



## Kommunstyrelsen

Protokollsutdrag 2022-06-01

### § 123 Revisionsgranskning av likvärdig skola

Diarienummer: KS/2022:85

#### Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen lämnar följande förslag till kommunrevisionen:

- att i arbetet med budget 2023 och framåt analysera behovet av resurstilldelning utifrån uppdraget i skollagen.
- att uppdra åt förvaltningen att fortsätta arbetet med att se över hur befintliga resurser fördelas utifrån ett likvärdighetsperspektiv samt att tillse att elever i behov av särskilt stöd får adekvat stöd.
- att uppdra åt förvaltningen att fortsätta arbetet med aktiv kompetensförsörjning inom Bildning och se över möjligheterna att upprätta en heltäckande kompetensförsörjningsplan.
- att uppdra åt förvaltningen att fortsätta utveckla det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå enligt skollagen och att koppla detta tydligare till budgetarbetet.

#### Sammanfattning av ärendet

Kommunrevisionen gav i slutet av 2021 i uppdrag åt KPMG att granska skolan i Eda ur ett likvärdighetsperspektiv. Revisionen genomfördes i huvudsak under januari 2022, och en rapport delgavs kommunen 2022-02-22. Denna granskningsrapport avslutades med fyra rekommendationer till kommunstyrelsen. Utifrån dessa har ovanstående förslag till beslut tagits fram.

#### Beslutsunderlag

Bildningsutskottets protokoll 2022-05-11 § 27

Bildnings tjänsteskrivelse 2022-05-04

Revisionsrapport KPMG 2022-02-11

#### Beslutet skickas till

För kännedom

KPMG

Ekonomichef



**Eda kommun**

För åtgärd  
Skolchef

Sida 2 (2)



Eda kommun

Kommunrevisionen

2022-02-11

*Till:* Kommunstyrelsen

*För kännedom:* Kommunfullmäktige

### **Granskning av likvärdig skola**

KPMG har på vårt uppdrag genomfört en granskning av likvärdigheten i grundskolan i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Vi bedömer att det finns brister i likvärdighet mellan skolenheterna i Eda kommun. Vi konstaterar dock att skillnaden i måluppfyllelse inte är särskilt stor även om Gunnarsby skola både har större socioekonomiska utmaningar och en lägre grad av legitimerade och behöriga lärare.

Vi bedömer att resurser fördelas så att olika förutsättningar hos enheterna beaktas. Det förefaller dock som att resurstilldelningen inte motsvarar behoven. Kommunen avgör själv sin skolstruktur, men då ska varje skolenhet ges förutsättningar att arbeta för hög måluppfyllelse i enlighet med lag och andra styrdokument.

Vi bedömer att alla elever inte får det särskilda stöd som de behöver, vilket påverkar måluppfyllelsen. Det saknas bl.a. specialpedagoger och speciallärare som motsvarar behoven. Studiehandledning på modersmål är inte heller tillgodosett. Vidare konstaterar vi att elevhälsan inte främst arbetar förebyggande och hälsofrämjande, vilket är en brist.

Vi bedömer att kommunen för att klara kompetensförsörjningen av personal i skolan bör ha en uppdaterad kompetensförsörjningsplan som ger goda underlag för att besluta om åtgärder på både kort och på lång sikt. Åtgärder behöver också vidtas för att öka likvärdigheten vad gäller tillgången till legitimerade och behöriga lärare mellan skolenheterna.

Vi bedömer att huvudmannen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete, men att kvalitetsarbetet behöver utvecklas bland annat avseende aggregerad analys och dokumentation av kvalitetsarbetet på huvudmannanivå. Vi kan inte heller se att huvudmannen särskilt har följt upp förutsättningar för likvärdig skola även om insatser för att säkra likvärdigheten har vidtagits. Vidare delar vi bilden att en tydligare koppling mellan det systematiska kvalitetsarbetet och resurstilldelning och resursfördelning skulle kunna bidra till en bättre likvärdighet och högre måluppfyllelse.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunen att:

- följa upp huruvida befintlig resurstilldelning och resursfördelningar ger enheterna likvärdiga förutsättningar att verka för hög måluppfyllelse.
- tillse att elever i behov av särskilt stöd får det särskilda stöd som de behöver. (3 kap. 7 § 3 st. SkolL). Det gäller till exempel studiehandledning på modersmål.
- upprätta en kompetensförsörjningsplan med insatser att vidta på kort och lång sikt.



