



FAGERSTA KOMMUN Kommunstyrelsen	
2019 -06- 0 5	
Diariernr	Diarieplanbeteckning

Utbildnings- och fritidsnämnden för
yttrande
Kommunfullmäktige (för kännedom)

Granskning av styrning och ledning inom grundskolan

Vi har vid vårt sammanträde den 5 juni 2019 behandlat och godkänt rapporten Styrning och ledning inom grundskolan. Syftet med granskningen har varit att bedöma om utbildnings- och fritidsnämnden säkerställer en ändamålsenlig grundskoleutbildning. Vår bedömning är att utbildnings- och fritidsnämnden inte helt säkerställer en ändamålsenlig grundskoleutbildning.

Vi konstaterar att nämnden under 2018 infört Modellen för att utveckla kommunens struktur inom systematiskt kvalitetsarbete och resultatstyrning. Modellen är en handbok och ett arbetssätt för att utveckla kommunens struktur inom systematiskt kvalitetsarbete och resultatstyrning utifrån forskning kring framgångsrika skolor. Vi bedömer att kommunen hittat en bra struktur för det systematiska kvalitetsarbetet i form av Modellen men att fortsatt implementering av strukturer och processer kommer att gynna det systematiska kvalitetsarbetet ytterligare.

Vi konstaterar att uppföljning och analys av resultaten görs på enhetsnivå. Vi anser att det inte är tydligt hur resultat analyseras och utvärderas på en aggregerad nivå inom förvaltningen och av nämnden. Vidare anser vi att effektmålen bör ses över för att tydliggöra att uppdraget är att alla elever ska nå behörighet och en skolmiljö där alla elever upplever en trygg skolmiljö.

Vi konstaterar att nämnden löpande får uppdateringar från verksamheten i form av rektorsbesök, redogörelse från skolchef, redovisning av kränkande behandling, elevenkäter samt uppdatering kring arbetet med Modellen. Dock får nämnden inte en utförlig redogörelse av skolenheternas kvalitetsrapporter och därmed säkerställs inte att nämnden får ta del av de analyser som görs i dessa rapporter.

Vi konstaterar att det finns ett system för resursfördelning till skolenheterna. Rektorer och förvaltning upplever att de personella resurserna fördelas på ett avvägt sätt med hänsyn till elevernas behov och förutsättningar och att fördelningen kan justeras inom enheterna utifrån uppföljning och analys av resultat under året.

Vi konstaterar vidare att rektorerna saknar ett tydligt system för hur skolenheternas driftsbudget fördelas och att rektorerna upplever resurserna som knappa. Vi noterar att nämnden lägger mindre pengar på läromedel per elev än jämförbara kommuner.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi utbildnings- och fritidsnämnden att:

- Fortsätta att utveckla implementeringen av Modellen så att ett gediget analysarbete kan ske på huvudmannanivå som syftar till att skapa förståelse för de resultat som uppnås.



- Med utgångspunkt i det framarbetade analysunderlaget ovan fatta beslut för att utveckla arbetet med förbättrade kunskapsresultat i kommunen.
- Se över resursfördelningen i sin helhet så att även fördelningen av resurser för läromedel distribueras utifrån elevernas behov och förutsättning.

Vi önskar svar senast 25 oktober 2019.

Vänliga hälsningar

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Pia Boiardt'.

Pia Boiardt
ordförande

Styrning och ledning inom grundskolan

Fagersta kommun

Juni 2019

Henrik Boström

Ellen Röllgårdh

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och Revisionsfråga	3
Revisionskriterier	3
Kontrollmål	4
Avgränsning	4
Metod	4
Grundskolan i Fagersta kommun	5
lakttagelser och bedömningar	6
Kontrollmål 1: Det finns ett systematiskt kvalitetsarbete på enhetsnivå och på huvudmannanivå.	6
lakttagelser	6
Bedömning	11
Kontrollmål 2: Utbildnings- och fritidsnämnden vidtar adekvata åtgärder vid identifierade brister.	12
lakttagelser	12
Bedömning	12
Kontrollmål 3: Utbildnings- och fritidsnämnden fördelar ekonomiska resurser utifrån elevernas behov och förutsättningar.	13
lakttagelser	13
Bedömning	18
Revisionell bedömning	19
Rekommendationer	19
Bilagor	20

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Fagersta kommun genomfört en granskning av utbildnings- och fritidsnämnden och huruvida nämnden bedriver en ändamålsenlig grundskoleutbildning.

Revisionsfrågan lyder:

Säkerställer utbildnings- och fritidsnämnden en ändamålsenlig grundskoleutbildning?

Vår bedömning är att utbildnings- och fritidsnämnden inte helt säkerställer en ändamålsenlig grundskoleutbildning.

Bedömningen baseras på bedömningen av de tre kontrollfrågorna i granskningen, vilka framgår nedan. Bedömningen görs på en tregradig skala (uppfyllt, delvis uppfyllt, eller ej uppfyllt). Motivering till bedömningen av de olika kontrollfrågorna framgår under varje avsnitt i den löpande rapporten.

Kontrollmål 1: Det finns ett systematiskt kvalitetsarbete på enhetsnivå och på huvudmannanivå.

Delvis uppfyllt.

Kontrollmål 2: Utbildnings- och fritidsnämnden vidtar adekvata åtgärder vid identifierade brister.

Delvis uppfyllt.

Kontrollmål 3: Utbildnings- och fritidsnämnden fördelar ekonomiska resurser utifrån elevernas behov och förutsättningar.

Delvis uppfyllt.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till utbildnings- och fritidsnämnden:

- Fortsätta att utveckla implementeringen av Modellen så att ett gediget analysarbete kan ske på huvudmannanivå som syftar till att skapa förståelse för de resultat som uppnås.
- Med utgångspunkt i det framarbetade analysunderlaget ovan fatta beslut för att utveckla arbetet med förbättrade kunskapsresultat i kommunen.
- Se över resursfördelningen i sin helhet så att även fördelningen av resurser för läromedel distribueras utifrån elevernas behov och förutsättning.

Inledning

Bakgrund

Fagersta kommun lägger ungefär lika mycket pengar på den kommunala skolan jämfört med liknande kommuner enligt statistik från Kolada. Samtidigt visar statistiken för 2018 att endast drygt hälften av eleverna i årskurs 9 i Fagerstas kommunala skolor uppnått kunskapskraven i alla ämnen. Statistik från Kolada visar också att ungefär hälften av eleverna i årskurs 9 inte har studier på lektionerna. Detta föranleder en fråga kring hur skolans resurser används i skolan.

Huvudmannen, dvs. utbildnings- och fritidsnämnden, har det övergripande ansvaret för att verksamheten uppfyller alla lagar, förordningar och föreskrifter. Huvudmannen ska arbeta kontinuerligt och långsiktigt för att utveckla och förbättra utbildningen i grundskolan inom väsentliga områden, i syfte att säkerställa likvärdighet och kvalitet. I detta arbete ingår att huvudmannen skaffar sig kunskap om nuläget vid skolenheterna. Denna nulägesbild ska bland annat innefatta kunskapsresultaten och resultaten avseende tryggheten och studieron vid skolenheterna. I arbetet ingår också att följa upp de centrala förutsättningar som huvudmannen ger skolenheterna, för att de ska kunna ge eleverna en god utbildning. Huvudmannen ska analysera orsakerna till bristande måluppfyllelse, resultat och förutsättningar, vilka förbättringsåtgärder som behövs, samt vidta dessa åtgärder.

