



Granskning av likvärdig skola

Rapport

Ljusdals kommun

KPMG AB

2023-09-11

Antal sidor 27



Ljusdals kommun
Granskning av likvärdig skola

2023-09-11

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Sammanfattning | 2 |
| 2 | Bakgrund | 4 |
| 2.1 | Syfte, revisionsfråga och avgränsning | 4 |
| 2.2 | Revisionskriterier | 4 |
| 2.3 | Metod | 5 |
| 3 | Resultat av granskningen | 6 |
| 3.1 | Resurser | 9 |
| 3.2 | Särskilt stöd | 12 |
| 3.3 | Undervisning för elever med utländsk bakgrund | 16 |
| 3.4 | Lärare | 19 |
| 3.5 | Systematiskt kvalitetsarbete | 22 |
| 3.6 | Sammanfattande bedömning och rekommendationer | 25 |

1 Sammanfattning

Vi har av Ljusdals kommuns revisorer fått i uppdrag att granska likvärdigheten i skolväsendet i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023. Syftet med granskningen var att översiktligt bedöma om utbildningsnämnden ger grundskolenheterna förutsättningar att erbjuda likvärdig utbildning.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att utbildningsnämnden inte ger grundskolenheterna förutsättningar att erbjuda en ändamålsenlig och likvärdig utbildning.

Vi konstaterar att måluppfyllelsen i grundskolan är låg både i faktiska tal och då hänsyn tas till kommunens socioekonomiska struktur. Vi bedömer att det är av betydande vikt att orsakerna till måluppfyllelsen har analyserats och finns med i underlaget för budgetberedningens arbete och beaktas i detsamma. Huvudmannen har emellertid beslutat om en kartläggning över vilka resurser som krävs för att bibehålla befintlig skolstruktur och möta lokalbehoven, vilket vi ser positivt på. Det är vidare osäkert huruvida resursfördelningsmodellen i tillräckligt hög grad tar hänsyn till att eleverna vid skolenheterna har olika förutsättningar och behov.

Vidare bedömer vi, utifrån skolenkät och intervjuer, att det inte är säkerställt alla elever i behov av särskilt stöd får de insatser som de behöver. Det gäller exempelvis elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och elever med problematisk skolfrånvaro. Elevhälsan arbetar inte främst förebyggande och hälsofrämjande. Det finns också brister i undervisning för elever med utländsk bakgrund, även om det är positivt att andelen berättigade till modersmål som deltar i undervisning är hög. Studiehjälp på modersmål motsvarar inte fullt ut de behov som finns och undervisning i svenska som andraspråk erbjuds inte alltid ändamålsenligt och likvärdigt.

Vi konstaterar att andelen legitimerade och behöriga lärare är låg i kommunen, vilket ställer krav på huvudmannen att vidta åtgärder för att öka kompetensen. Vi bedömer att det är en brist att huvudmannen inte har upprättat en kompetensförsörjningsplan utifrån vilken åtgärder på både kort och på lång sikt framgår.

Huvudmannen följer inte, inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet, upp förutsättningar för likvärdig skola. Vi ser också brister vad gäller analys av måluppfyllelse, både i förhållande till såväl statliga som kommunala styrdokument. Vi vill också påtala vikten av välfungerande kommunikation uppåt och nedåt i styrkedjan utifrån vad som framkommer i det systematiska kvalitetsarbetet.

Vi rekommenderar utbildningsnämnden:

- att säkerställa att underlaget för arbetet i budgetberedningen synliggör analysen av orsakerna till den låga måluppfyllelsen.
- att följa upp huruvida befintlig resursfördelningsmodell ger enheterna likvärdiga förutsättningar att verka för hög måluppfyllelse.
- att tillse att elever i behov av särskilt stöd får det särskilda stöd som de behöver. (3 kap. 7 § 3 st. SkoL). Det gäller till exempel elever med NPF och skolfrånvaroproblematik.



Ljusdals kommun
Granskning av likvärdig skola

2023-09-11

- att stärka arbetet med hög och likvärdig tillgång till legitimerade och behöriga lärare samt upprätta en kompetensförsörjningsplan med insatser att vidta på kort och lång sikt.
- att säkerställa att elever i behov av studiehandledning på modersmål får det i den omfattning som de behöver. (5 kap. 4 § Skolförordningen)
- att tillse att undervisning i svenska som andraspråk erbjuds ändamålsenligt och likvärdigt.
- att tillse att det systematiska kvalitetsarbetet bedrivs enligt gällande styrdokument, särskilt vad gäller analys av måluppfyllelse, åtgärder att vidta och att säkerställa att beslutade åtgärder genomförs. (4 kap. 3, 6-7 §§. SkoL).

2 Bakgrund

Vi har av Ljusdals kommuns revisorer fått i uppdrag att granska likvärdigheten i skolväsendet i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

För att ge alla elever möjlighet att få en likvärdig undervisning så ska likvärdiga förutsättningar säkerställas. Skolan ska utjämna skillnader i resultat som till exempel beror på föräldrars utbildningsbakgrund eller om man är utrikesfödd.

Skolan styrs i hög grad av mål uppsatta av staten. Kommunen ansvarar för utbildning i grundskolan och styr densamma primärt genom tilldelning av resurser, resursfördelning och systematiskt kvalitetsarbete. Om det brister inom dessa områden kan det få stora konsekvenser på elevernas måluppfyllelse. Elever i behov av särskilt stöd ska få det.

Det handlar inte bara om resurser utan också om hur huvudman och enhet organiserar sitt arbete till exempel vad gäller specialpedagogiskt stöd och elevhälsans andra insatser.

Granskningen utgår från revisorernas bedömning av väsentlighet och risk, där bl a noteras att andelen elever i år 9 som uppnått kunskapskraven har minskat under flera år och är klart lägre jämfört med riket.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att översiktligt bedöma om utbildningsnämnden ger grundskolenheterna förutsättningar att erbjuda likvärdig utbildning.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Fördelas resurser till skolenheterna med hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov?
- Får elever i behov av särskilt stöd, det stöd som de behöver?
- Har elever med utländsk bakgrund tillgång till studiehandledning på modersmål, modersmålsundervisning och svenska som andraspråk?
- Har skolenheterna tillgång till legitimerade och behöriga lärare?
- Bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete så att elevers rätt till likvärdig utbildning tillförsäkras?

Granskningen omfattar grundskolan.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 1 kap. 4 och 9 §,
- skolförordningen (2011:185) 5 kap 4 §, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.



Ljusdals kommun
Granskning av likvärdig skola

2023-09-11

2.3 Metod

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

Rapporten är faktakontrollerad av barn- och utbildningsnämndens ordförande och skolchef samt förvaltningens IT-strateg, administrativ strateg, ledningsstrateg, controllers och kvalitetsstrateg.

3 Resultat av granskningen

Nedan ser vi resultatet efter årskurs 6 (godkända i alla ämnen) efter läsåret 2020/2021 och läsåret 2021/2022.

| Skola | Godkänd i alla ämnen 2021 | Godkänd i alla ämnen 2022 |
|---|---------------------------|---------------------------|
| Färila skola | i.u. | 43 % |
| Gärdeåsskolan | 77 % | 55 % |
| Järvsö skola | 67 % | 86 % |
| Los skola | i.u. | i.u. |
| Stenhamreskolan | 44 % | 54 % |
| Tallåsensskola | 62 % | 48 % |
| Båtbacken (ensk.) | i.u. | i.u. |
| Freinetskolan Tallbacken (ensk.) | 73 % | i.u. |
| Ljusdals kommun – kommunala enheter | 55 % | 56 % |
| Ljusdals kommun - Fristående enheter | 80 % | 76 % |
| Ljusdals kommun – samtliga huvudmän | 60 % | 59 % |
| Gävleborgs län¹ | 68 % | 67 % |
| Riket ² | 74 % | 72 % |

Ljusdals kommun och Siris, Skolverket

Av statistiken ovan kan vi se att andelen elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen är lägre i Ljusdals kommun i jämförelse med snittet i Gävleborgs län och riket. Måluppfyllelsen var läsåret 2021/2022 högst vid Järvsö skola och lägst vid Färila skola.

