarar mot de behov som finns.
- ▶ Vid behov revidera rutiner för elever i behov av särskilt stöd, och därefter säkerställa att alla skolor arbetar enligt dessa och har förutsättningar att bedriva ett tillräckligt arbete.
- ▶ Säkerställa att det finns tydliga rutiner kring frånvarouppföljning, samt att frånvaro följs upp av nämnden.

Under detta avsnitt, kopplat till arbetet med särskilt stöd, besvarar vi också delfrågan om det sker analys och åtgärder kring elever som inte klarar målen i ett eller flera ämnen.

Revisionskriterier

Av skollagen (3 kap.) framgår att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som behövs för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. I skollagen anges två former av stödinsatser, extra anpassningar och särskilt stöd. Stödinsatserna ges när det kan befaras att en elev inte kommer att nå kunskapskraven.

I skollagen 7 kap. 19a § anges att om en elev har upprepad eller längre frånvaro ska rektorn se till att frånvaron skyndsamt utreds och snarast anmäls till huvudmannen.

4.1. Iakttagelser

4.1.1. Särskilt stöd

Vid intervju framkommer att rutiner för elever i behov av särskilt stöd hanteras genom en central process (se processkarta om elevhälsogång i bilaga 3). Om en elev riskerar att inte uppnå kunskapskraven beskrivs kartläggningmaterialet vara en viktig del i arbetet, men vid intervju uppges att det finns vissa lärare som inte har en klar bild av processen. Vidare nämner förvaltningsledningen att de inte ser en neddragning på elevhälsoteamen på skolorna, utan snarare att skolorna satsar på sina elevhälsoteam.

Arbetet med särskilt stöd följs upp av huvudmannen i internkontrollplanen och delårsrapporten per augusti 2022. I internkontrollplanen består särskilt stöd av tre kontrollmoment som analyseras och bedöms. Dessa är utredning av eventuella stödinsatser, åtgärdsprogram och anpassad studiegång. I uppföljningen av

internkontrollplanen för 2022 framkommer att alla kontrollmoment påvisar avvikelser. Vad gäller utredning av stödinsatser har Skolinspektionens tillsyn under våren 2022 uppmärksammat att elever har erbjudits stödinsatser utan föregående utredning och centrala barn- och elevhälsan har uppmärksammat brister i kvalitet avseende kartläggning, utredning och bedömning av elever i behov av särskilt stöd. Under 2022 tillsattes därför en arbetsgrupp med uppdrag att kartlägga nuläget samt arbeta fram ett nytt kartläggnings- utrednings- och bedömningsmaterial. Syftet var att höja kvalitén på de pedagogiska kartläggningarna. Arbetet pågick under hela 2022 och implementeringen av det nya kartläggningsmaterialet (kallat PKUB:en, pedagogisk kartläggning, utredning och bedömning) påbörjades i januari 2023 och ska pågå under resten av året.

Vid intervju med förvaltningsledningen framgår att de inte upplever att alla elever i behov av ett åtgärdsprogram har ett program. Detta hänvisar de till att det finns en osäkerhet och okunskap kring hur processen ska gå till. En arbetsgrupp tillsattes för att arbeta med detta för att identifiera behoven samt inventera vad som fanns och vad som kunde förbättras. Vid intervju beskrivs arbetsgruppen ha gjort ett omfattande arbete med kartläggning och att ta fram material under 2022, som implementerades i januari 2023. Arbetet resulterade i ett underlag för pedagogisk kartläggning, utredning och bedömning (PKUB). Vidare förmodar förvaltningsledningen att implementeringen kommer att ta sin tid.

4.1.2. Skolfrånvaro

Gällande skolfrånvaro finns två olika styrdokument. Dels en mer kortfattad "Riktlinje för ökad skolnärvaro" från 2019, dels en "Rutin för ökad skolnärvaro i kommunal förskoleklass, grundskola och grundsärskola i Strängnäs kommun" från 2021. Båda dokumenten är beslutade av utbildningschefen.