När huvudmannen formulerar nulägesbilden ska denna bygga på uppgifter som rektorerna tagit fram i sitt eget kvalitetsarbete vid skolenheterna, men också på uppgifter huvudmannen själv samlat in (exempelvis nationell statistik, tillsyns- och granskningsrapporter, anmälningar om kränkande behandling, etc.). Det ska därför finnas en koppling mellan huvudmannens kvalitetsarbete, och det kvalitetsarbete som rektorn tillsammans med lärare, övrig personal och elever leder vid skolenheterna. Analysen behöver också ske så att huvudmannen kan identifiera hur det går för olika grupper av elever, exempelvis gruppen flickor och gruppen pojkar.

Ett annat viktigt verktyg för att se till att utbildningen i grundskolan är likvärdig är en behovsstyrd resursfördelning, så att resursfördelningen mellan skolenheterna anpassas efter skolornas skiftande behov och förutsättningar. Med resurser avses såväl ekonomiska som personalmässiga resurser. Resursfördelningen ska följas upp och utvärderas, så att en bedömning kan göras i vilken grad den främjar elevernas kunskapsutveckling och trygghet.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

Syfte och Revisionsfråga

Granskningen syftar till att besvara revisionsfrågan:

Säkerställer utbildnings- och fritidsnämnden en ändamålsenlig grundskoleutbildning?

Revisionskriterier

- Kommunallagen kap 6:6.
- Skollagen 2010:800 1 kap. 4 och 9 §§, 2 kap. 8a och 10 §§ 4 kap. 4–7 §§ och 5 kap. 3 §
- Lgr 11, 2. Övergripande mål och riktlinjer, 2.8 Rektorns ansvar

I övrigt se kontrollmål

Kontrollmål

Följande kontrollmål är vägledande för att besvara revisionsfrågan:

Kontrollmål 1: Det finns ett systematiskt kvalitetsarbete på enhetsnivå och på huvudmannanivå.

Kontrollmål 2: Utbildnings- och fritidsnämnden vidtar adekvata åtgärder vid identifierade brister.

Kontrollmål 3: Utbildnings- och fritidsnämnden fördelar ekonomiska resurser utifrån elevernas behov och förutsättningar.

Avgränsning

Revisionsobjekt i denna granskning är utbildnings- och fritidsnämnden. Granskningen avgränsas i tid till i huvudsak 2019.

Metod

Intervjuer har genomförts med:

- Utbildnings- och fritidsnämndens ordförande och vice ordförande (gruppintervju)
- Förvaltningschef, skolchef och ekonom (gruppintervju)
- Tre rektorer och en biträdande rektor (gruppintervju)

Totalt genomfördes tre intervjuer. Vidare har metoden bestått av analys av kommunens och nämndernas styrande dokument för området samt riktlinjer och rutiner för området på kommunövergripande nivå. En förteckning över dokumenten återfinns i bilaga 1. Metoden har även bestått av dataanalys gällande statistik på skolnivå, gruppnivå och elevnivå.

Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Grundskolan i Fagersta kommun

Utbildnings- och fritidsnämnden är ansvarig nämnd för grundskolan i kommunen. Utbildnings- och fritidsförvaltningen ansvarar för att nämndens beslut verkställs och att de verksamheter som vilar på nämndens ansvar utförs.

I Fagersta finns fyra kommunala grundskolor

- Alfaskolan: Förskoleklass till årskurs 6. Ca 350 elever.
- Mariaskolan: Förskoleklass till årskurs 6. Ca 330 elever.
- Per Olsskolan: Förskoleklass till årskurs 6. Ca 360 elever.
- Risbroskolan: Årskurs 7 till 9. Ca 400 elever.

Iakttagelser och bedömningar

Kontrollmål 1: Det finns ett systematiskt kvalitetsarbete på enhetsnivå och på huvudmannanivå.

Iakttagelser

I skollagen (2010:800) anges att det systematiska kvalitetsarbetet innebär att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå

Modellen

Under våren 2018 startade utbildnings- och fritidsförvaltningen implementeringen av Modellen. Modellen är en handbok och ett arbetssätt för att utveckla kommunens struktur inom systematiskt kvalitetsarbete och resultatstyrning utifrån forskning kring framgångsrika skolor. Modellen utgår från kommunens *vision* "Vi ska bli bäst på undervisning. Alla elever ska utvecklas utifrån kunskapsmålen och sina egna förutsättningar". Visionen antogs av nämnden 2018-04-25. Implementeringen av Modellen ska vara klar under höstterminen 2019.

Inom granskningen har PwC tagit del av kommunens material kring Modellen och där sammanfattas vilka delar som är klara och vilka som återstår. 2019-03-11 var följande dokument upprättade:

- Vision och vetenskaplig grund
- Plan för bättre och bättre undervisning
- Nyckeltal och mål
- Rutiner för två terminsutvärderingar
- Skolans rutiner
- Lärarnas rutiner

I materialet beskrivs att det systematiska kvalitetsarbetet och resultatstyrningen ska leda till bättre och bättre undervisning med fokus på kunskapskraven och resultaten. Uppdraget för grundskolan formuleras utifrån de nationella styrdokumenterna för grundskolan och sammanfattas i materialet som att: "Alla elever ska nå gymnasiebehörighet vårterminen i årskurs 9. De ska utvecklas så långt de kan inom ramen för läroplanen och fungera väl som världsmedborgare." Den *vetenskapliga grunden* för Modellen bygger på sex forskare och deras slutsatser inom skolverksamhetens olika delar.

Plan för bättre och bättre undervisning innebär kärnan i det systematiska kvalitetsarbetet där lärarna får feedback genom lektionsobservationer och andra former av kollegialt lärande. Kommunen har även gemensamma rutiner för elevernas utvecklingssamtal samt en mall för lektionsstruktur där eleverna ska känna igen lektionsupplägget oavsett vilken skola eller klass de går i.

Arbetet med *nyckeltal och mål* innebär enligt intervjuer att kommunen sedan läsåret 2018/2019 följer prestationer över tid på individ-, klass-, skol- och huvudmannanivå. Istället för att jämföra

en årskurs resultat med förra årets resultat för årskursen, följs nu varje grupp över tid och jämförs med föregående års resultat för samma grupp.

Rutiner för två terminsutvärderingar innebär att uppföljning görs både i mitten av terminen och i slutet av terminen, sammanlagt fyra gånger per läsår. Syftet med mitterminsutvärderingarna uppges enligt intervjuer och i underlaget för Modellen vara att skapa en nulägesrapport mitt i terminen och samtidigt en prognos inför den kommande betygssättningen/omdömet. Skolan har i och med denna utvärdering chans att styra om resurser inom enheten så att dessa riktas mot de som har störst behov. Utvärderingen sker enskilt för varje lärare utifrån sin elevgrupp samt tillsammans med kollegor. Syftet med terminsutvärderingarna uppges vara att en analys görs av resultatet vilket utgör grunden för lärande samtal och metodutveckling av undervisningen i arbetslag/ämneslag. Kommungemensamt material finns för hur utvärderingarna ska gå till.

Skolornas rutiner presenteras som en almanacka där skolenhetens processer listats, dels vad som ska ske löpande under året, dels vilka processer som ska ske en viss månad.

Vid tidpunkten för granskningen är *Lärarnas rutiner* det senaste momentet som implementerats inom ramen för Modellen. Enligt intervjuerna är detta ett underlag för varje lärare att söka stöd i och använda sig av i det vardagliga arbetet med lektioner och bedömningar.