¹ Samtliga huvudmän

² Samtliga huvudmän

Nedan ser vi kunskapsresultaten efter årskurs 9 (andel elever godkända i alla ämnen, andel elever behöriga till yrkesprogram och genomsnittligt meritvärde) efter läsåret 2021/2022. I de tre sista kolumnerna anges två uppgifter. Den första avser samtliga elever och den andra samtliga elever exklusive nyanlända.

| Skola | Antal elever samtliga åk. 9 | Andel som uppnått kunskapskraven i alla ämnen (%) | Andel behöriga till yrkesprogram (%) | Genomsnittligt meritvärde, kommunala skolor |
|-------------------------------------|-----------------------------|---|--------------------------------------|---|
| Färila skola | 33 | 55 % / 56 % | 61 % / 63 % | 202,2 / 207,9 |
| Järvsö skola | 35 | 49 % / 49 % | 77 % / 77 % | 190,5 / 190,5 |
| Los skola | i.u. | i.u. | i.u. | i.u. |
| Stenhamreskolan | 101 | 61 % / 63 % | 78 % / 81 % | 214,4 / 216,9 |
| Friskolan Vintergatan | 39 | 59 % / 59 % | 80 % / 80 % | 216,7 / 216,7 |
| Ljusdals kommun – kommunala enheter | 216 | 59 % / 61 % | 76 % / 78 % | 208,5 / 211,0 |
| Ljusdals kommun – enskild huvudman | 39 | 59 % / 59 % | 80 % / 80 % | 216,7 / 216,7 |
| Ljusdals kommun – samtliga huvudmän | 216 | 60 % / 60 % | 76 % / 78 % | 210,0 / 212,0 |
| Gävleborgs län ³ | | 67 % / 69 % | 81 % / 82 % | 212,8 / 215,4 |
| Riket ⁴ | | 74 % / 76 % | 85 % / 87 % | 229,2 / 232,3 |

Kolada, SKR

Av statistiken ovan kan vi se att andelen elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen och är behöriga till gymnasieskolan är lägre i jämförelse med snittet i riket. Andelen behöriga till yrkesprogram och det genomsnittliga meritvärdet är också lägre i Ljusdals kommun.

Andelen som uppnått kunskapsresultaten i alla ämnen har under de tre senaste åren avvikit negativt från SKR:s modellberäknande värde⁵ för kommunala grundskolor. År 2022 uppgick avvikelserna till -8,2 procentenheter vilket innebär att andelen som uppnått kunskapskraven i alla ämnen i Ljusdals kommun är lägre än vad resultatet borde ha varit även då hänsyn tas till kommunens socioekonomiska struktur.

³ Samtliga huvudmän

⁴ Samtliga huvudmän

⁵ Värdet tar hänsyn till behov av ekonomiskt bistånd, nyinvandrade elever (0-4 år), föräldrars utbildningsnivå, kön samt andel elever med okänd bakgrund.

2023-09-11

I Skolverkets statistikverktyg Salsa får man fram uppgifter om elevernas bakgrund per skolenhet vad kön, eventuell utländsk bakgrund och föräldrarnas sammanvägda utbildningsnivå beträffar. Uppgifterna nedan gäller för elever i årskurs 9 i grundskolan och avser 2022.

| Skolenhet | Andel (%) pojkar | Andel (%) nyinvandrade senaste fyra åren | Föräldrars sammanvägda utbildningsnivå ⁶ |
|-----------------------|------------------|--|---|
| Färila skola | 64 % | 3 | 2,1 |
| Järvsö skola | 54 % | 0 | 2,2 |
| Stenhamreskolan | 52 % | 3 | 2,2 |
| Friskolan Vintergatan | 38 % | 0 | 2,2 |
| Riket | 51 % | 3 | 2,4 |

Salsa 2022, Skolverket

Föräldrarnas sammanvägda utbildningsnivå i Ljusdals kommun var år 2022 lägre i jämförelse med riksmedelvärdet. Andelen nyinvandrade vid Färila skola och Stenhamreskolan låg i linje med riksmedelvärdet. Andelen pojkar var högre vid Färila skola i jämförelse med övriga skolenheter i Ljusdals kommun och rikets snitt.

⁶ Anges på en skala mellan ett och tre, där 1 betyder genomgången folkskola/grundskola, 2 genomgången gymnasieskola om högst tre år, 3 eftergymnasial utbildning.

3.1 Resurser

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

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

I Skolverkets statistik (Siris), som bygger på uppgifter som kommunerna lämnar till SCB, framgår att genomsnittskostnaden för en grundskoleelev i Ljusdals kommun år 2021 var drygt 119 300 kronor, vilket var omkring 3 300 kronor högre än året före.

Nedan görs en jämförelse med genomsnittlig kostnad i kommungruppen (landsbygdskommun) och för rikets samtliga huvudmän.

| 2021 | Totalt (kr) | Lokaler och inv. | Under-visn. | Skolmål-tider | Lärverktyg, utrustning | Elevhälsa | Övr. ⁷ |
|--------------------------|-------------|------------------|-------------|---------------|------------------------|-----------|-------------------|
| Ljusdal | 119 300 | 17 800 | 67 000 | 7 100 | 4 800 | 4 420 | 18 200 |
| Kommungrupp ⁸ | 124 600 | 19 400 | 69 200 | 7 900 | 5 700 | 4 410 | 18 000 |
| Riket ⁹ | 120 200 | 20 400 | 67 500 | 6 800 | 5 400 | 4 090 | 16 100 |

Siris, Skolverket

Den genomsnittliga kostnaden per elev i grundskolan i Ljusdals kommun var lägre i jämförelse med kommungrupp och riket. Av samtliga kostnadsslag är det framför allt kostnaden för lokaler och inventarier samt lärverktyg och utrustning som skiljer sig från riksgenomsnittet. Kostnaden för lokaler och inventarier är knappt 15 procent lägre och kostnaden för lärverktyg och utrustning är knappt 13 procent lägre i jämförelse med den genomsnittliga kostnaden i riket. Vi ser samtidigt högre kostnader för bl.a. skolmåltider och för ”övriga kostnader”. Kostnaden för skolmåltider är drygt 10 procent högre och ”övriga kostnader” är drygt 11 procent högre.

Utbildningsnämnden beslutade den 21 oktober 2021¹⁰ om gällande resursfördelningsmodell. Resursfördelningsmodellen innebär att resurser till

⁷ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

⁸ Landsbygdskommun

⁹ Ljusdal och kommungrupp inkluderar endast kommunala huvudmän medan riket inkluderar samtliga huvudmän.

¹⁰ UN 2021-10-21 § 90

2023-09-11

skolenheterna fördelas utifrån en referenskostnad (kronor/per invånare under de tre senaste åren). Justeringar görs för förändrade volymer, d v s för fler eller färre barn i verksamheten. Om utbildningsnämndens totala ekonomiska ram är lägre än summan av referenskostnaderna görs en lika stor procentuell justering för samtliga verksamheter.