2022-02-11

## Eda kommun

Kommunrevisionen

- utveckla det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå både vad gäller dokumentation, analys och åtgärder att vidta. (4 kap. 3, 6-7 §§. Skoll).

Övriga iakttagelser och övrig information kring granskningen redovisas i rapporten. Vi emotser svar om vilka åtgärder kommunen kommer att vidta med anledning av de i rapporten redovisade iakttagelserna. Svar till revisionen önskas senast 2022-06-11.

För revisorerna i Eda kommun

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Göran Persson'.

Göran Persson  
Ordförande



# Granskning av likvärdig skola

Rapport

Eda kommun

KPMG AB

2022-02-11

Antal sidor 18



**Eda kommun**  
Granskning av likvärdig skola

2022-02-11

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	3
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Resurser	6
3.2	Särskilt stöd	8
3.3	Lärare	11
3.4	Systematiskt kvalitetsarbete	13
3.5	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	16

## 1 Sammanfattning

Vi har av Eda kommuns revisorer fått i uppdrag att granska likvärdigheten i skolväsendet i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Vi bedömer att det finns brister i likvärdighet mellan skolenheterna i Eda kommun. Vi konstaterar dock att skillnaden i måluppfyllelse inte är särskilt stor även om Gunnarsby skola både har större socioekonomiska utmaningar och en lägre grad av legitimerade och behöriga lärare.

Vi bedömer att resurser fördelas så att olika förutsättningar hos enheterna beaktas. Det förefaller dock som att resurstilldelningen inte motsvarar behoven. Kommunen avgör själv sin skolstruktur, men då ska varje skolenhet ges förutsättningar att arbeta för hög måluppfyllelse i enlighet med lag och andra styrdokument.

Vi bedömer att alla elever inte får det särskilda stöd som de behöver, vilket påverkar måluppfyllelsen. Det saknas bl.a. specialpedagoger och speciallärare som motsvarar behoven. Studiehandledning på modersmål är inte heller tillgodosett. Vidare konstaterar vi att elevhälsan inte främst arbetar förebyggande och hälsofrämjande, vilket är en brist.

Vi bedömer att kommunen för att klara kompetensförsörjningen av personal i skolan bör ha en uppdaterad kompetensförsörjningsplan som ger goda underlag för att besluta om åtgärder på både kort och på lång sikt. Åtgärder behöver också vidtas för att öka likvärdigheten vad gäller tillgången till legitimerade och behöriga lärare mellan skolenheterna.

Vi bedömer att huvudmannen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete, men att kvalitetsarbetet behöver utvecklas bland annat avseende aggregerad analys och dokumentation av kvalitetsarbetet på huvudmannanivå. Vi kan inte heller se att huvudmannen särskilt har följt upp förutsättningar för likvärdig skola även om insatser för att säkra likvärdigheten har vidtagits. Vidare delar vi bilden att en tydligare koppling mellan det systematiska kvalitetsarbetet och resurstilldelning och resursfördelning skulle kunna bidra till en bättre likvärdighet och högre måluppfyllelse.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen:

- att följa upp huruvida befintlig resurstilldelning och resursfördelningar 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 studiehandledning på modersmål.
- att upprätta en kompetensförsörjningsplan med insatser att vidta på kort och lång sikt.
- att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå både vad gäller dokumentation, analys och åtgärder att vidta. (4 kap. 3, 6-7 §§. SkoL).

## 2 Bakgrund

Vi har av Eda kommuns revisorer fått i uppdrag att granska likvärdigheten i skolväsendet i kommunen.