Följande delar av Modellen återstår för kommunen att färdigställa 2019-03-11:

- Årsklockan där Vad, Vem och När lyfts ut från skolans rutiner och blir som en sammanfattande kom ihåg-lapp för rektorer och lärare
- Rektors årliga kvalitets- och resultatrapport med fokus på progression, bättre undervisning och resultat
- Nämndens verksamhetsplan med fokus på progression och varje elevs samt årskulls bästa resa mot goda resultat VT åk 9

I intervjuer framkommer att nulägesbeskrivning av processen med Modellen är en stående punkt vid varje nämndssammanträde. Detta har verifierats i nämndprotokoll.

I utbildnings- och fritidsnämndens verksamhetsberättelse för 2018 redogörs övergripande för att skolutvecklingsarbetet Modellen fortgår, vilket anges ha gett positiva resultat i form av högre meritpoäng. Det beskrivs vidare att alla Fagerstas skolor arbetar med att steg för steg implementera Modellen som ett sätt att arbeta systematiskt med kvalitetsutveckling med syfte att höja uppfyllelsen av kunskapsmålen. I intervjuerna framkommer att samtliga nivåer (nämnden, förvaltning samt rektorer) har tillförsikt till Modellen och att den gynnar förbättrade kunskapsresultat och uppfyllelsen av de nationella målen.

I intervjuerna framkommer att många processer och tankesätt, så som kollegialt lärande och terminsutvärderingar, har varit det rådande arbetssättet i flera år men att Modellen hjälpt till att ge struktur åt, och skapa likvärdighet i arbetet.

Granskningen har vidare tagit del av grundskolans årsplan, uppdaterad 2017-06-28, där det framkommer vilka aktiviteter som ska genomföras inom grundskolan under året när det gäller uppföljningar och måluppfyllelse. Vid varje uppföljning ska förändringar registreras i förhållande till tidigare uppföljning. Dokumentet beskriver också vem som är ansvarig för att aktiviteten genomförs, när den ska göras och en kolumn för övriga kommentarer, t.ex. att aktiviteten ska rapporteras till nämnden. I dokumentet går det att utläsa att skolornas kvalitetsrapport ska vara skolchef tillhanda senast 31 augusti varje år. Det noteras att detta inte är ett uppdaterat dokument utifrån Modellen.

Granskningen har även tagit del av nämndens årshjul 2018 och 2019 där det framkommer vilka ärenden som ska behandlas av nämnd under året. Årshjulen för de två åren ser likadana ut, med tillägget att information från kostservice presenterades också i januari 2018. I årshjulen går det inte att utläsa när grundskolornas kvalitetsarbete ska behandlas.

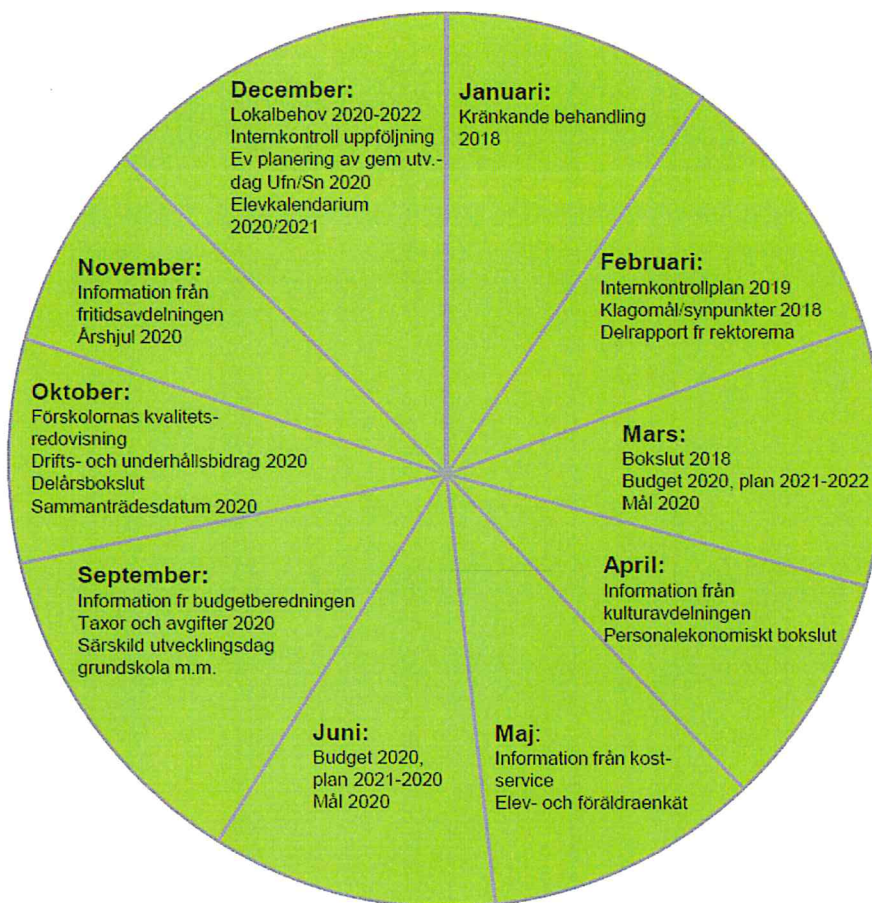


Bild 1. Utbildnings- och fritidsnämndens årshjul 2019

Nämndens mål

Utbildnings- och fritidsnämnden antog för 2018 ett antal effektmål med angivna mätmetoder. Bakgrundsanalys till målen saknas i effektmålsdokumentet. I nämndens verksamhetsberättelse 2018 med tillhörande måluppfyllelsedokument följs målen upp översiktligt. Där beskrivs att 14 av 21 effektmål uppfyllts och sju delvis uppfyllts.

Ett antal mål kan kopplas samman till det nationella kunskapsuppdraget och värdegrunds- uppdraget. Målet att *Öka andelen behöriga elever till gymnasiet* anges som uppfyllt. Vidare resultat eller analys saknas. Målet om en *Trygg skolmiljö* anges som uppfyllt. Kommentar lämnas att "Ett arbete med att öka tryggheten har genomförts och fortgår. Ett samarbete med NVK (Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund), Polismyndigheten och socialförvaltningen pågår i BRÅ (Brottsförebyggande rådet)." Målet *Vi arbetar aktivt med jämställdhet och likabehandling utifrån Fagersta kommuns värdegrund* anges som uppfyllt och kommentar lämnas i form av "Ett aktivt jämställdhetsarbete har implementerats i samtliga verksamheters kvalitetsverktyg."

Bland Utbildnings- och fritidsnämndens effektmål för 2019 finns ett som gäller *Meritvärdet i*

årskurs 9 ska öka. Målen Trygg skolmiljö och Vi arbetar aktivt med jämställdhet och likabehandling utifrån Fagersta kommuns värdegrund återfinns även bland 2019 års effektmål. Närmare bakgrundsanalyser eller målvärden saknas.

Statistik

Vi har tagit fram statistik som visar grundskolans resultat över tid. Siffrorna visar att andelen elever behöriga till gymnasiet har uppvisat en nedåtgående trend där 2017 sticker ut med sämsta resultatet sedan 2012 för samtliga program. 2018 hade resultatet ökat för samtliga program men behörigheten till gymnasiet är fortsatt sämre än i liknande kommuner.

Meritvärdet för elever i årskurs 9 har legat ganska konstant de senaste åren, med en dipp 2017. Resultatet hämtade sig något 2018. Meritvärdet för elever i årskurs 9 i Fagersta har sedan 2015 varit konstant lägre än i liknande kommuner, både om nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund räknas med och inte räknas med.