För grundskolan innebär resursfördelningsmodellen att skolenheterna erhåller en elevpeng per elev i verksamheten. Elevpengen viktas utifrån timplanen, det gäller följande viktning:

- lågstadiet 1,0,
- mellanstadiet 1,24 och
- högstadiet 1,37

År 2023 fördelas resurser per elev till grundskolan enligt nedan:

- Förskoleklass: 41 901 kronor
- Grundskola åk 1–3: 62 973 kronor
- Grundskola åk 4–6: 78 039 kronor
- Grundskola åk 7–9: 86 267 kronor

Av budgeten till skolan fördelas 4,2 procent utifrån socioekonomiska parametrar. De parametrar som beaktas är utländsk bakgrund, föräldrars utbildningsbakgrund samt hushåll med försörjningsstöd. Den socioekonomiska tilldelningen år 2023 fördelas så att friskolan Båtbacken erhöll lägst tilldelning och fick 1 702 kronor per elev. Högst tilldelning fick Stenhamreskolan F-6 med 6 402 kronor per elev.

De skolenheter som ligger minst 10 kilometer från centralorterna Ljusdal, Järvsö och Färila och har färre än 90 barn/elever erhåller ett glesbygdstillägg. Vid tidpunkten för granskningen är det endast Los skola som erhåller glesbygdstillägg. Stödet motsvarar drygt en (1) lärartjänst i årskurs 1-6 och drygt 1,5 lärartjänst i årskurs 7-9. För elever i behov av extraordinära stödinsatser avsätts resurser i en pott som rektor ansöker om.

Intervjuad ordförande för barn- och utbildningsnämnden menar att resursfördelningsmodellen delvis är ändamålsenlig så att förutsättningarna att möta elevernas behov är likvärdig vid samtliga skolenheter. Uppfattningen är däremot att nämnden under en längre tid inte fullt ut erhållit tillräckligt med resurser från kommunfullmäktige vilket bidragit till att referenskostnaden legat för lågt i förhållande till skolans behov.

Bilden av att nämnden inte fullt ut erhåller tillräckligt med resurser från kommunfullmäktige för att klara uppdraget att ansvara för skolan delas av intervjuad skolchef som menar att det inte är säkerställt att det går att bibehålla en kvalitativ verksamhet med de ekonomiska ramar som nämnden erhåller. Skolchefen ser därför positivt på att nämnden beslutat¹¹ om att utforma en "Generalplan" för att kartlägga vilka resurser som krävs för att bibehålla skolstrukturen och möta lokalbehoven.

Förvaltningens controller menar att det inte är en lösning av att skjuta till mer pengar. I stället bör nämnden se över hur pengarna används. Upptrappning av ersättningen har

¹¹ UN 2023-04-27 § 46

2023-09-11

gjorts succesivt under några år och inför år 2023 har grundskolan tilldelats mer resurser än den referenskostnad som finns för Ljusdals kommun, enligt förvaltningens controller. Enligt Koladas redovisning av nettokostnadsavvikelse framgår att kostnaden för grundskolan år 2022 var 0,3 procent högre än den statistiskt beräknade kostnaden. Motsvarande uppgift år 2021 var -0,5 procent. Både år 2019 och 2021 var dock nettokostnadsavvikelsen positiv motsvarande 3,1 procent och 0,6 procent.

Intervjuade rektorer menar att skolenheterna inte får tillräckligt med resurser och att nämnden i sin resursfördelning inte tar hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov. Elevers behov av särskilt stöd uppges vara stort och således även kostnaderna för att säkerställa att behoven tillgodoses, vilket inte möjliggörs genom nuvarande resurser. Uppfattningen är att möjligheten att säkerställa att samtliga elevers behov tillgodoses begränsas ytterligare av avsaknaden av ändamålsenliga lokaler anpassade efter skolans behov; det gäller bl.a. tillgång till grupprum.

Vidare menar intervjuade rektorer att den socioekonomiska tilldelningen endast marginellt bidrar till att utjämna socioekonomiska skillnader. I Ljusdals kommun uppges det primärt vara en skolenhet, Stenhamreskolan F-6, som tar emot nyanlända elever i en "mottagandeklass", vilket den nuvarande resursfördelningsmodellen inte tar hänsyn till, enligt intervjuade rektorer. Tidigare tilldelades skolenheterna särskilda resurser som var öronmärkta för att bl.a. anställa lärare i svenska som andraspråk vilket numer ska finansieras inom befintlig budget. Detta menar intervjuade rektorer försvårar möjligheterna att säkerställa att elever med ett annat modersmål än svenska får ta del av den utbildning de har rätt till. Intervjuad skolchef menar att det finns både för- och nackdelar med att finansieringen för lärare i svenska som andraspråk återfinns inom skolenheternas samlade budgetram och inte längre är öronmärkta. Men då skolenheternas samlade budgetram i grunden är för liten har det bidragit till att detta är tjänster som har bortprioriterats för att i stället anställa annan behörig och legitimerad personal, enligt skolchef.

Enligt nämndsordförande har det identifierats ett behov att säkerställa resurserna riktas rätt och därför kommer resursfördelningsmodellen att ses över under hösten 2023. Översynen kommer bl.a. se över huruvida de socioekonomiska faktorerna är de faktorer som modellen bör ta hänsyn till eller om andra faktorer ska inkluderas vid resursfördelningen.

Inte heller intervjuade lärare upplever att skolenheterna får tillräckligt med resurser så att de kan bedriva undervisning med en hög måluppfyllelse. Lärarna menar att de många gånger inte känner att de räcker till för att hjälpa alla elever i klassrummet, framför allt i klasser där det finns flera elever med stora behov.

3.1.1 Bedömning

Måluppfyllelsen i grundskolan i Ljusdals kommun är låg både i faktiska tal och då hänsyn tas till kommunens socioekonomiska struktur. Av avsnittet nedan om "systematiskt kvalitetsarbete" framgår att vi ser brister i analysen av kunskapsresultaten. För att resurstilldelningen ska motsvara de behov som finns bedömer vi att det är av betydande vikt att orsakerna till måluppfyllelsen har analyserats och finns med i underlaget för budgetberedningens arbete och beaktas i detsamma.

2023-09-11

En kartläggning om vilka resurser som krävs för att bibehålla skolstruktur och möta lokalbehov ska genomföras, vilket vi ser positivt på. Kommunen avgör själv sin skolstruktur, men då ska varje skolenhet ges förutsättningar att arbeta för hög målpuppfyllelse i enlighet med lag och andra styrdokument.

Resurser ska fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov. I Ljusdals kommun görs detta utifrån beslutad elevpeng, glesbygdstillägg och en särskild pott till barn och elever med behov av extraordinära stödinsatser. Vi bedömer att resurser fördelas så att olika förutsättningar hos enheterna beaktas. Huruvida omfattningen på det socioekonomiska bidraget och dess fördelning per skolenhet motsvarar de faktiska behoven bedömer vi inte vara säkerställt.

3.2 Särskilt stöd

Utbildningen ska vara likvärdig för alla elever inom skolväsendet. Med likvärdighet menas enligt Skolinspektionen "lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och att utbildningen ska vara kompensande". I skollagens 3 kap. regleras om barns och elevers utveckling mot målen. "Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål." Om det framkommer att en elev riskerar att inte nå målen skall detta anmälas till rektor som skyndsamt ska utreda elevens eventuella behov av särskilt stöd. I detta sammanhang ska också samråd ske med elevhälsan, "om det inte är uppenbart obehövligt". Om eleven behöver särskilt stöd ska den få det och ett åtgärdsprogram ska utarbetas i enlighet med skollagens 3 kap. 9 §.

Det kan finnas många orsaker till att en elev kan ha svårt att uppnå kunskapskraven och därför behöver särskilt stöd. Elever med diagnoser¹² behöver inte automatiskt komma i åtnjutande av särskilt stöd. En diagnos får inte heller vara en förutsättning för att få särskilt stöd. Det är professionen som själv bedömer vad som är särskilt stöd.