I riktlinjen finns en beskrivning av skollagen och Skolverkets allmänna råd, information om skolplikten, grundskolans ansvar samt andra informationspunkter som hänvisar till rutinen.

Rutinen består av redovisning av nationella styrdokument, beskrivning av vilken information som ska ut till vårdnadshavarna samt en beskrivning av tillvägagångssätt vid utredning, åtgärder och anmälan av hög skolfrånvaro.

Riktlinje ska syfta till att förebygga, upptäcka och tidigt agera på skolfrånvaro. Detta ska ske genom att:

- ▶ registrera dagligen i systemet Quiculum,
- ▶ rektorn ansvarar för att skolenheten ska ha god kännedom om rutinen,
- ▶ läraren ansvarar för rapporteringen av närvaro och frånvaro,
- ▶ mentorn ansvarar för att göra en uppföljning av frånvaron och veckovis avstämning,
- ▶ vikarierande personal ska kunna göra närvaroregistreringar, samt

- ▶ frånvarouppföljning av rektorn och elevhälsoteamet med regelbundna avstämningar i Quiculum.

I riktlinjen framgår det att skolan ska ha regelbundna avstämningar av frånvaro, två gånger på höstterminen och tre gånger på vårterminen. Vi har även tagit del av huvudmannens processkarta beslutad 2021, för ökad skolnärvaro (se bilaga 3).

I huvudmannens internkontrollplan för åren 2021, 2022 och 2023 framkommer närvaron som ett kontrollmoment. Kontrollmomentet innehåller sannolika risker och konsekvensbedömningar. I samtliga internkontrollplaner har risken om "hemmasittare"⁷ bedömts som allvarlig. I årsuppföljningen av internkontrollplanen för år 2022 framkommer iakttagelser och vidtagna åtgärder under året. Åtgärderna beskrivs bland annat vara att den centrala elevhälsans kurator och ansvarig utredare på förvaltningen fortsatt ska följa upp skolenheternas stödinsatser för elever med problematisk frånvaro. Den interna kontrollen har gjorts genom att granska oidentifierade frånvarorapporter för nio slumpmässigt utvalda elever från tre olika grundskolor. Därtill har samtal genomförts med bland annat den ansvarige utredaren inom förvaltningen samt rektorer.

I skolenheternas arbetsplaner framkommer mål och etablerade arbetssätt för skolenheterna att arbeta med närvaron, men det uppges ingen nulägesanalys eller statistik avseende skolfrånvaron. Istället har vi tagit del av en presentation med frånvarostatistik från april 2022 för samtliga kommunala grundskolor, som har presenterats för nämnden som en del av nämndens allmänna verksamhetsuppföljning. I den har även grundskolorna med högstadielklasser skrivit vilka insatser som planeras för att arbeta vidare med skolfrånvaron. Paulinska skolan som har en avsevärt hög skolfrånvaro (31,7 procent av alla elever, se tabell nedan) har även gjort en analys med förklaringar och funderingar på varför frånvaron ökar kraftigt i högstadiet. De uppger att många fall av problematisk frånvaro bland annat kan bero på elevers hemsituation och ångestproblematik. Vidare menar de i analysen att skolan inte har förmågan att anpassa undervisningen så individuellt som skulle behövas samt att generella anpassningar inte räcker till.

⁷ Helt frånvarande elever

Frånvarostatistik från april 2022 för läsåret 2021/2022

	Antal elever	Antal med frånvaro över 30 procent	Antal med frånvaro över 70 procent	Antal med frånvaro över 80 procent	Andel (procent) frånvaro över 30 procent
Finningseskolan, F-3	354	30	- ⁸	-	8,5
Karinslundsskolan, F-6	175	17	-	-	10
Mariefreds skola, F-9	768	51	17	7	10 Övrigt: 3 helt frånv.
Paulinska skolan, 4-9	571	134	35	-	31,7 Övrigt: 12 helt frånv.
Stallarholmsskolan, F-6	252	4	-	-	1,5
Vasaskolan, F-3	285	17	-	-	6
Åkerskolan, F-9	457	54	9	6	15