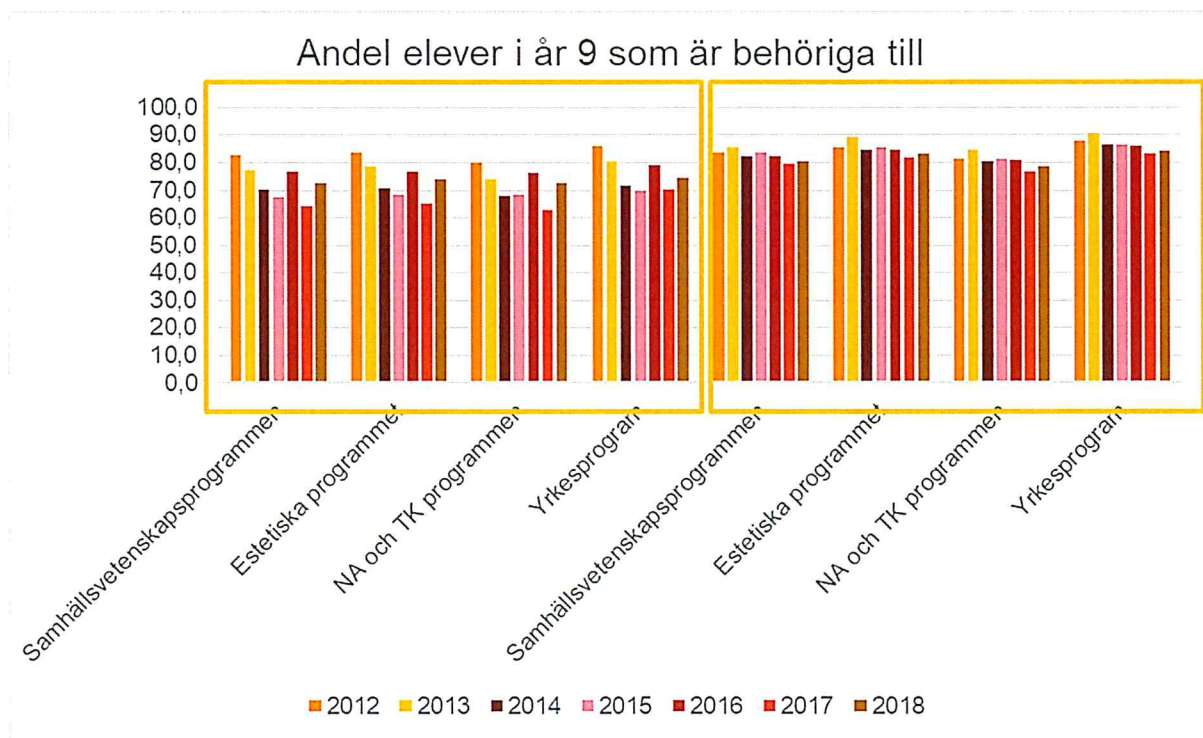


Bild 2. Källa: Kolada

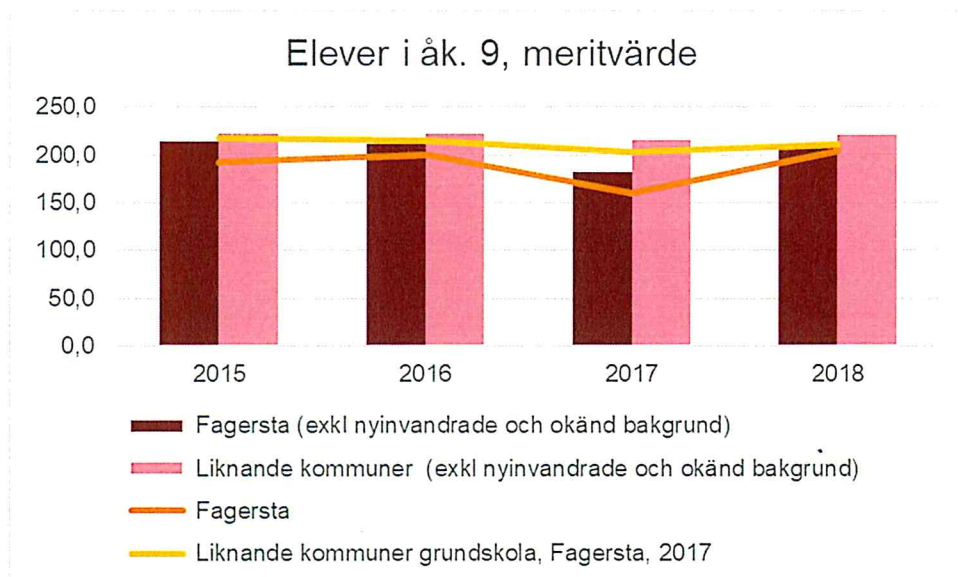


Bild 3. Källa: Kolada

Trygghet och studiero

Varje år genomförs en kommungemensam skolenkät med 15 påstående om trygghet och studiero. 2018-04-18 fick nämnden ta del av resultatet från 2018 års skolenkät. Enkäten besvarades av sammanlagt 298 elever fördelat på årskurserna 3, 5 och 8. Redovisningen till nämnden innehöll en sammanställd bild av resultatet från alla skolor, där resultaten för de tre påståendena som fick särskilt positiva svar i enkäten och de tre påståendena med sämst resultat i enkäten redovisades. Eleverna var genomgående nöjda med skolan och det stöd och den information som gavs samt möjligheten att påverka sitt lärande. Likaså fanns en positiv inverkan från elevernas föräldrar. Det påstående som stack ut som ett utvecklingsområde var arbetsro på lektionerna. För detta påstående svarade ca 70 % av eleverna att de har en bra eller ganska bra arbetsro. Redovisningsunderlaget till nämnden innehöll ingen analys avseende resultaten. Det är inte möjligt att utläsa resultaten fördelat per skolenhet. I protokoll framkommer att nämnden godkänner informationen som redovisas.

Nästa elev- och föräldraenkät ska enligt nämndens årshjul 2019 presenteras i maj.

På nämndens sammanträde i januari 2019 behandlade nämnden antal rapporterade ärenden avseende kränkande behandling höstterminen 2018. Totalt hade Alfaskolan haft ett ärende, Mariaskolan två ärenden, Per Olsskolan fyra ärenden och Risbroskolan fem ärenden. Det beskrivs att samtliga skolor haft färre antal anmälda kränkningar än tidigare och att detta beror på att skolorna har utvecklat ett bra elevarbete ute i verksamheterna.

Systematiskt kvalitetsarbete på enhetsnivå

Vi har tagit del av varje skolenhets kvalitetsrapport för läsåret 2017/2018, vilka följer en kommungemensam mall. Enligt delrapport gällande Modellen, 2019-03-11, är mallen för kvalitetsrapporterna ännu inte uppdaterad enligt det nya arbetssättet.

Kvalitetsrapporterna innehåller en inledning kring demografiska uppgifter för enheten, nyckeltal samt elevsammansättning, åtgärder för måluppfyllelse från föregående år, måluppfyllelse med tillhörande analys av resultaten, avsnitt om elevhälsan där analys och åtgärder lyfts fram om bland annat kränkande behandling, och slutligen ett avsnitt om skolans systematiska kvalitetsarbete. Avsnittet om det systematiska kvalitetsarbetet innehåller listade

förbättringsområden, planerade åtgärder och ansvarig för åtgärderna för det kommande läsåret. Sammanfattningsvis redovisar varje skolenhet resultat och vilka analyser och åtgärder som följer på resultatet. Detta gäller inom så väl kunskapsresultat som elevhälsans område.