Huvudmannen ska ge rektorerna förutsättningar att kunna leva upp till lagens krav. Det är sedan rektor som i sin tur tillser att personalen både har kompetens och resurser för arbete med särskilt stöd. Skolverket påtalar i sina allmänna råd beträffande "Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram" (SKOLFS 2022:334) att "rektorn bör skapa rutiner för arbetet med särskilt stöd på skolenheterna". Huvudmannen bör i sin tur "ha rutiner för att kontinuerligt följa upp hur arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar på enheterna". I utarbetandet av åtgärdsprogram ska eleven och elevens vårdnadshavare ges möjlighet att delta. (3 kap. 9 § SkoL) Det är angeläget att skolans personal är lyhörd inför vad eleven och vårdnadshavarna framför. Det är emellertid rektor, eller i förekommande fall den person som rektor har delegerat till, som är ansvarig för att elevens situation utreds, även om vårdnadshavaren skulle motsätta sig detta. Vissa beslut om särskilt stöd är av sådan karaktär att endast rektor får fatta beslut därom. Det gäller särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning och anpassad studiegång.

¹² Exempelvis diagnoser inom området neuropsykiatriska funktionsnedsättningar

2023-09-11

I skolenkäten, som genomförs hos varje huvudman vartannat år, tillfrågades alla elever i årskurs fem och årskurs åtta om anpassning efter elevens behov.¹³ Den första siffran i kolumnen anger genomsnittet i Ljusdals kommun och den andra siffran snittet i enkätomgången.

| Anpassning efter elevens behov | Årskurs 5 | Årskurs 8 |
|--|-----------|-----------|
| Tycker du att du får den hjälp du behöver från skolan för att klara skolarbetet? | 7,3 / 7,3 | 5,8 / 5,9 |
| Hur ofta tycker du att skolarbetet är alldeles för svårt? | 6,2 / 6,7 | 5,8 / 5,7 |

Skolenkäten för elever i årskurs 5 respektive årskurs 8 våren 2023, Skolinspektionen

Av uppgifterna ovan kan vi se att eleverna årskurs 5 i Ljusdals kommun ställer sig i paritet med snittet i enkätomgången till frågan om de får den hjälp som de behöver för att klara skolarbetet. Eleverna i årskurs 5 upplever oftare att skolarbetet är alldeles för svårt i jämförelse med snittet i enkätomgången. Eleverna i årskurs 8 i Ljusdals kommun ställer sig något mer negativa i jämförelse med genomsnittet i enkätomgången.

Skolenkäten besvaras också av undervisande lärare. I tabellen nedan redogörs resultatet för frågor om anpassning efter elevens behov, särskilt stöd och elevhälsa. Den första siffran i kolumnen anger genomsnittet i Ljusdals kommun och den andra siffran snittet i enkätomgången.

| Anpassning efter elevens behov, särskilt stöd och elevhälsa | Undervisande lärare |
|--|---------------------|
| Hur ofta upplever du att alla elever får den hjälp de behöver på dina lektioner? | 6,6 / 6,9 |
| Tycker du att alla dina elever får det stöd från skolan som behövs för att klara skolarbetet? | 5,4 / 5,9 |
| Tycker du att extra anpassningar ges skyndsamt till de elever som riskerar att inte klara skolarbetet? | 5,7 / 6,4 |
| Tycker du att skolan utreder behovet av särskilt stöd skyndsamt när extra anpassningar inte är tillräckliga? | 5,3 / 5,7 |
| Hur tycker du att elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete fungerar? | 5,9 / 6,5 |
| Hur uppfattar du möjligheterna för er lärare att få stöd från elevhälsan om det skulle behövas? | 6,7 / 6,9 |

¹³ Medelvärde och indexvärde hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna anger att påståendet "stämmer helt och hållet" och 0 att påstående inte alls stämmer, däremellan finns alternativen "stämmer ganska bra" och "stämmer ganska dåligt".

2023-09-11

Skolenkäten för undervisande lärare våren 2023, Skolinspektionen

Av skolenkäten framgår att undervisande i Ljusdals kommun ställer sig något mer negativa till frågor om anpassningar, särskilt stöd och elevhälsa i jämförelse med snittet för enkätomgången. Av resultatet noterar vi bl.a. att närmare två av fem lärare tycker att eleverna bara till viss del får det stöd från skolan som behövs för alla klara skolarbetet.

I Ljusdals kommun är elevhälsan sedan hösten 2018 i huvudsak lokalt organiserad direkt under rektor. Det gäller professionerna kurator, skolsköterska, specialpedagog och speciallärare. Kommunens skolpsykologer och skolläkare är placerade centralt, men arbetar på uppdrag av rektorerna. De olika professionerna ska samarbeta med varandra i elevhälsoteam (EHT) på skolan. Intervjuade representanter för elevhälsan menar att tillgängligheten till elevhälsans professioner i stort är likvärdig. Det gäller dock inte den specialpedagogiska insatsen, menar elevhälsans representanter. Det är rektor som baserat på skolenhetens behov beslutar om elevhälsans omfattning och sammansättning.

Elevhälsans representanter uppger att de har som ambition att arbeta främst förebyggande och hälsofrämjande men att tonvikten idag ligger på åtgärdande insatser. Respondenterna från elevhälsan menar att det har varit en lång process att bygga upp nya strukturer och arbetssätt från dess att stora delar av elevhälsan blev lokalt organiserade vilket i sin tur har påverkat det förebyggande och hälsofrämjande arbetet negativt. Vidare menar intervjuade representanter för elevhälsan att kommunens rektorer inte fullt ut har förutsättningar att ansvara för uppdraget att leda utvecklingen av den lokala elevhälsan. Det uppges därför finnas behov av en "ledare" som kan driva utvecklingen av elevhälsan på en övergripande nivå och representera elevhälsan vid exempelvis rektorsgruppens möten.

I intervju med representanter för elevhälsans insatser framkommer vidare att kommunens skolsköterskor har framfört önskemål till utbildningsförvaltningens ledningsgrupp om att återigen placera elevhälsans medicinska insats centralt. Önskemålet bygger bl.a. på bedömningen att en central placering av elevhälsans medicinska insats skulle stärka förutsättningarna möta de krav som ställs på skolsköterskornas verksamhet samt bidra till ökad likvärdighet mellan skolenheterna då den inte skulle påverkas av vilken rektor som leder verksamheten.

Intervjuade lärare upplever att det på deras skolenheter finns tillgång till elevhälsa men att omfattningen inte fullt ut motsvarar de behov som finns. Uppfattningen är att elevhälsan kan bidra med metoder och tillvägagångssätt för att stödja eleven inom ramen för den ordinarie undervisningen men att det ofta är lång väntetid innan åtgärdsprogram upprättas.

Det finns i Ljusdals kommun inga centrala riktlinjer för hur arbetet med särskilt stöd ska bedrivas utan varje skolenhet ansvarar för att utforma egna lokala rutiner. Flera av de intervjuade framför att det finns ett behov av centrala riktlinjer, främst för att skapa gemensamma strukturer och en samsyn för hur arbetet med särskilt stöd ska bedrivas. Intervjuade rektorer menar däremot att förutsättningarna skiljer sig för mycket åt mellan skolenheterna för att arbetet med särskilt stöd ska kunna regleras centralt.

Av huvudmannens senaste kvalitetsrapport för läsåret 2021/2022 (se avsnitt 3.5) framgår bl.a. att *"antalet åtgärdsprogram och extra anpassningar fortsatt är för få i förhållande till antal elever som inte når målen i ett eller flera ämnen"* och att *"gränsen*

2023-09-11

mellan extra anpassningar och särskilt stöd behöver tolkas och definieras...". Intervjuade rektorer menar att det som framgår av kvalitetsrapporten gällande extra anpassningar och särskilt stöd inte fullt ut återspeglar en korrekt bild av verksamheten. Skolenheterna har, enligt intervjuade rektorer, blivit bättre på att möta elevers behov genom ökat fokus på "tillgänglig undervisning" som bygger på att undervisningen i klassrummet planeras utifrån elevernas olika förutsättningar. Därmed bedöms behovet av extra anpassningar ha minskat.