Källa: Frånvarostatistik (2022-04-26), Strängnäs kommun

Vid intervju framkommer att en enkel kartläggning börjar när en elev har över 10 procent frånvaro. En fördjupad kartläggning görs först när en elevs frånvaro överstiger 30 procent i en tremånadersperiod. Vid 30 procents frånvaro kontaktas den centrala elevhälsan och en anmälan görs till huvudmannen. Vid intervju framkommer att frågeställningarna vid den fördjupade kartläggningen bör revideras då den upplevs inte fungera särskilt bra. Likaså känner de sig förvaltningsledningen inte riktigt nöjda med systemet som inte stödjer dem i uppföljningen av frånvaron. Vidare framkommer att skolenheterna upplever att de ibland eller sällan får återkoppling från huvudmannen avseende de anmälningar om skolfrånvaron, som de gör enligt steg 3 i frånvarotrappan (se bilaga 3).

4.2. Bedömning

Nämnden har inte efterfrågat eller tagit del av ändamålsenliga uppföljningar som visar på analys och åtgärder kring elever som inte klarar målen i ett eller flera ämnen. Skolorna uppger i varierande utsträckning att det genomförs systematiska dokumenterade analyser av exempelvis jämförelser mellan antal elever som inte når målen och antal elever med åtgärdsprogram.

Vi ser positivt på att nämnden inom ramen för intern kontroll under 2022 följt upp arbetet med åtgärdsprogram, men uppföljningen visar på att det i verksamheten förekommer flera brister och otydligheter. Nämnden har inte fattat några särskilda beslut med anledning av uppföljningarna av den interna kontrollen och de brister som uppdagats. Skolorna uppger att de under 2022 påbörjat analyser av betygen

⁸ Uppgift saknas

för elever i årskurs åtta för att se vilka elever som enbart saknar betyg i ett ämne. Vi ser positivt på att sådana analyser görs och att man genom detta kan sätta in stöd för att få dessa elever godkända. Vidare har nya kommungemensamma rutiner utarbetats för kartläggning och pedagogisk utredning och det nya materialet håller nu på att implementeras på skolorna. Inga skolor uppger vid intervjuerna, vilket de gjorde vid förra granskningen, att stöd inte sätts in på grund av resursbrist. Dock förekommer den skrivningen fortfarande i skriftligt material från enheterna som vi tagit del av och problemet bedöms därmed kvarstå. Som konstaterades finns i varierande utsträckning systematiska dokumenterade analyser av exempelvis jämförelser mellan antal elever som inte når målen och antal elever med åtgärdsprogram. Att nämnden inte säkerställt att alla elever får det stöd de har rätt till enligt skollagen bedömer vi som en brist.

Slutligen är vår bedömning att nämnden inte säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att rapportera, följa upp och vidta åtgärder vid skolfrånvaro. Skolorna uppger att man först vid 30 procents frånvaro gör en anmälan till huvudmannen. Vi bedömer att detta inte är förenligt med skollagens skrivningar om att längre eller upprepad frånvaro skyndsamt ska utredas och att när en utredning om en elevs frånvaro har inletts ska rektorn se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen. Vi bedömer att huvudmannen behöver säkerställa att utredningar sker redan när en elev börjar vara frånvarande, även innan frånvaron överstiger 30 procent, och att dessa utredningar anmäls till huvudmannen. Hur rutinerna och riktlinjerna förhåller sig till varandra och hur skolorna ska arbeta med utredning, uppföljning och rapportering bör också förtydligas.

5. Slutsats

Vår sammanfattande bedömning är att barn- och utbildningsnämnden inte fullt ut säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan i Strängnäs kommun.

Det är vår bedömning att det delvis sker ett arbete med att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet och olika faktorer som identifierats i arbete med att öka måluppfyllelsen i Strängnäs kommuns kommunala skolor. På en övergripande nivå sker initiativ för att systematiskt öka kvaliteten i verksamheten exempelvis inom ramen för *Samverkan för bästa skola* och därmed elevernas måluppfyllelse.