I intervjuer framkommer att alla elevers resultat dokumenteras i programmet Informentor, där även vårdnadshavare kan gå in och ta del av elevens utveckling.

I intervjuer med rektorerna beskrivs att utvärderingarna fyra gånger per läsår enligt Modellen ger en bra bild av verksamheten. Rektorerna beskriver att analyser kring resultat på detta sätt görs löpande vilket innebär att insatser kan sättas in i tid för förbättrade kunskapsresultat och ökad trygghet och studiero.

Exempel på åtgärder som vidtagits på enhetsnivå är att Risboskolans trygghetsteam har intensifierat sitt arbete och skolans elevhälsoteam samt rektor har genomfört SPSM:s fortbildning "Elevhälsokompetens". All övrig personal på skolan har gått SPSM:s fortbildning "Extra anpassningar". På skolan finns också studiepedagoger som arbetar aktivt med att se, stötta och bekräfta eleverna.

Per Olsskolan har omorganiserat sina elevgrupper till minde studiegrupper i vissa klasser för att främja studieron.

Alfaskolan har infört tvålärarsystem vilket innebär möjligheter att dela upp klassen. Detta främjar studiero och ger bättre möjligheter att anpassa verksamheten utifrån elevernas behov.

Utöver ovan så har utvärderingarna bl.a. lett till omfördelning av resurser, t.ex. mellan elevgrupper samt delning av dessa, omflyttning av lärare och assistenter, riktad insats av speciallärare och -pedagoger, lektionsobservationer, stöd av förstelärare samt fokus på frånvaro.

I skolornas kvalitetsrapporter redogörs för respektive enhets resultat beträffande trygghet och studiero. För samtliga skolor framträder studiero som ett utvecklingsområde. På Alfaskolan anser 65 % av eleverna att det är arbetsro på lektionerna, på Mariaskolan 73 % att det är arbetsro på lektionerna, för Per Olsskolan beskrivs att den upplevda arbetsron är en utmaning och på Risboskolan uppger 79 % att det är arbetsro på lektionerna.

Rektorerna beskriver att de på alla fyra skolor månadsvis följer upp elevernas trygghet och studiero i form av trygghetsenkäter/trygghetsrapporter. Resultaten följs upp både på individnivå och gruppnivå. Elevrådet och skolornas trygghetsteam/elevhälsoteam involveras i åtgärdsarbetet på gruppnivå.

Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet delvis är uppfyllt.

Vi konstaterar att huvudmannen under 2018 infört Modellen för att utveckla kommunens struktur inom systematiskt kvalitetsarbete och resultatstyrning. De sista delarna av Modellen ska vara implementerade under hösten 2019. Vi konstaterar att verksamheten i flera avseenden har befast arbetssättet och att analys- och åtgärdsarbete genomförs på ett strukturerat och likvärdigt sätt i kommunens skolor. Vi bedömer att kommunen hittat en bra struktur för det systematiska kvalitetsarbetet i form av Modellen men att fortsatt implementering av strukturer och processer, exempelvis i form av ett gediget analysarbete på huvudmannanivå, kommer att gynna det systematiska kvalitetsarbetet ytterligare. Vi konstaterar att uppföljning och analys av resultaten görs på enhetsnivå. Vi anser att det inte är tydligt hur resultat analyseras och utvärderas på en aggregerad nivå inom förvaltningen och av

nämnden.

Vidare anser vi att effektmålen bör ses över för att tydliggöra att uppdraget är att alla elever ska nå behörighet och en skolmiljö där alla elever upplever en trygg skolmiljö. Vi anser att nämndens effektmål med fördel kan kopplas samman med den vision som nämnden antagit för modellen.

Kontrollmål 2: Utbildnings- och fritidsnämnden vidtar adekvata åtgärder vid identifierade brister.

lakttagelser

Grundskolornas rektorer deltar vid minst ett nämndssammanträde under året och skolchef deltar vid varje sammanträde. Nämnden har inte behandlat grundskolenheternas kvalitetsrapporter för läsåret 2017/2018 i sin helhet i anslutning till läsårets slut. På nämndens sammanträde 2019-02-20 lämnades en delrapport från rektorerna. I kontakt med förvaltningen beskrivs att informationen som delgavs nämnden utgick från skolornas kvalitetsrapporter och att ledamöterna informerades muntligt om att rapporterna finns att tillgå på hemsidan. Av protokollet framkommer att rektorerna i sin respektive delrapportering berättade om skolans resultat samt styrkor och utmaningar beträffande den enskilda skolan.

I intervjuer beskrivs att nämnden är aktiv och intresserad av verksamheten. I intervjuerna framkommer vidare att det från nämndens sida är ett tydligt fokus på utjämnande åtgärder för att öka likvärdigheten mellan kommunens skolor. På grund av Alfaskolans elevunderlag, där ca 80 % av skolans elever inte har svenska som modersmål, har nämnden fattat beslut för att stärka verksamheten utifrån professionens beskrivning av behoven.

Nämnden har tillskjutit resurser för att Alfaskolan ska kunna ha ett tvåläraresystem och för hösten 2019 har nämnden beviljat medel för resurs om 0,5 förskollärartjänst i förskoleklassen till följd av en ökning av antalet elever. Enligt beslut från nämnden ska införande av tvåläraresystem successivt införas i samtliga F-6-skolor i kommunen.

Nämnden har vidare, genom medel från sin etableringsfond, finansierat två elevcoacher på Alfaskolan under läsåret 2017/2018 samt 2018/2019. Beslut om förlängning av elevcoachernas uppdrag också för kommande läsår beslutades av nämnden i mars 2019.

I underlaget till nämndens beslut beskrivs att "Elevcoacherna ansvarar för Alfaskolans studiero, en plats där eleverna har möjlighet att i en lugn miljö arbeta med olika ämnen för att öka måluppfyllelsen. Coacherna har även ett nära samarbete med elevhälsan, trygghets-teamet och pedagogerna. Coacherna har mycket föräldrakontakt och deras aktiva arbete med elevvården har bidragit till att antalet kränkingsärenden har minskat kraftigt vid Alfaskolan. Genom införandet av elevcoacher har Alfaskolan hittat en modell som ger en lugnare och tryggare miljö. Utifrån rektorernas verksamhetsbesök och medarbetarsamtal framgår att arbetsbelastningen har minskat för pedagogerna och tid har frigjorts för arbetet med att höja måluppfyllelsen för eleverna."

Exempel på andra insatser som beviljats resurser från nämnden är det så kallade Team 21 (Trygghetsteam åk 7-9), extra speciallärare har tillsatts vid samtliga skolor och utökning av resursassistenter när behov finns.

Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Vi konstaterar att nämnden löpande får uppdateringar från verksamheten i form av

rektorsbesök, redogörelse från skolchef, redovisning av kränkande behandling, elevenkäter samt uppdatering kring arbetet med Modellen. Vi konstaterar att nämnden inte får en utförlig redogörelse av skolenheternas kvalitetsrapporter och att det därmed inte säkerställs att nämnden får ta del av de analyser som görs i dessa rapporter. Vi konstaterar vidare att nämnden fattar beslut om åtgärder utifrån redovisade förhållanden på skolenheterna som på annat sätt förmedlats till nämnden.

Då vi under kontrollmål 1 bedömt att det finns brister i huvudmannens analysarbete finns en risk att nämnden inte fattar beslut utifrån fullständiga analyser av resultaten.