Det finns däremot brister vad gäller särskilt stöd. Elever i behov av särskilt stöd får i huvudsak det, men inte alltid i den omfattning eller form som krävs, enligt flera av de intervjuade. Som framgår av avsnitt 3.1 framför intervjuade rektorer att en bidragande orsak till att alla behov inte kan mötas är begränsade resurser och avsaknad av ändamålsenliga lokaler. Uppfattningen är, bland flera av de intervjuade, att resurserna inte ökat i takt med elevernas behov av särskilt stöd vilket medfört att elever med de allra största behoven har prioriterats först; det gäller bl.a. plats i särskild undervisningsgrupp som återfinns i varierande omfattning vid kommunens samtliga skolenheter. Vidare uppges det också finnas en problematik med att elever inte får rätt stöd från tidig ålder, vilket medför att det ofta blir nödlösningar när eleven börjar i de högre årskurserna för att säkerställa att kunskapsmålen uppnås och eleven kan lämna grundskolan med godkända betyg.

På frågan om det finns någon elevgrupp som är särskilt svår att möta när det kommer till särskilt stöd uppges flera av de intervjuade elever med NPF¹⁴. Intervjuade rektorer framför att elever med NPF ofta är i behov av elevassistent eller anpassad lärmiljö vilket inte alltid kan erbjudas till följd av begränsade resurser. Vidare menar intervjuade lärare att de saknar tillräckligt med kompetens för att kunna möta behoven hos elever med NPF i klassrummet. Andra elevgrupper som uppges vara särskilt svåra att möta är utåtagerande elever och elever med en hemmarsittarproblematik.

Enligt intervjuad skolchef har olika satsningar genomförts för att minska behovet av särskilt stöd, det gäller bl.a. deltagande i Skolverkets projekt "Samverkan för bästa skola". I januari år 2023 inleddes ett samverkansprojekt mellan utbildningsförvaltningen och arbetsmarknads- och socialförvaltningen mot problematisk skolfrånvaro. För projektet, som beräknas pågå i drygt två år, har förvaltningarna erhållit ett bidrag motsvarande 2,3 mnkr från den statliga förvaltningsmyndigheten Europeiska socialfonden. Fokus för projektet kommer att riktas mot kommunens största skola Stenhamreskolan årskurs 7–9 och ungdomar med låg skolnärvaro och som riskerar utanförskap. Enligt intervjuad skolchef kommer kunskaper och erfarenheter från projektet vid Stenhamreskolan årskurs 7–9 att spridas till kommunens övriga skolenheter.

3.2.1 Bedömning

Vi bedömer, utifrån skolenkät och intervjuer, att det finns brister i arbetet med särskilt stöd. Alla elever får inte det särskilda stöd som de behöver, vilket påverkar måloppfyllelsen. Det gäller exempelvis elever med NPF och elever med hemmarsittarproblematik. Vi konstaterar att det emellertid görs insatser av olika slag för

¹⁴ Neuropsykiatriska funktionsnedsättningar

2023-09-11

att minska behovet av särskilt stöd, däribland ett projekt mot problematisk skolfrånvaro, vilket vi ser positivt på.

Vidare konstaterar vi att elevhälsan inte främst arbetar förebyggande och hälsofrämjande, vilket är en brist. Huvudmannen avgör hur elevhälsan ska vara organiserad, tillgängligheten till elevhälsans olika professioner ska dock vara likvärdig i kommunens skolenheter. Av granskningen framgår att eleverna i stort har likvärdig tillgång till elevhälsans olika professioner, för att säkerställa detta är det angeläget att huvudmannen kontinuerligt följer upp att så är fallet.

3.3 Undervisning för elever med utländsk bakgrund

Enligt uppgift från förvaltningen har cirka 21 procent av eleverna i grundskolan utländsk bakgrund. Andelen nyinvandrade uppgår till knappt 2 procent. Motsvarande genomsnitt i riket är 4,8 procent¹⁵.

3.3.1 Modersmål

I skollagens 10 kap. 4 §, angående ämnen i grundskolan, stadgas att det som ämnen ska "finnas språkval och, för elever som ska erbjudas modersmålsundervisning, modersmål". Vidare stipuleras i 10 kap. 7 § skollagen att en elev som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska ska erbjudas modersmålsundervisning i detta språk om språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet och eleven har grundläggande kunskaper i språket. Modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk ska erbjudas även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

Ur Skolverkets senaste statistik över modersmålsundervisning i Ljusdals kommun kan vi hämta följande information.

| Grundskolan 2022 | Ljusdal | Kommungrupp | Riket |
|---|---------|-------------|-------|
| Andel (%) av det totala elevantalet som är berättigade att delta i modersmålsundervisning | 14 % | 25 % | 28 % |
| Andel (%) av antalet berättigade elever som deltar i modersmålsundervisning. | 68 % | 47 % | 57 % |

Jämförelsetal 2022, Skolverket

Av statistiken framgår att andelen berättigade till modersmål i Ljusdals kommun är lägre än snittet i kommungruppen och riket. Andelen av de berättigade som faktiskt deltar i modersmålsundervisning i förhållande till kommungrupp och riket är högre.

Enligt kommunens sökrutiner¹⁶ för modersmålsundervisning ansvarar skolenhetens kontaktperson för modersmål att informera vårdnadshavare och elever om rätten till

¹⁵ Kolada.se

¹⁶ Fastställd av förvaltningschef och senast reviderad 2022-08-15

2023-09-11

modersmålsundervisning. Information om modersmål ges också på kommunens hemsida¹⁷. Av informationen på hemsidan framgår bl.a. att en ansökningsblankett gällande modersmålsundervisning ska lämnas till rektor på den aktuella skolan. Ansökan om modersmålsundervisning kan göras direkt på hemsidan eller via en blankett som skrivs ut och överlämnas till berörd rektor. Vårdnadshavare och elev ansvarar för att meddela avbrott om eleven önskar avsluta studierna.

Intervjuade rektorer bedömer att kommunens sökruiner utgör ett bra stöd vid ansökan om modersmålsundervisning och menar att kommunen idag erbjuder modersmålsundervisning efter skoltid för de elever som kommunen är skyldig att göra det för.

Vid tidpunkten för granskningen erhåller 189 elever modersmålsundervisning på 14 olika språk. Enligt uppgift från skolchef har kommunen under läsåret 2022/2023 inte haft möjlighet att erbjuda modersmålsundervisning på ukrainska på grund av avsaknad av behörig personal. Om rekryteringsutmaningarna består kan det bli aktuellt att köpa in digital fjärrundervisning, menar skolchef.

3.3.2 Studiehandledning på modersmål

Vad som explicit gäller om studiehandledning regleras i skolförordningen. "En elev ska få studiehandledning på sitt modersmål, om eleven behöver det. En elev som ska erbjudas modersmålsundervisning och som före sin ankomst till Sverige har undervisats på ett annat språk än modersmålet får ges studiehandledning på det språket i stället för på modersmålet, om det finns särskilda skäl." (5 kap. 4 § skolförordningen).

I Ljusdals kommun finns utformade sökruiner för studiehandledning¹⁸. Av sökruinerna framgår att ämneslärare ska ansöka om studiehandledning på modersmål hos rektor. Ansökan ska därefter översändas till enhetschef för modersmål och aktuell studiehandledare för vidare kontakt med ämneslärare, mentor och elev för överenskommelse om start för studiehandledningen. Enligt sökruinerna ska studiehandledningen utvärderas av studiehandledare och ansvarig ämneslärare efter avslutad insats. Enligt uppgift från skolchef finansieras studiehandledningen genom en central budget som biträdande förvaltningschef ansvarar för.