Vi bedömer att nämnden under de senaste åren påbörjat ett arbete som på sikt har förutsättningar att öka elevernas måluppfyllelse men de åtgärder som vidtagits hitintills inte haft en tillräcklig effekt på elevernas måluppfyllelse i betydelsen att det är en låg andel elever som är behöriga till nationella gymnasieprogram. Andelen är lägre än riket som helhet, lägre än kommunens eget resultat exempelvis tre år tidigare och lägre än det modellberäknade värdet (som tar hänsyn till elevernas socioekonomiska förutsättningar). Vid intervjuer och vid sakgranskningen framkommer att flera intervjuade upplever att elevsammansättningen och i förlängningen måluppfyllelsen på de kommunala grundskolorna påverkas starkt av att drygt 40 procent av eleverna i kommunen går i skola hos fristående huvudmän. Vår bedömning är att detta faktum stärker argumentationen kring att nämnden behöver ta del av en utvecklad redovisning och analys där nämnden själva kan identifiera relevanta jämförelser eller på annat sätt utveckla uppföljningen för att få en djupare bild av resultatet i de kommunala grundskolorna.

Nämnden behöver utveckla sitt arbete enligt vad som framkommit i denna granskningsrapport samt noga följa att måluppfyllelsen avseende kunskapsuppdraget faktiskt ökar.

Revisionsfråga	Svar
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Har nämnden säkerställt att kvalitetsarbetet genomförs på ett tillfredsställande sätt, på såväl enhetsnivå som övergripande? 	<p>Delvis. Med tanke på de svaga kunskapsresultaten i kommunen är vår bedömning att nämnden behöver ta del av en mer utvecklad redovisning och analys av kunskapsresultaten.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Identifierar nämnden utvecklingsområden och vidtar åtgärder som är relevanta utifrån analys och bedömningar? 	<p>Delvis. Vi bedömer att nämnden behöver fortsätta utveckla sitt arbete utifrån skollagens skrivningar om det systematiska kvalitetsarbetet och säkerställa att det finns en röd tråd såväl mellan huvudmannen och enheternas systematiska kvalitetsarbetet och</p>

	<p>utvecklingsområden, som mellan enheternas arbete från år till år. I dagsläget är vår bedömning att detta brister.</p>
<p>▶ Har nämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder utifrån rekommendationerna i granskningsrapport 2021 om elever i behov av särskilt stöd?</p>	<p>Vi bedömer att nämnden inte vidtagit ändamålsenliga åtgärder utifrån 2021 års rekommendation om utvärdering av resursfördelningsmodellen och att säkerställa att samtliga enheter har tillräckliga resurser för särskilt stöd. Nämnden har inte genomfört en strukturerad eller dokumenterad uppföljning av hur den socioekonomiska kompensationen används. Vidare noteras att det nu avsätts betydligt mer resurser för tilläggsbelopp till elever i behov av extraordinära stödinsatser. Trots detta förekommer skrivningar om att resurserna inte räcker för att tillgodose skollagens krav.</p> <p>Vidare bedömer vi att det delvis sker en ändamålsenlig uppföljning av arbetet med särskilt stöd. Frågan om varför det finns skolor med låg måluppfyllelse där alla elever som inte når målen inte har ett åtgärdsprogram, vilket konstaterats i den interna kontrollen, behöver riktas särskild uppmärksamhet.</p> <p>Slutligen är vår bedömning att nämnden inte säkerställt att det fullt ut finns ändamålsenliga rutiner för att rapportera, följa upp och vidta åtgärder vid skolfrånvaro.</p>

5.1. Rekommendationer

Utifrån granskningsresultatet rekommenderas barn- och utbildningsnämnden att:

- ▶ Följa upp konsekvenser av resursfördelningsmodellen (inklusive SALSA-tillägg och tilläggsbelopp) med fokus på att säkerställa att resurser fördelas utifrån barn och elevers förutsättningar och behov samt att alla skolor har tillräckliga resurser för att ge alla elever särskilt stöd enligt skollagens krav.
- ▶ Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet utveckla redovisning och analys av kunskapsresultaten samt besluta om insatser för att öka måluppfyllelsen.