Kontrollmål 3: Utbildnings- och fritidsnämnden fördelar ekonomiska resurser utifrån elevernas behov och förutsättningar.

lakttagelser

Budgetprocess

Vi har tagit del av dokumentet *Resursfördelning till grundskola*, utan datummärkning, där det framkommer att resursfördelning inom Fagersta kommun till utbildnings- och fritidsnämnd och grundskolan baseras på en demografisk modell. Statistik över förväntat antal barn i kommunen för aktuellt år inhämtas från Statisticon för ålderskategorierna 6 samt 7 – 15 år. Varje barn genererar en "prislapp" som hämtas från kostnadsutjämningsystemet. Det är nämnden som sedan bär risken för eventuella förändringar i elevantal.

I intervju framkommer att det gjorts en utvärdering av resursfördelningssystemet där förvaltningen provat att beräkna tilldelningen till de fyra grundskolorna utifrån en formel där bland annat elevernas socioekonomiska bakgrund och resultat tas med. Förvaltningen konstaterade att detta sätt blev allt för statiskt och inte passade för en så liten kommun som Fagersta. Processen går nu istället ut på att skolchef tillsammans med rektorer sitter ner inför kommande läsår och fördelar medel mellan sig utifrån socioekonomi, resultat och övriga lokala förutsättningar. Förvaltningen anser att detta sätt bidrar till att öka likvärdigheten i förutsättningar för kommunens grundskolor och är ett bra sätt att fördela resurser med hänsyn till resultat.

Av intervjuerna framkommer att lokalkostnader och kostnader för måltider hanteras centralt inom förvaltningen. Vid fastställande av detaljbudget får varje rektor själv, utifrån elevunderlaget, styra över personalsammansättningen och driftkostnader. Den totala sysselsättningsgraden från föregående år får inte överstigas, om inte särskilt beslut fattats och medel tillskjutits till nämndens ram som avser grundskola. Löneökningar för personalen hanteras och kompenseras separat, den är inte inräknad i fastställd budgetram.

Varje rektor har månadsvisa möten med controller för att följa upp verksamheten. Inför varje budgetår har kontrollern också möte med varje rektor för att se över verksamheten mer i detalj.

Nämnden har en buffert om en procent vars syfte är att parera oväntade intäktsbortfall samt oväntade kostnadsökningar för budgetåret. Finns behov av ytterligare personalförstärkning (som inte täcks av ordinarie budgetmedel) kan bufferten täcka de ökade kostnaderna under innevarande år. Förstärkning av budgetmedel genom demografikompensation året efter innebär möjlighet att arbeta in kostnaden i ordinarie budgetram om behoven fortfarande kvarstår. För övrigt så har nämnden statsbidrag att tillgå för förstärkning inom grundskolan.

Beträffande tilläggsbelopp så ska individuell utredning göras till utbildnings- och fritidsnämndens arbetsutskott vilket fattar beslut om varje enskilt ärende.

I intervju med representanter från förvaltningen framkommer att de upplever att det finns en

stor lyhörddhet hos nämnden att tillskjuta medel för de projekt och insatser som professionen tycker behövs inom grundskolan. De intervjuade från förvaltningen beskriver att nämnden alltid strävar efter att gå verksamheten till mötes och att skolan fått utökade anslag under de senaste åren.

I intervju med rektorerna beskrivs att det är gott om personella resurser och att nämnden gjort tydliga satsningar på skolområdet, se kontrollmål 2. Rektorerna uppger dock att resurserna inom driftbudgeten upplevs som mycket knappa och att det saknas ett system för hur mycket varje elev ska kosta beträffande läromedel. Rektorerna uppger vid intervjun att de saknar en centralt framtagen summa för vad en grundskoleelev ska kosta avseende driftskostnader totalt. I dokumentet *Resursfördelning till grundskola* står att fastställd ram för förbrukning för löpande driftskostnader styr respektive rektor själv över och hur det fördelas. Rektorerna beskriver bland annat att det är problematiskt att de inte får en större summa i driftbudgeten om skolan får extra elever till sig.

I kontakt med förvaltningen beskrivs att driftbudgeten räknas upp från föregående år med en bestämd procentsats som beslutats från centralt håll enligt kommunens ekonomistyrningspolicy. Den totala potten för förbrukning fördelas utifrån elevantal på respektive skola och avstämning sker i slutet av året i samband med detaljbudgetplanering för nästkommande år. Ingen omfördelning sker löpande under året. Det finns inget särskilt fastställt mål för förvaltningen att läromedel ska motsvara en viss summa.

Statistik

Grundskolans kostnader

Vi har tagit fram statistik som visar på grundskolans resurstilldelning. Sedan 1997 jämförs kommunernas faktiska kostnader för kärnverksamheterna med motsvarande standardkostnad. Beräkningen görs av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och publiceras på www.kolada.se

Att rakt av jämföra en kommuns kostnader med en annans utan att ta hänsyn till varje kommuns strukturella förutsättningar ger en begränsad indikation på om en kommun är "dyr" eller inte. Ett bättre mått är att jämföra kommunens faktiska nettokostnader i olika verksamheter med kommunens standardkostnad enligt kostnadsutjämningsystemet. I den jämförelsen används standardkostnaden för att räkna ut en så kallad referenskostnad.

Eventuella skillnader mot referenskostnaden kan förklaras av den relativa effektivitetsnivån i verksamheten. Bedriver kommunen verksamheten mer kostnadseffektivt än genomsnittet (men till samma standard) visar det sig i en nettokostnad som är lägre än referenskostnaden. Det omvända gäller om verksamheten bedrivs ineffektivt ur ett kostnadsperspektiv.

Kommunen kan vidare göra en annan prioritering i budgettilldelningen än genomsnittet. Det kan handla om att medvetet hålla en högre ambitionsnivå i alla verksamheter (och finansiera detta med högre skatt än genomsnittet) eller att medvetet tilldela en viss verksamhet mer resurser på bekostnad av andra verksamheter. I praktiken kan det vara svårt att konstatera vilket som är orsaken till en eventuell avvikelse. Inte sällan är det en kombination av flera orsaker. Via olika volymuppgifter och styckkostnader ges dock en indikation om orsaken.

Syftet med jämförelsen är således inte att anpassa kostnaden till referenskostnaden, utan att granska kommunens faktiska prioriteringar och resurstilldelning till olika verksamheter (jämfört med genomsnittet).

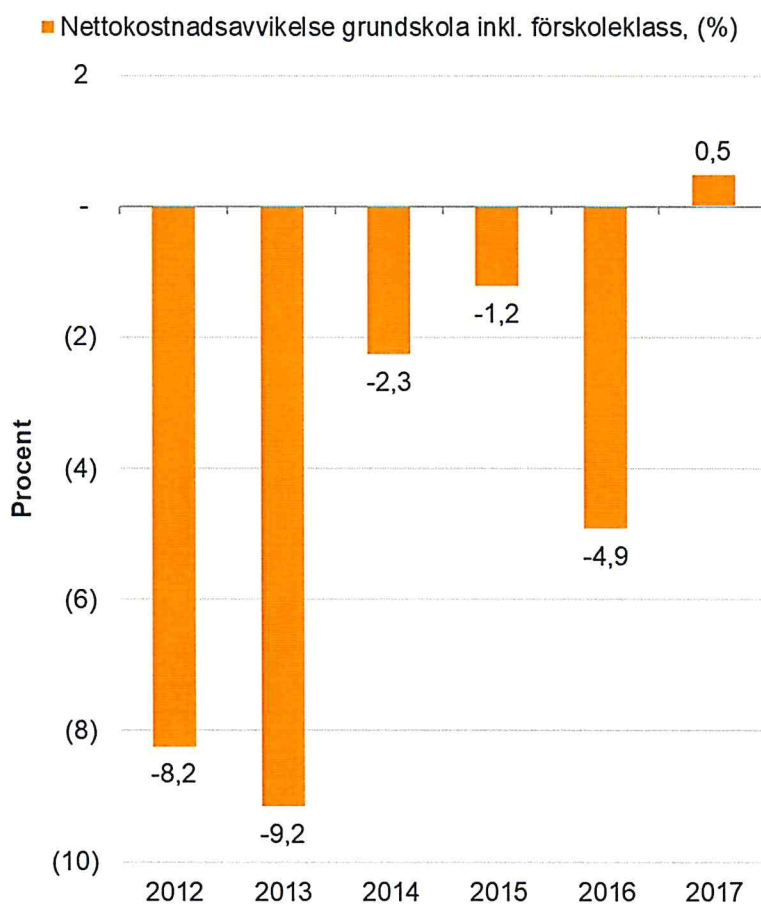
Tabellen nedan visar förändringen av referenskostnaden, nettokostnaden samt