För att ge alla elever möjlighet att få en likvärdig undervisning så måste likvärdiga förutsättningar säkerställas. Alla elever ska få tillräcklig stimulans för att kunna uppnå hela sin personliga och begåvningsmässiga potential. Skolan måste fortsätta utjämna skillnader i resultat som till exempel beror på föräldrars utbildningsbakgrund eller om man är utrikesfödd. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Granskningen utgår från revisorernas bedömning av väsentlighet och risk.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att översiktligt bedöma om skolorna har förutsättningar att erbjuda likvärdig utbildning med utgångspunkt från nedanstående frågeställningar.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Hur fördelas resurser till utbildning och vilken hänsyn tas till elevers förutsättningar och behov vid fördelning av resurser?
- Vilka möjligheter att få särskilt stöd har elever som behöver det?
- Hur ser tillgången ut på legitimerade och behöriga lärare?
- Vilket systematiskt kvalitetsarbete bedrivs 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 §, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

### 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom studier av offentlig statistik, dokumentstudier och intervjuer med bildningsutskottets presidium, skolchef, representanter för elevhälsans olika insatser samt urval av lärare.

Rapporten är faktakontrollerad av skolchef.



### 3 Resultat av granskningen

Nedan ser vi resultatet efter årskurs 6 (godkända i alla ämnen) efter läsåret 2019/2020 och läsåret 2020/2021.

Skola	Godkänd i alla ämnen 2020	Godkänd i alla ämnen 2021
Gunnarsbyskolan	50 %	63 %
Gärdesskolan	i.u.	i.u.
Hierneskolans	64 %	61 %
Eda kommun – samtliga enheter	57 %	51 %
Värmlands län <sup>1</sup>	72 %	72 %
Riket <sup>2</sup>	74 %	74 %

Eda kommun och Siris, Skolverket

Nedan ser vi kunskapsresultaten efter årskurs 9 (andel elever godkända i alla ämnen, andel elever behöriga till yrkesprogram och genomsnittligt meritvärde) efter läsåret 2020/2021. 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
Gunnarsbyskolan	47	70 % / 77 %	79 % / 86 %	226,1 / 235,1
Hierneskolans	23	74 %	87 %	215,5
Eda kommun – samtliga enheter	70	71 % / 76 %	81 % / 86 %	222,4 / 227,9
Värmlands län <sup>3</sup>	2 987	77 % / 78 %	87 % / 88 %	225,9 / 228,3
Riket <sup>4</sup>	116 359	76 % / 78 %	86 % / 88 %	232,1 / 235,9

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.

<sup>1</sup> Samtliga huvudmän

<sup>2</sup> Samtliga huvudmän

<sup>3</sup> Samtliga huvudmän

<sup>4</sup> Samtliga huvudmän

**Eda kommun**

Granskning av likvärdig skola

2022-02-11

Andelen behöriga till yrkesprogram och det genomsnittliga meritvärdet är också lägre i Eda kommun. Det genomsnittliga meritvärdet bland samtliga elever exklusive nyanlända är däremot högre vid kommunens största skolenhet, Gunnarsbyskolan, i jämförelse med Hierneskolans och snittet i Värmlands län.

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 2020.

Skolenhet	Andel (%) pojkar	Andel (%) nyinvandrade senaste fyra åren	Föräldrars sammanvägda utbildningsnivå <sup>5</sup>
Gunnarsbyskolan	66	11	2,09
Hierneskolans	50	3	2,20
Riket	52	5	2,30

Salsa 2020, Skolverket

Föräldrarnas sammanvägda utbildningsnivå i Eda kommun är lägre i jämförelse med rikets medelvärde. Gunnarsbyskolan har också en större andel nyanlända elever i jämförelse med Hierneskolans och rikets snitt.

<sup>5</sup> 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 socioekonomiska 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. Sedan den 1 juli 2014 ska kommuner enligt 2 kap. 8 b § SkoL ”fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov”.

”I samband med resursfördelningen är det av vikt att huvudmannen tar hänsyn till behoven på de olika skolorna, bland annat genom att föra en dialog med rektorerna. Att resurser viktas och fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov är ett mycket betydelsefullt instrument för att kunna uppnå likvärdighet i utbildningen.” (SKOLFS 2014:40, sid. 19)

I Skolverkets statistik (Siris), som bygger på uppgifter som kommunerna lämnar till SCB, framgår att genomsnittskostnaden för en grundskoleelev i Eda kommun år 2020 var drygt 123 300 kronor, vilket var omkring 5 200 kronor högre än året före.