- ▶ Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet genomföra analyser över vilken effekt extra anpassningar och särskilt stöd har på elevernas måluppfyllelse.
- ▶ Säkerställa att utredningar av skolfrånvaro genomförs skyndsamt och rapporteras till huvudmannen (även då frånvaron understiger 30 procent) samt att åtgärder sätts in och följs upp.

Strängnäs den 22 mars 2023

Hanna Ericsson
EY

Medina Sobo
EY

Sara Shamekhi
EY

6. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Barn- och utbildningsnämndens presidium
 - ▶ Ordförande
 - ▶ 2:e vice ordförande
- ▶ Förvaltningsledningen
 - ▶ Förvaltningschef
 - ▶ Grundskolechef
 - ▶ Chef för barn- och elevhälsan
 - ▶ Verksamhetscontroller
- ▶ Rektorer
 - ▶ Finningeskolan
 - ▶ Karinslundsskolan
 - ▶ Paulinska skolan

Analyserade dokument

- ▶ Arbetsplan läsåret 21/22
 - ▶ Finningeskolan
 - ▶ Karinslundsskolan
 - ▶ Paulinska skolan
- ▶ Arbetsplan läsåret 22/23
 - ▶ Finningeskolan
 - ▶ Karinslundsskolan
 - ▶ Paulinska skolan
 - ▶ Stallarholmsskolan
 - ▶ Vasaskolan
- ▶ Delårsrapport 2, 2022
 - ▶ Strängnäs kommun
 - ▶ Barn- och utbildningsnämnden
- ▶ Frånvarostatistik (2022-04-26), Strängnäs kommun
- ▶ Grundskolan, särskolan, fritidshem - ÖSO/ÅR 2022-12-07 (Presentation), Strängnäs kommun
- ▶ Pedagogisk kartläggning, utredning och bedömning (PKUB), Strängnäs kommun
- ▶ Processkarta för elevhälsogång (2022-03-07) [Bilaga 3]
- ▶ Processkarta för ökad skolnärvaro (2021-09-09) [Bilaga 3]

- ▶ Reglemente för barn- och utbildningsnämnden, Strängnäs kommun
- ▶ Resursfördelning för barn- och utbildningsnämndens verksamhetsområde 2022 (2021-12-13) [Dnr BUN/2021:315]
- ▶ Resursfördelning för barn- och utbildningsnämndens verksamhetsområde 2023 (2022-10-17) [Dnr BUN/2022:49]
- ▶ Riktlinjer för resursfördelning för barn- och utbildningsnämnden (2021-06-18) [Dnr BUN/2021:306-003]
- ▶ Riktlinjer för resursfördelning för barn- och utbildningsnämnden (2022-10-10) [Dnr BUN/2022:516-003]
- ▶ Rutin för ökad skolnärvaro i kommunal förskoleklass, grundskola och grundsärskola i Strängnäs kommun (2021-09-16)
- ▶ Skolutvecklingsprogram 2023 (2016-12-05) [Dnr BUN/2016:382-011]
- ▶ Tilläggsbelopp 22/23 (Presentation), Strängnäs kommun
- ▶ Verksamhetsplan 2021-2023 för barn- och utbildningsnämnden (2020-10-01) [BUN/2020:2-042], Strängnäs kommun
- ▶ Årshjul "Styrning och uppföljning huvudman, Utbildningskontoret" och tidplan 2023, Strängnäs kommun (2022-12-10)
- ▶ Årsrapport 2021, Barn- och utbildningsnämnden
- ▶ Årsrapport 2022 för barn- och utbildningsnämnden - Internkontroll (2023-01-30) [BUN/2023:1-012], Strängnäs kommun

Bilaga 1. Revisionskriterium

Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap. 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

Skollagen (2010:800)

Skollagen säger att alla elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och i sin personliga utveckling för att utifrån egna förutsättningar kunna utvecklas så långt som möjligt. En central del i arbetet med att öka måluppfyllelsen är ett systematiskt kvalitetsarbete i skolan. Av skollagens fjärde kapitel framgår vilka krav som finns på det systematiska kvalitetsarbetet. Varje huvudman inom skolväsendet ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras och barn och elever ska ges inflytande över utbildningen. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen uppfylls.