Intervjuade rektorer menar att elever med behov av studiehandledning i stort får det, dock inte alltid i den omfattning som behövs. Uppfattningen är att de elever som vistas i Sverige under kortast tid prioriteras först. Bilden delas av intervjuade lärare. Lärarna menar också att det förekommer att studiehandledarna inte behärskar det svenska språket, vilket försvårar kommunikationen och förutsättningarna att samarbeta.

Vid tidpunkten för granskningen erhöll 27 elever studiehandledning på nio olika språk. Enligt uppgift från skolchef har kommunen kunnat tillgodose samtliga ansökningar om studiehandledning på modersmål på alla språk förutom ukrainska. Dessa elever har erhållit studiehandledning på ryska efter godkännande av elev och vårdnadshavare.

¹⁷

<https://ljusdal.se/utbildningforskola/elevhalsa/modersmalsundervisning.4.7f93c22214d12a7aed432068.htm>

¹⁸ Fastställt av förvaltningschef och senast reviderad 2022-08-15

3.3.3 Svenska som andraspråk

Ansvar för undervisning i svenska som andraspråk ligger på rektor och genomförs vid varje grundskoleenhet. Vid tidpunkten för granskningen är det 184 elever som läser svenska som andraspråk på kommunala grundskolor i Ljusdals kommun.

Andelen elever som läser svenska som andraspråk skiljer sig stort mellan skolenheterna, menar rektorerna. Flest elever uppges tillhöra Stenhamreskolan F-6. Samtliga rektorer bedömer dock, som framgår av avsnitt 3.1, att de saknar ekonomiska förutsättningar för att säkerställa en ändamålsenlig undervisning i svenska som andraspråk och menar att det finns flera elever som inte erhåller den undervisning som de skulle behöva. Förutsättningarna att rekrytera behöriga och legitimerade lärare till undervisning i svenska som andraspråk uppges vara goda, men rektorer menar att de saknar resurser för att kunna rekrytera.

I och med att andelen elever som läser svenska som andraspråk skiljer sig mellan skolenheterna så varierar också genomförandet av undervisningen vid skolenheterna. På exempelvis Stenhamreskolan F-6 får eleverna viss del av undervisningen i svenska i andraspråk i egen grupp och viss del av undervisningen tillsammans med elever som undervisas i ämnet svenska. Vid kommunens övriga grundskolor bedrivs undervisning i svenska som andraspråk i samma grupp som undervisning i svenska.

3.3.4 Bedömning

Vi konstaterar att andelen berättigade till undervisning på modersmål och som faktiskt deltar i undervisningen är högre i jämförelse med snittet i kommungrupp och riket, vilket är positivt.

Kommunen har i stort kunnat tillgodose samtliga ansökningar om studiehandledning på modersmål. Vi bedömer att studiehandledning i huvudsak kan erbjudas elever i behov av det men påtar vikten att omfattningen av densamma säkerställs utifrån behov. Det är inte heller tillfredsställande att alla studiehandledare inte behärskar det svenska språket då syftet med studiehandledningen inte kan uppnås.

Vi bedömer vidare att undervisning i svenska som andraspråk inte alltid erbjuds ändamålsenligt eller likvärdigt. Det gäller bl.a. förutsättningarna för undervisningens genomförande.

3.4 Lärare

I skollagens andra kapitel regleras vad som krävs av de anställda för att få bedriva undervisning. Från och med den 1 juli 2015 måste lärarna vara legitimerade för att få undervisa och sätta betyg. Det gäller också för att kunna anställas utan begränsning i tid. Reglerna gäller med undantag för bland annat modersmålslärare. Om det inte finns någon legitimerad lärare som är behörig att undervisa eller om det finns något annat särskilt skäl får en annan lärare bedriva undervisning, med vissa förbehåll. Läraren ifråga ska vara lämplig att bedriva undervisning och i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning som motsvarar behörighetsutbildningen. (Se 2 kap. 18 § Skoll) Undervisning får dock bedrivas högst ett år i sänder.

I tabellen nedan kan vi bland annat utläsa att andelen lärare med legitimation och ämnesbehörighet i Ljusdals kommun är lägre i jämförelse med länet och riket. I tabellen anges två uppgifter. Den första avser kommunal huvudman och den andra samtliga huvudmän.

| Kommun | Heltidstjänster därav med lärarleg och behörighet i ämnet ¹⁹ | Heltidstjänster därav med lärarleg och behörighet i ämnet 50 % eller mindre. ²⁰ | Andel (%) av samtliga tjänstgörande lärare med lärarlegitimation och ämnesbehörighet |
|---|---|--|--|
| Ljusdal kommunal huvudman | 61 % / 61 % | Engelska, geografi, spanska, musik, religionskunskap, samhällskunskap, slöjd, svenska som andraspråk och teknik. | 72 % / 72 % |
| Gävleborgs län kommunala huvudmän / samtliga huvudmän | 66 % / 65 % | Spanska, svenska som andraspråk och teknik / Spanska, svenska som andraspråk och teknik | 76 % / 77 % |
| Riket kommunala huvudmän / samtliga huvudmän | 72 % / 71 % | - / Svenska som andraspråk och teknik | 81 % / 80 % |

Siris "personalstatistik per ämne" 2023-02-10, Skolverket

Andelen legitimerade och behöriga lärare och andelen heltidstjänster som är besatta med legitimerade och behöriga lärare är lägre i Ljusdals kommun i jämförelse med snittet i länet och riket.

¹⁹ Denna statistikuppgift visar det totala antalet lärare per ämne uttryckt i antal heltidstjänster (årsarbetskrafter) och som var anställda. Skolverket

²⁰ Lärare med lärarleg och behörighet i minst ett av sina respektive undervisningsämnen, Skolverket

Tabellen nedan visar statistik per skolenhet.

| Skola | Heltidstjänster | | | Antal tjänstgörande lärare | |
|----------------------|-----------------|-----------------------------------|---|----------------------------|---|
| | Antal | Andel med lärarleg och behörighet | Ämnen i vilka 50 % eller fler är utan lärarleg och behörighet | Antal | Andel med lärarleg och behörighet ²¹ |
| Färila skola | 27,6 | 67 % | Bild, fysik, hem- och konsumentkunskap, spanska, svenska som andraspråk och teknik | 29 | 69 % |
| Gärdeås-skolan | 13,9 | 56 % | Bild, geografi, historia, franska, spanska, musik, religionskunskap, samhällskunskap och teknik | 20 | 60 % |
| Järvsö skola | 28,1 | 70 % | Fysik, geografi, kemi, samhällskunskap, slöjd och teknik | 32 | 78 % |
| Los Skola | 6,2 | 53 % | Bild, engelska, geografi, historia, spanska, tyska, religionskunskap, samhällskunskap och svenska | 11 | 64 % |
| Stenhamre-skolan F-6 | 16 | 58 % | Bild, biologi, fysik, geografi, hem- och konsumentkunskap, historia, idrott och hälsa, kemi, franska, spanska, musik, religionskunskap, samhällskunskap, slöjd och teknik | 25 | 64 % |
| Stenhamre-skolan 7-9 | 26,3 | 52 % | Engelska, geografi, spanska, musik, religionskunskap, samhällskunskap, svenska som andraspråk och teknik | 29 | 62 % |

²¹ "Med lärarlegitimation och behörighet i minst ett av sina respektive undervisningsämnen", Skolverket

| Skola | Heltidstjänster | | | Antal tjänstgörande lärare | |
|-----------------|-----------------|-----------------------------------|---|----------------------------|---|
| | Antal | Andel med lärarleg och behörighet | Ämnen i vilka 50 % eller fler är utan lärarleg och behörighet | Antal | Andel med lärarleg och behörighet ²² |
| Tallåsens skola | 8,3 | 56 % | Biologi, engelska, fysik, geografi, historia, idrott och hälsa, franska, spanska, musik, religionskunskap, samhällskunskap, slöjd och teknik. | 15 | 67 % |

Siris "personalstatistik per ämne" 2023-05-15, Skolverket

Av tabellen framgår att det skiljer mellan skolenheterna vad gäller andelen heltidstjänster som besätts med legitimerade och behöriga lärare. Järvsö skola har, ur detta perspektiv, bäst förutsättningar. På flera enheter ansvarar icke-behöriga lärare för merparten av undervisningen, inte bara i ämnen med få undervisningstimmar utan också i ämnen med många undervisningstimmar såsom svenska och samhällsorienterande ämnen. Vi ser också att det finns brister inom naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga ämnen samt moderna språk på flera skolenheter.