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

2020	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Undervisn.	Skolmål-tider	Lärverktyg, utrum	Elevhälsa	Övr. <sup>6</sup>
Eda	123 300	18 700	69 000	5 700	4 600	4 710	20 600
Kommungrupp <sup>7</sup>	128 000	20 800	71 000	8 200	5 000	4 540	18 500
Riket <sup>8</sup>	116 600	19 700	65 800	6 700	5 000	3 830	15 500

Siris, Skolverket

Den genomsnittliga kostnaden per elev i grundskolan i Eda kommun var år 2020 lägre i jämförelse med kommungruppen men högre i jämförelse med rikets snitt. Av samtliga kostnadsslag är det framförallt kostnaden för undervisning, elevhälsa och övrigt som skiljer sig från riksgenomsnittet. Kostnaden för elevhälsan var år 2020 drygt 23 procent högre i Eda kommun i jämförelse med riksgenomsnittet. Posten ”övriga kostnader” vad drygt 32 procent högre. Enligt skolchefen är kostnaderna för skolskjutsar i Värmlands län höga på grund av ofördelaktigt avtal med regionen.

<sup>6</sup> I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

<sup>7</sup> Landsbygdskommun med besöksnäring

<sup>8</sup> Eda och kommungrupp inkluderar endast kommunala huvudmän medan riket inkluderar samtliga huvudmän.

## Eda kommun

Granskning av likvärdig skola

2022-02-11

I Eda kommun fördelas resurser till grundskolan genom grundtilldelning utifrån beslutad elevpeng. År 2021 fördelades resurser till grundskolan enligt nedan:

- Elevpeng grundskola F-6: 50.150 kr/elev och år
- Elevpeng grundskola 7-9: 70.600 kr/elev och år

Därutöver finns en särskild "pott" att fördela till barn och elever med omfattande särskilda behov (som kräver extra personella resurser för specifikt barn/elev), där fördelningen beslutas av skolchef efter ansökan från respektive rektor och bedömning av elevhälsan. Denna ansökan och fördelning genomförs inför varje termin.

Flera av de intervjuade menar att skolenheterna inte får tillräckligt med ekonomiska resurser för att möta elevernas behov. Vid intervju tillsammans med skolchef framkommer att en extern utredning genomfördes år 2018 kring kommunens framtida skolorganisation som därefter kompletterades med interna kostnadsberäkningar i syfte att kartlägga hur skolan ska organiseras utifrån kommunens ekonomiska förutsättningar. Även fast både den externa skolutredningen och de interna kostnadsberäkningarna visade på att kommunens skolenheter har det svårt att gå ihop ekonomiskt så är det få konkreta åtgärder som har vidtagits, enligt skolchef.

Intervjuade rektorer upplever att kommunstyrelsen delvis tar hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov i sin resursfördelning. Det uppges vara särskilt svårt för kommunens mindre skolenheter med ett lägre elevantal att tillgodose elevernas behov då varje elev genererar en summa pengar. Den särskilda "potten" med resurser för elever med omfattande behov beskrivs som viktig för kommunens samtliga skolenheter även om det är enklare vid kommunens största skola, Gunnarsbyskolan, att omfördela de redan befintliga resurserna efter de eventuella behov som uppstår utan att det behöver påverka budgeten. Kostnaderna för att säkerställa att de individuella behoven bland eleverna tillgodoses beskrivs således bli mer kännbara vid kommunens mindre skolenheter, enligt intervjuade rektorer. Bilden av att det är svårare för de mindre skolenheterna att få ekonomi i balans delas i intervjuer med bildningsutskottets presidium och skolchef.

### 3.1.1 Bedömning

Elevernas måluppfyllelse i Eda kommun är lägre än riksgenomsnittet. Även föräldrarnas utbildningsnivå är lägre i kommunen än rikssnittet, dessutom har Eda kommun en större andel nyinvandrade elever än i riket som helhet, särskilt vid Gunnarsbyskolan. Detta samlat talar för att det kompensatoriska uppdraget är särskilt viktigt i kommunen.