nettokostnadsavvikelsen mellan 2012 och 2017. Kostnader för 2018 har inte publicerats ännu. Tabellen visar att Fagersta kommun har haft en negativ nettokostnadsavvikelse mellan 2014 och 2016, dvs. att nettokostnaden per invånare har varit lägre än referenskostnaden. Under denna period har Fagersta bedrivit grundskoleverksamhet mellan 1,2 och 4,9 procent effektivare än referenskostnaden. Det kan också betyda att kommunen har valt att prioritera resurser till en annan verksamhet. Till 2017 förändrades nettokostnadsavvikelsen och nettokostnaden per invånare blev 0,5 procent högre än referenskostnaden. Detta tyder på att kommunen har blivit mer ineffektiv eller prioriterat om och satsats mer på grundskoleverksamheten.

Nyckeltal	2014	2015	2016	2017
Referenskostnad grundskola F-9, kr/inv	9 628	10 220	10 896	11 012
Nettokostnad grundskola F-9, kr/inv	9 410	10 095	10 359	11 064
Nettokostnadsavvikelse grundskola F-9, (%)	-2,3	-1,2	-4,9	0,5
Nettokostnadsavvikelse grundskola F-9, miljoner kronor	-3	-2	-7	1

Bild 4. Källa Kolada

Diagrammet nedan visar nettokostnadsavvikelsen över tid och vi kan se att avvikelsen har varit negativ sedan 2012.

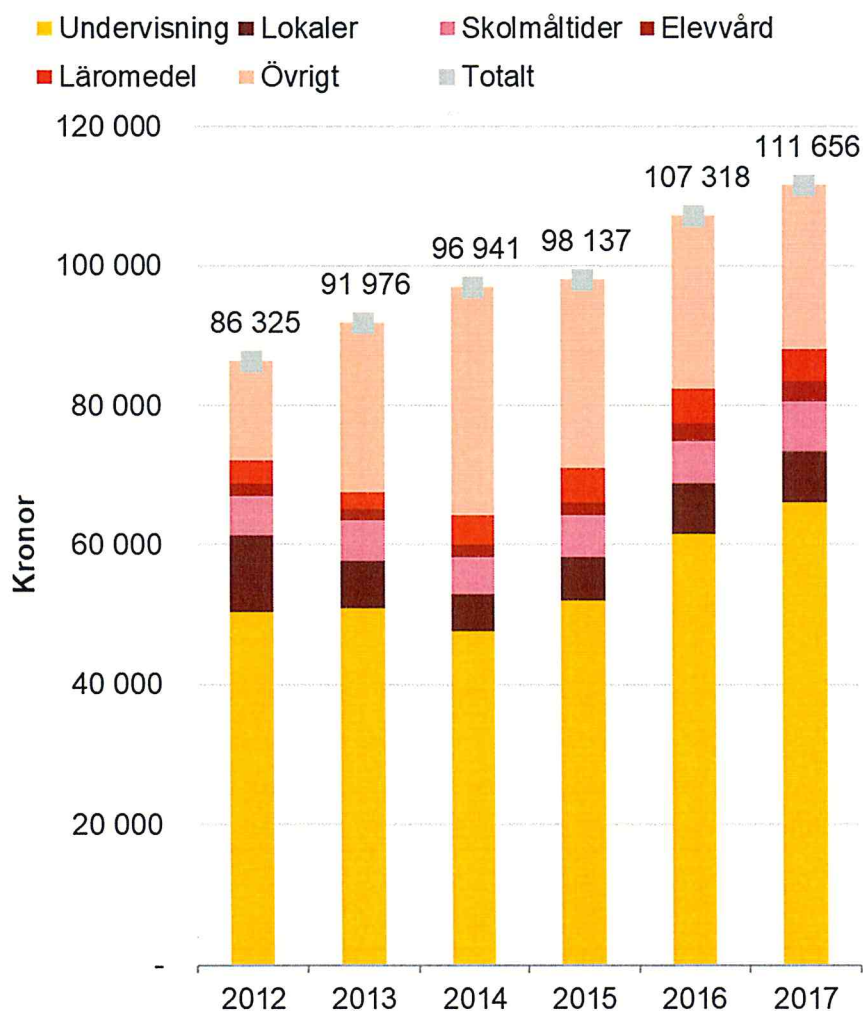


Kostnader för läromedel

Bilden nedan visar nettokostnaden per elev. De olika färgerna representerar hur mycket resurser kommunen satsat per elev inom de olika kategorierna.

Merparten av kostnaden per elev består av undervisnings- och övriga kostnader. Vi noterar att kostnadsposten övrigt och undervisning har fluktuerat mellan åren och framförallt under 2014. Lokalkostnaden per elev är också låg jämfört med jämförbara kommuner. Det kan vara så att lokalkostnaderna i Fagersta är väldigt låga eller så har inte kostnaderna redovisats korrekt. Under posten övrigt skall nedanstående poster redovisas:

- Kommungemensamma kostnader
- Förvaltningens OH-kostnader
- Administration
- Kostnader för kompetensutveckling och utvecklingsarbete
- Kostnader för elevförsäkringar, elevassistenter, talpedagoger, skolvårdar, tolkar
- Kostnader för SYV (studie- och yrkesvägledare)



Bilden nedan visar att Fagersta kommun redovisar en kostnad i nivå med jämförbara kommuner, pendlingskommun och riket. Jämfört med länet redovisar Fagersta en högre kostnad per elev.

Fagersta kommun har förbrukat mer resurser inom undervisning och inom kategorin övrigt än jämförbara kommuner. Dessa två kategorier summerar ihop till 80 % av kostnaden per elev. Läromedel står för cirka 4 % av kostnaden per elev. Detta motsvarar 1 procentenhet mindre än jämförbara kommuner, vilket innebär 850 kronor.