Intervjuade rektorer bedömer att de överlag har förutsättningar att rekrytera legitimerade lärare, men att det inte alltid går att besätta tjänsterna med ämnesbehöriga lärare. Särskilt problematiskt är det att rekrytera lärare inom vissa specifika ämnen på högstadiet, det gäller bl.a. naturvetenskapliga ämnen (NO) och moderna språk. Det finns, enligt intervjuade rektorer, inte någon större konkurrens mellan skolenheterna.

Enligt uppgift från förvaltningen pågår ett arbete att utforma en kommunövergripande kompetensförsörjningsstrategi som beräknas vara färdigställd under hösten 2023. När kompetensförsörjningsstrategin är färdigställd kommer utbildningsförvaltningen inleda ett arbete att utforma en kompetensförsörjningsplan, enligt skolchef.

För att stärka kompetensförsörjningen samverkar Ljusdals kommun idag genom avtal med högskolan i Gävle vad gäller vidareutbildning av lärare, kompletterande pedagogisk utbildning och arbetsplatsintegrerad utbildning.

Vidare har kommunen gjort satsningar på lärarlöner genom erhållna statsbidrag för "lärarlönelyftet" och för "försteläraryppdrag" som fördelas på kommunens samtliga skolenheter.

²² "Med lärarlegitimation och behörighet i minst ett av sina respektive undervisningsämnen", Skolverket

3.4.1 Bedömning

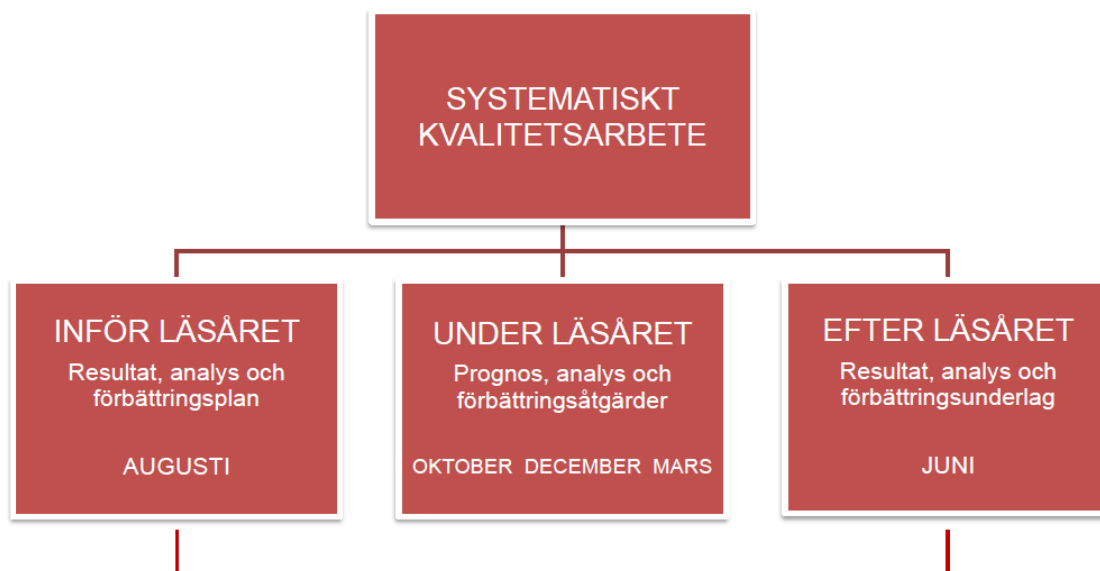
Vi bedömer att det finns brister i tillgång till legitimerade och behöriga lärare. Det gäller inte bara ämnen med få undervisningstimmar utan också ämnen med många undervisningstimmar såsom svenska och samhällsorienterande ämnen. Tillgången till legitimerade och behöriga lärare är inte heller likvärdig, även om läget vid samtliga skolenheter är problematiskt.

Det är sedan länge känt att det i hela riket är utmanade att rekrytera legitimerade och behöriga lärare. Vi bedömer därför att det är en brist att huvudmannen inte har upprättat en kompetensförsörjningsplan utifrån vilken åtgärder på både kort och på lång sikt framgår.

3.5 Systematiskt kvalitetsarbete

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

Utbildningsnämnden har för det systematiska kvalitetsarbetet beslutat om riktlinjer²³ som riktar sig till förvaltningsledning och skolledare med ansvar att svara mot huvudmannens krav på uppföljning och analys. Av riktlinjen framgår nedanstående modell för hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas.



Källa: Ljusdals kommun

²³ Senast reviderade 2021-12-01 av utbildningsförvaltningen

2023-09-11

Enligt riktlinjen är rektor ansvarig för att medarbetare, elever och vårdnadshavare involveras i det systematiska kvalitetsarbetet. Fyra gånger per år ska rektor presentera följande obligatoriska uppgifter till förvaltningsledningen:

- Kunskapsutveckling
 - Godtagbar kunskapsnivå, andel (%)
 - Mer än godtagbar kunskapsnivå, andel (%)
 - Åtgärdsprogram
- Barns och elevers upplevda kvalitet (elevenkät)

Rapporterna ska också innehålla identifierade förbättringsområden och förslag på prioriteringar för att nå måluppfyllelse. Förvaltningsledningen ansvarar för att sammanställa ovanstående uppgifter i en rapport till huvudmannen som ska redovisas två gånger per år, under september och februari månad.

Vi har tagit del av huvudmannens kvalitetsrapporter för läsåren 2020/2021²⁴ och 2021/2022²⁵. Av den senaste kvalitetsrapporten för läsåret 2021/2022 framgår att huvudmannen, i enlighet med riktlinjerna, erhållit uppgifter om kunskapsutvecklingen samt om barns och elevers upplevda kvalitet. Av kvalitetsrapporten framgår att kunskapsresultaten i huvudsak har följts upp för elever i årskurs 9. Uppföljningen bygger på en redovisning på kommunövergripande nivå av andelen elever som i årskurs 9 uppnått alla mål, alla mål utom ett, alla mål utom två och andelen elever som är utan betyg. Vidare görs en uppföljning av elevernas progression från årskurs 8 och jämförelser med föregående års avgångselever. För elever i årskurs 6 till årskurs 8 redovisas endast ett ungefärligt snitt för hur stor andel av eleverna på kommunövergripande nivå som uppnått målen i alla ämnen. Vi kan inte se att kunskapsresultaten har analyserats, däremot framgår att *"antal åtgärdsprogram och extra anpassningar fortsatt är för få i förhållande till antal elever som inte når målen i ett eller flera ämnen"*, se avsnitt 3.2. Vidare kan vi av kvalitetsrapporten inte se att huvudmannen särskilt följt upp förutsättningar för likvärdig skola.