Vi konstaterar att kostnaden per grundskoleelev i Eda kommun är förhållandevis hög och att kostnaden per kostnadsslag skiljer sig i ett par fall från riksgenomsnittet. Nettokostnadsavvikelsen är också positiv vilket antyder att grundskoleverksamheten i kommunen bedrivs till en högre kostnad än förväntat.

Resurser ska fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov. I Eda kommun görs detta utifrån beslutad elevpeng och en särskild pott till barn och elever med omfattande särskilda behov. Flera av de intervjuade menar dock att skolenheterna trots detta inte får tillräckligt med resurser och att förutsättningarna att möta elevernas behov inte är likvärdig vid samtliga skolenheter. Vi bedömer att resurser fördelas så att olika

2022-02-11

förutsättningar hos enheterna beaktas. Det förefaller dock som att resurstilldelningen inte motsvarar behoven.

Utredningar kring kommunens framtida skolorganisation har genomförts samtidigt som få konkreta åtgärder har vidtagits. Kommunen avgör själv sin skolstruktur, men då ska varje skolenhet ges förutsättningar att arbeta för hög måluppfyllelse i enlighet med lag och andra styrdokument.

## 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 kompensierande". 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 obehövt". 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 diagnoser 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 2014:40) att "det är rektor som ansvarar för att det finns tydliga och fungerande rutiner på skolan". I utarbetandet av åtgärdsprogram ska eleven och elevens vårdnadshavare ges möjlighet att delta. (3 kap. 9 § SkolL) 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.

2022-02-11

I skolenkäten, som genomförs hos varje huvudman vartannat år, tillfrågades alla elever i årskurs fem och årskurs nio om anpassning efter elevens behov.<sup>9</sup> Den första siffran i kolumnen anger genomsnittet i Eda kommun och den andra siffran snittet i enkätomgången.

Anpassning efter elevens behov	Årskurs 5	Årskurs 9
Mina lärare hjälper mig i skolarbetet när jag behöver det.	8,2 / 8,6	7,3 / 7,2
Skolarbetet är svårt för mig	7,1 / 7,2	6,3 / 6,2

Skolenkäten för elever i årskurs 5 respektive årskurs 9 hösten 2019, Skolinspektionen

Av uppgifterna ovan kan vi se att Edaelevernans svar på elevenkätens frågor om anpassning efter elevens behov i huvudsak ligger i paritet med genomsnittet i enkätomgången. Eleverna i årskurs 5 ställer sig dock något mer negativa än genomsnittet i enkätomgången till påståendet att "mina lärare hjälper mig i skolarbetet när jag behöver det". I skolenkäten efterfrågas också den pedagogiska personalens uppfattningar om anpassningar efter elevens behov, särskilt stöd och elevhälsa. På grund av låg svarsfrekvens har inget resultat redovisats vid skolenkäten varken hösten 2019 eller 2017.

I Eda kommun finns en centralt organiserad elevhälsa som arbetar på uppdrag av rektorerna. Elevhälsan består av insatserna: kurator, skolsköterska, skolpsykolog, specialpedagog samt studie- och yrkesvägledare. Intervjuade representanter för elevhälsan menar att tillgängligheten till elevhälsans insatser varierar mellan skolenheterna, framförallt vad gäller tillgången till kurator och specialpedagog. Bilden av att tillgången till elevhälsan varierar delas i intervjuer med lärarna som menar att det ofta är lång väntetid innan åtgärder sätts in för eleven. Lärarna upplever att det är sällan som de återkoppling från elevhälsan när de tagit kontakt med elevhälsan. Elevhälsan har, enligt intervjuade representanter, fått till sig att lärarna saknat återkoppling och det har därför pågått ett arbete under höstterminen 2021 för att förbättra kommunikationen och nu har de som rutin att återkoppla om bl.a. aktuella utredningar och insatser vid elevhälsoteamens träffar.

Elevhälsans representanter menar att det finns en ambition att arbeta främst förbyggande och hälsofrämjande men att tonvikten ligger i det åtgärdande arbetet. Elevhälsans insatser är alltid representerade i elevhälsoteamen (EHT) som består av rektor, kurator, skolpsykolog, skolsköterska och lärare med specialpedagogisk kompetens. Vissa skolenheter har mer än ett EHT och elevhälsans insatser kan således tillhöra flera team, dock oftast på samma skolenhet. Att tillhöra flera EHT menar intervjuade representanter fungerar bra även om det blir flera rektorer att förhålla sig till.