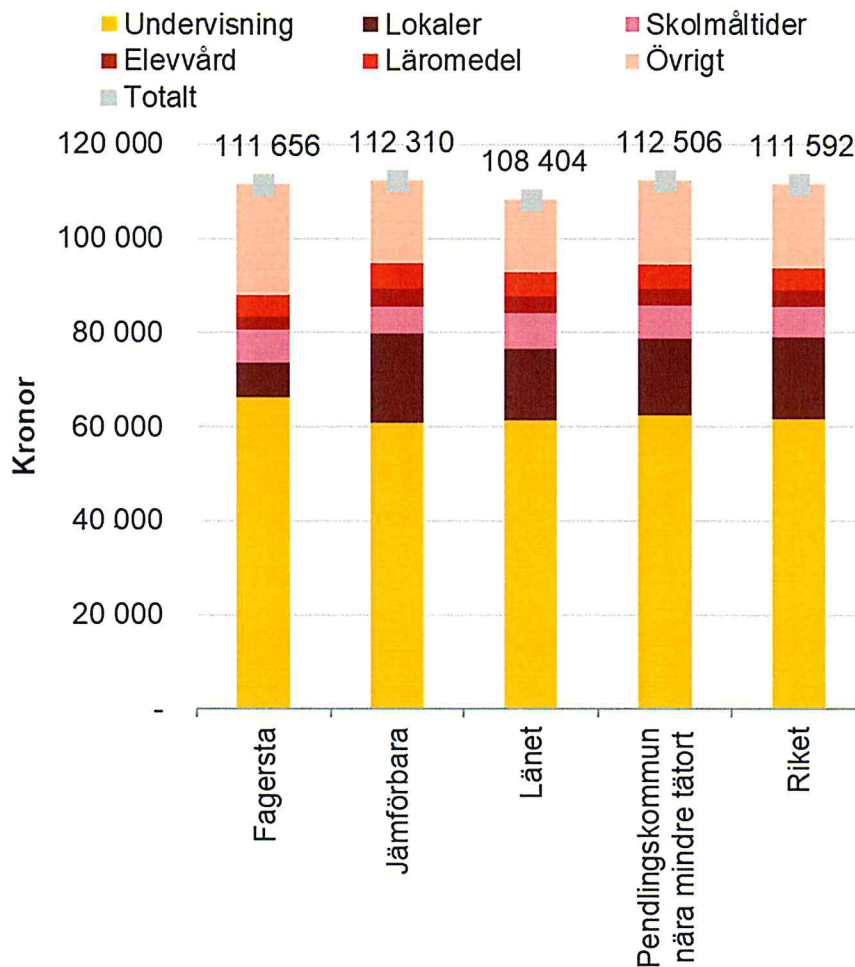


Bild 7. Källa: Kolada

Bilden nedan visar vad respektive skolenhet har budgeterat inom förbrukningsmaterial per elev 2018 och 2019. Det är relativt jämt fördelat mellan F-6 enheterna men Risbroskolan 7-9 satsar ungefär dubbelt så mycket per elev. Linjen i diagrammet visar hur mycket som faktiskt har lagts på skolböcker under 2018.

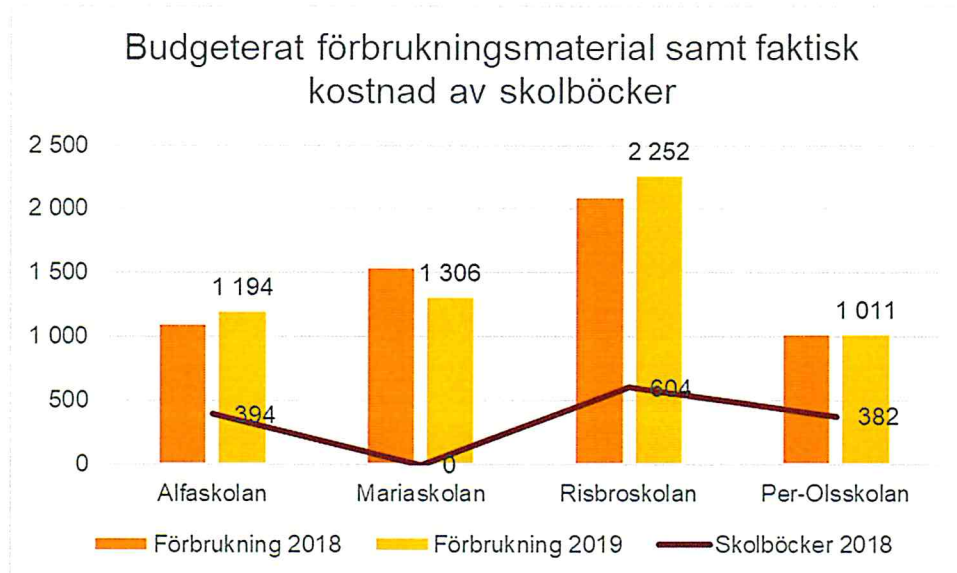


Bild 8. Källa: Kommunens ekonomisystem

Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Vi konstaterar att det finns ett framarbetat system för resursfördelning till skolenheterna. Rektorer och förvaltning upplever att de personella resurserna fördelas på ett avvägt sätt med hänsyn till elevernas behov och förutsättningar och att fördelningen kan justeras inom enheterna utifrån uppföljning och analys av resultat under året.

Vi konstaterar vidare att rektorerna saknar ett tydligt system för hur skolenheternas driftsbudget fördelas och att rektorerna upplever resurserna som knappa. Vi konstaterar vidare att Fagersta kommun lägger mindre pengar på läromedel per elev än jämförbara kommuner. Vi kan även se att skolenheterna budgeterar liknande förbrukningskostnad per elev som jämförbara kommuner. I förbrukningskostnaden ingår det dock en del andra poster som skolan ska stå för som t.ex. kopiatorskostnader, kontorsmaterial, serviceavtal. Detta kan leda till att satsningar på läromedel prioriteras ner.

Revisionell bedömning

Vår samlade bedömning är att utbildnings- och fritidsnämnden inte helt säkerställer en ändamålsenlig grundskoleutbildning.

Vår bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive kontrollmål vilka framkommer av rapporten.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommenderar till utbildnings- och fritidsnämnden:

- Fortsätta att utveckla implementeringen av Modellen så att ett gediget analysarbete kan ske på huvudmannanivå som syftar till att skapa förståelse för de resultat som uppnås.
- Med utgångspunkt i det framarbetade analysunderlaget ovan fatta beslut för att utveckla arbetet med förbättrade kunskapsresultat i kommunen.
- Se över resursfördelningen i sin helhet så att även fördelningen av resurser för läromedel distribueras utifrån elevernas behov och förutsättning.

Bilaga 1

Följande dokument har varit föremål för dokumentgranskningen:

Utbildnings- och fritidsnämndens effektmål 2018

Utbildnings- och fritidsnämndens effektmål 2019

Utbildnings- och fritidsnämndens måluppfyllelse 2018

Utbildnings- och fritidsnämndens verksamhetsberättelse 2018

Kvalitetsrapport Alfaskolan läsåret 2017/2018

Kvalitetsrapport Mariaskolan Läsåret 2017/2018

Kvalitetsrapport Per Olsskolan Läsåret 2017/2018

Kvalitetsrapport Risbroskolan Läsåret 2017/2018

Resursfördelning till grundskola

Utfall förbrukning, budgetuppföljning december 2018

Huvudboksutdrag 2018

Huvudboksutdrag 2019

Redovisning av 2018 års elevenkät

Grundskolan årsplan reviderad 2017-06-28

Material för Modellen, grundskolan

Utbildnings- och fritidsnämndens årshjul 2018

Utbildnings- och fritidsnämndens årshjul 2019

Protokoll Utbildnings- och fritidsnämnden § 52 – 2018 Vision Modellen

Protokoll Utbildnings- och fritidsnämnden § 37 – 2019 Elevcoacher Alfa

Protokoll Utbildnings- och fritidsnämnden § 15 – 2019 Delrapport från rektorerna

Utbildnings- och fritidsnämndens delegationsordning

2019-06-XX05



Uppdragsledare
Rebecka Hansson

Projektledare
Henrik Boström

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