Skollagen reglerar i 4 kap. 2-6 §§ hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivs. Här anges bland annat att:

- ▶ Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.
- ▶ Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen ska även genomföras på skolenhetsnivå.
- ▶ Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, övrig personal och elever. Barn i förskolan, deras vårdnadshavare och elevernas vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i arbetet. Rektorn ansvarar för att kvalitetsarbete vid enheten genomförs på sådant vis.
- ▶ Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Vidare beskrivs huvudmannens ansvar för att vidta åtgärder vid eventuella brister i verksamheten i 4 kap. 7 §. Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas.

Om resurser anges att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Samma krav finns på rektorn, att inom skolan fördela resurser utifrån barn och elevers olika förutsättningar och behov (2 kap. 8b §). Vidare anges i 8 kap. 23 § att tilläggsbelopp ska lämnas för barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets behov.

Skolverkets allmänna råd med kommentarer: Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet (2012)

Allmänna råd är rekommendationer till hur skolor ska tillämpa förordningar och föreskrifter. Råden ska följas om skolan inte handlar på ett annat sätt som gör att kraven i bestämmelserna uppfylls.

Skolan ska kontinuerligt bedriva ett systematiskt och strukturerat kvalitetsarbete med fokus på utveckling. Det är respektive huvudman och skolenhet som ska hitta former och rutiner för kvalitetsarbetet. Utgångspunkterna för kvalitetsarbetet är desamma, utvecklingsområden ska identifieras för att nå en ökad måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen. Det är huvudmannen som ska klargöra hur arbetet ska bedrivas.

Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer

Av barn- och utbildningsnämndens reglemente framgår att nämnden bland annat ska fullgöra kommunens uppgifter som enligt skollag, förordningar och läroplaner.

Kommunfullmäktige i Strängnäs kommun har målen "Demokratien är levande och inkluderande. Invånare, företagare och andra aktörer utvecklas i Strängnäs kommun och är medskapande och delaktiga i kommunens utveckling." samt "I Strängnäs kommun erbjuds välfärdstjänster av god kvalitet som utgår från invånarnas behov." Utifrån dessa mål har barn- och utbildningsnämnden satt målen "Gymnasiebehörigheten ökar" samt "Gymnasiets examensgrad ökar."

Bilaga 3. Huvudmannens processkartor

Processkarta - Ökad skolnärvaro

Grundläggande

- Kontakta hemmet
 - Registrera frånvaro
 - Följa upp frånvaro
- Ansvarig: Mentor

Steg 1 *Enkel kartläggning*

- Förslag på åtgärder
 - Kontakt med vårdnadshavare
 - Samtala med eleven
 - Kontakta skolans elevhälsa, skolläkare kan komma att kontaktas via skolsköterska
- Ansvarig: Mentor