<sup>9</sup> 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". Vid negativa påståenden gäller omvänt förhållande.

2022-02-11

Flera intervjuade menar att alla elever inte får det särskilda stöd som de har rätt till. På frågan om det är någon särskild elevgrupp som missgynnas framkommer elever med utländsk bakgrund. Det är enligt intervjuade rektorer och lärare inte säkerställt att elever med svenska som andraspråk får stöd i form av studiehandledning på sitt modersmål när eleven riskerar att inte uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås i ett eller flera ämnen. Detta är, enligt skolchef, ett särskilt prioriterat utvecklingsområde och det finns avsatta resurser men svårigheten är att få tag på kompetent personal. Ansvaret för rekrytering för hela kommunen ligger på en av rektorerna (som även ansvarar för förberedelseklass och SVA<sup>10</sup>-lärarkompetens), i syfte att samordna de resurser som finns att tillgå.

Intervjuade lärare menar också att behovet av särskilt stöd överlag ökar och att de ser 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. En av de bidragande orsakerna som lyfts fram är bl.a. den begränsade tillgången till specialpedagoger och speciallärare. Intervjuade lärare menar att det ofta blir "huggsexa" kring vilka elever som får plats hos speciallärare och att det råder lång väntetid till specialpedagogen. Både skolchef och chef för elevhälsan lyfter fram att kommunens specialpedagoger inte nyttjas som de ska och att det förekommer att specialpedagogerna tar på sig andra roller såsom lärare och speciallärare.

Enligt skolchef fördelas den särskilda kompetensen inom elevhälsoområdet mellan skolorna under ledning av chefen för elevhälsan. Varje rektor får en tilldelad resurs fördelat i arbetstid/vecka gällande kompetenserna kurator, specialpedagog, skolsköterska och SYV. Denna tilldelade resurs förfogar varje rektor över. Chefen för elevhälsan har ansvar för att fördela och vid behov omfördela dessa resurser mellan skolorna. Kommunens skolpsykolog arbetar utifrån enskilda identifierade behov över hela kommunen.

Som ett resultat av det systematiska kvalitetsarbetet bedrivs det idag enligt skolchef olika insatser för att minska behovet av särskilt stöd, däribland Språk och kunskapsutvecklande arbetssätt (SKUA) som är ett prioriterat utvecklingsområde under läsåren 2020/2021 samt 2021/2022. Därtill har kommunens rektorer ett ansvar för ytterligare ett antal utvecklingsområden som samtliga skolenheter arbetar gemensamt med bl.a. införande av informations- och kommunikationsteknik (IKT) i undervisningen, inrättande av särskilda undervisningsgrupper och förbättrade övergångar mellan och inom olika skolverksamheter och skolenheter.

### 3.2.1 Bedömning

Vi konstaterar att det görs insatser av olika slag för att minska behovet av särskilt stöd, däribland Språk och kunskapsutvecklande arbetssätt, vilket är positivt. Vi bedömer emellertid att alla elever inte får det särskilda stöd som de behöver, vilket påverkar måluppfyllelsen. Det saknas bl.a. specialpedagoger och speciallärare som motsvarar behoven. Studiehandledning på modersmål är inte heller tillgodosett.

Vidare konstaterar vi att elevhälsan inte främst arbetar förebyggande och hälsofrämjande, vilket är en brist.

---

<sup>10</sup> Svenska som andraspråk

### 3.3 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 Eda kommun är lägre i jämförelse med länet och riket.

Kommun	Heltidstjänster därav med lärarleg och behörighet i ämnet <sup>11</sup>	Heltidstjänster därav med lärarleg och behörighet i ämnet 50 % eller mindre. <sup>12</sup>	Andel (%) av samtliga tjänstgörande lärare med lärarlegitimation och ämnesbehörighet
Eda kommunal huvudman	62 %	Kemi, spanska, tyska, slöjd och svenska som andraspråk.	71 %
Värmlands län kommunala huvudmän / samtliga huvudmän	75 % / 62 %		82% / 81 %
Riket kommunala huvudmän / samtliga huvudmän	72 % / 71 %		81 % / 79 %

Siris "personalstatistik per ämne" 2021-01-12, Skolverket

Andelen legitimerade och behöriga lärare och andelen heltidstjänster som är besatta med legitimerade och behöriga lärare är lägre i Eda kommun i jämförelse med länet och rikets snitt.