Som en del av kvalitetsrapporten för 2021/2022 har huvudmannen, i enlighet med riktlinjerna, erhållit en "Förbättringsplan för läsår 2022/2023" innehållandes tre mål med tillhörande aktiviteter. Det handlar om följande mål:

- Ökad trygghet och studiero
- Alla elever ska ges möjlighet att nå målen i alla ämnen eller högre
- God undervisningskvalitet

Intervjuad skolchef menar att det sedan Skolinspektionens tillsyn våren 2017²⁶ har genomförts ett stort utvecklingsarbete vad gäller det systematiska kvalitetsarbetet. Uppfattningen är dock att det fortfarande finns utrymme för förbättring; det gäller bl.a. förtydliganden kring vad som ska följas upp och hur det ska analyseras, exempelvis likvärdigheten. Det finns även behov att förtydliga hur det systematiska kvalitetsarbetet ska omsättas i praktiken och i det vardagliga arbetet.

²⁴ BUN 2021-10-21 § 92

²⁵ BUN 2022-09-22 § 53

²⁶ Dnr 43-2016:10861

2023-09-11

Intervjuade rektorer upplever att det systematiska kvalitetsarbetet har utvecklats positivt under de senaste åren men delar bilden av att det finns behov att utveckla arbetet ytterligare. Uppfattningen är att dialogen mellan förvaltningsledningen och rektorer brister vilket resulterat i att den beskrivning som framgår av kvalitetsrapporterna vad gäller skolenheternas verksamhet inte fullt ut speglar verkligheten gällande särskilt stöd, se avsnitt 3.2. Vidare är uppfattningen att de system som infördes under år 2022 och som ska tillämpas för kvalitetsarbetet vad gäller uppföljning och analys, inte fullt ut är ändamålsenliga. Rektorerna menar att det inte är säkerställt att de analyser som genomförts med stöd av systemen varit korrekta vilket har medfört analysarbetet har blivit mer tidskrävande än nödvändigt. Bristande verktyg för uppföljning och analys bedöms också påverka förutsättningarna att följa upp likvärdigheten.

Intervjuade lärare menar att de inte fullt ut har förutsättningar att arbeta med det systematiska kvalitetsarbetet så som de önskar. Uppfattningen är också att det systematiska kvalitetsarbetet saknar fokus på likvärdighet. På skolenheterna avsätts tid för det systematiska kvalitetsarbetet i samband med arbetsplatsträffar eller motsvarande. Det förekommer dock att lärarna inte har möjlighet att arbeta med det systematiska kvalitetsarbetet under den avsatta tiden då annat har behövt prioriteras. Det råder också ett stort avstånd mellan verksamhet och huvudman, menar lärarna. Lärarnas dialog med huvudmannen sker huvudsakligen via rektor. Det är sällan som lärarna får någon återkoppling om vad som beslutats på huvudmannanivå, menar intervjuade lärare.

3.5.1 Bedömning

Vi bedömer att huvudmannen inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet inte följer upp förutsättningarna för likvärdig skola. Vi bedömer vidare att det systematiska kvalitetsarbetet brister vad gäller analys av måluppfyllelse, både i förhållande till såväl statliga som kommunala styrdokument. Avsaknad av analys kan leda till att riktade och kraftfulla åtgärder inte vidtas.

Vi delar bilden att huvudmannens riktlinjer för arbetet kan utvecklas och förtydligas med beslut om vad som årligen respektive särskilt ska följas upp samt hur det ska redovisas för nämnden, det kan exempelvis handla om förutsättningar för likvärdig skola.

Det är viktigt att medarbetare på alla nivåer i verksamheten ges förutsättningar att vara delaktiga i det systematiska kvalitetsarbetet. Vi vill också påtala vikten av välfungerande kommunikation uppåt och nedåt i styrkedjan utifrån vad som framkommer i det systematiska kvalitetsarbetet.

3.6 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att utbildningsnämnden inte ger grundskolenheterna förutsättningar att erbjuda en ändamålsenlig och likvärdig utbildning.

Vi konstaterar att måluppfyllelsen i grundskolan är låg både i faktiska tal och då hänsyn tas till kommunens socioekonomiska struktur. Vi bedömer att det är av betydande vikt att orsakerna till måluppfyllelsen har analyserats och finns med i underlaget för budgetberedningens arbete och beaktas i detsamma. Huvudmannen har emellertid beslutat om en kartläggning över vilka resurser som krävs för att bibehålla befintlig skolstruktur och möta lokalbehoven, vilket vi ser positivt på. Det är vidare osäkert huruvida resursfördelningsmodellen i tillräckligt hög grad tar hänsyn till att eleverna vid skolenheterna har olika förutsättningar och behov.

Vidare bedömer vi, utifrån skolenkät och intervjuer, att det inte är säkerställt alla elever i behov av särskilt stöd får de insatser som de behöver. Det gäller exempelvis elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och elever med problematisk skolfrånvaro. Elevhälsan arbetar inte främst förebyggande och hälsofrämjande. Det finns också brister i undervisning för elever med utländsk bakgrund, även om det är positivt att andelen berättigade till modersmål som deltar i undervisning är hög. Studiehandledning på modersmål motsvarar inte fullt ut de behov som finns och undervisning i svenska som andraspråk erbjuds inte alltid ändamålsenligt och likvärdigt.

Vi konstaterar att andelen legitimerade och behöriga lärare är låg i kommunen, vilket ställer krav på huvudmannen att vidta åtgärder för att öka kompetensen. Vi bedömer att det är en brist att huvudmannen inte har upprättat en kompetensförsörjningsplan utifrån vilken åtgärder på både kort och på lång sikt framgår.

Huvudmannen följer inte, inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet, upp förutsättningar för likvärdig skola. Vi ser också brister vad gäller analys av måluppfyllelse, både i förhållande till såväl statliga som kommunala styrdokument. Vi vill också påtala vikten av välfungerande kommunikation uppåt och nedåt i styrkedjan utifrån vad som framkommer i det systematiska kvalitetsarbetet.

Vi rekommenderar utbildningsnämnden:

- att säkerställa att underlaget för arbetet i budgetberedningen synliggör analysen av orsakerna till den låga måluppfyllelsen.
- att följa upp huruvida befintlig resursfördelningsmodell ger enheterna likvärdiga förutsättningar att verka för hög måluppfyllelse.
- att tillse att elever i behov av särskilt stöd får det särskilda stöd som de behöver. (3 kap. 7 § 3 st. SkoL). Det gäller till exempel elever med NPF och skolfrånvaroproblematik.
- att stärka arbetet med hög och likvärdig tillgång till legitimerade och behöriga lärare samt upprätta en kompetensförsörjningsplan med insatser att vidta på kort och lång sikt.
- att säkerställa att elever i behov av studiehandledning på modersmål får det i den omfattning som de behöver. (5 kap. 4 § Skolförordningen)

2023-09-11

- att tillse att undervisning i svenska som andraspråk erbjuds ändamålsenligt och likvärdigt.
- att tillse att det systematiska kvalitetsarbetet bedrivs enligt gällande styrdokument, särskilt vad gäller analys av måluppfyllelse, åtgärder att vidta och att säkerställa att beslutade åtgärder genomförs. (4 kap. 3, 6-7 §§. SkoL).

KPMG AB


DocuSigned by:

480FFF3C85E74F9...
Klara Engström

Kommunal revisor

DocuSigned by:

B4FCF54DB33A4FF...
Joakim Nertyk
*Certifierad kommunal revisor,
specialist*

DocuSigned by:

BDAFCEB422584B1...
Mikael Lindberg

Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.

Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.