Steg 2

- Åtgärder sätts in
 - Dokumentera alla åtgärder och insatser
- Ansvarig: Mentor

Steg 3 *Fördjupad kartläggning*

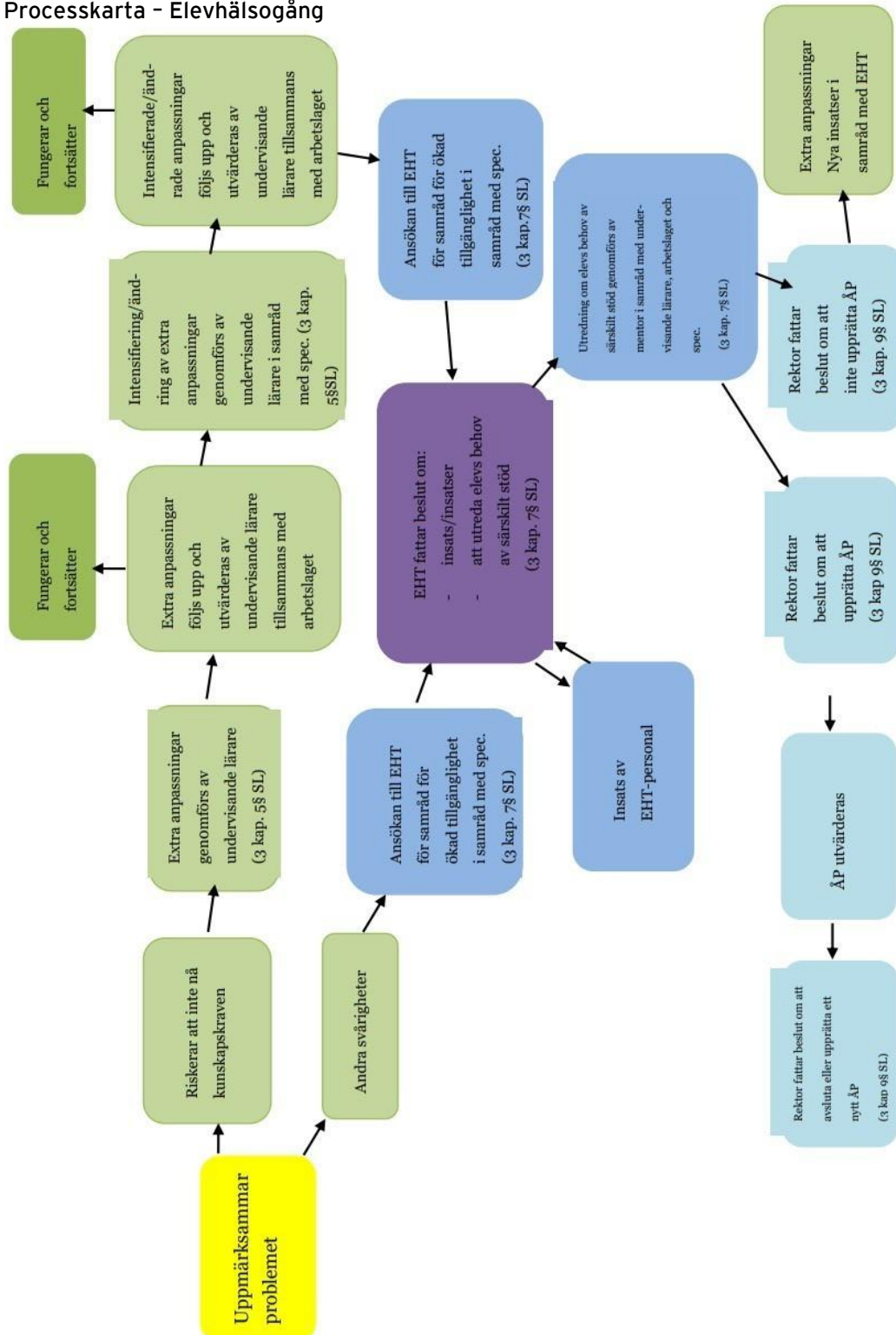
- Kontakta centrala elevhälsan, den centrala kuratorn
 - Boka möte med vårdnadshavare
 - Elev deltar utifrån mognad
 - Enas om ytterligare åtgärder
 - Orosanmälan
 - Anmälan till huvudmannen
- Ansvarig: Rektor

Steg 4

- Vid misstanke om att vårdnadshavare brister i sitt ansvar att skolplikten uppfylls anmäls detta till utbildningskontoret omgående
 - Anmäl direkt till Utbildningskontoret om vårdnadshavare upplevs motarbeta eller brista i sitt ansvar oavsett steg
 - Utbildningskontoret utreder
- Ansvarig: Rektor + tjänsteman på utbildningskontoret

Källa: Barn- och utbildningsförvaltningen, Strängnäs kommun

Processkarta - Elevhälsogång



Källa: Barn- och utbildningsförvaltningen, Strängnäs kommun