<sup>11</sup> Denna statistikuppgift visar det totala antalet lärare per ämne uttryckt i antal heltidstjänster (årsarbetskrafter) och som var anställda. Skolverket

<sup>12</sup> 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 <sup>13</sup>
Adolfsfors skola	3,5	82 %	Bild, engelska, samhällskunskap, slöjd och teknik.	6	75 %
Gunnarsbyskolan	22,3	57 %	Geografi, hem- och konsumentkunskap, historia, spanska, tyska, religionskunskap, samhällskunskap och slöjd	28	65 %
Gårdesskolan	6,9	57 %	Bild, engelska, idrott och hälsa, slöjd, svenska som andraspråk och teknik.	10	71 %
Hiernes skolan	14,3	73 %	Kemi, spanska och musik,	17	74 %

Siris "personalstatistik per ämne" 2020-02-03, Skolverket

Av tabellen framgår att det skiljer mellan skolenheterna vad gäller andelen heltidstjänster som besätts med legitimerade och behöriga lärare. Kommunens största skola, Gunnarsbyskolan, har sett till andelen lärare med lärarlegitimation och behörighet sämst förutsättningar. Gunnarsbyskolan har också flest ämnen i vilka 50 procent eller fler är utan lärarlegitimation och behörighet.

Intervjuade rektorer menar att det finns svårigheter att rekrytera behörig och legitimerad personal, framförallt till praktiska ämnen såsom idrott och hälsa samt slöjd men även i språkämnen. Det finns ingen fastställd kompetensförsörjningsplan i Eda kommun däremot beslutade kommunstyrelsen år 2018 om en rekryteringssatsning som ett resultat av svårigheterna med att rekrytera utbildad personal till skolan. Satsningen innebär att befintlig personal ska erbjudas vidareutbildning och innefatta viss studielön samt möjlighet att arbeta deltid under utbildningstiden. Studielönen gäller under det avslutande studieåret och uppgår till 32-64 procent av lönen beroende på studietakt. Parallellt med studierna ska möjlighet till att arbeta deltid ges och vid avslutad utbildning ska fast anställning erbjudas eller anställning på ny befattning med löneökning.

Det är dock, enligt skolchef, svårt att hitta lämpliga utbildningar på universiteten/högskolorna som går att kombinera med deltidsjobb på grund av de långa avstånden till närmaste universitet.

<sup>13</sup> "Med lärarlegitimation och behörighet i minst ett av sina respektive undervisningsämnena", Skolverket

### 3.3.1 Bedömning

Vi konstaterar att andelen med pedagogisk högskoleutbildning och med lärarlegitimation och behörighet i ämnet är betydligt lägre i Eda kommun än snittet i Värmlands län och riket. Det skiljer sig också mellan skolenheterna. Kommunen har vidtagit åtgärder för att underlätta kompetensförsörjningen, men det saknas emellertid en fastställd kompetensförsörjningsplan, vilket vi bedömer är en brist.

För att klara kompetensförsörjningen av personal i skolan anser vi att det är viktigt att kommunen har en uppdaterad kompetensförsörjningsplan som ger goda underlag för att besluta om åtgärder på både kort och på lång sikt. Åtgärder behöver också vidtas för att öka likvärdigheten mellan skolenheterna.

## 3.4 Systematiskt kvalitetsarbete

Bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete i förskola och skola finns i 4 kap. skollagen. I lagen framgår att arbetet ska bedrivas på huvudmanna- och enhetsnivå 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 på huvudmannanivå ska bygga på verksamheternas kvalitetsarbete. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Skolinspektionen genomförde tillsyn av Eda kommun under våren 2016 som resulterade i att Skolinspektionen beslutade att det förelåg flera brister gällande huvudmannens ansvarstagande. Beslutet följdes upp våren 2017 och hösten 2017 där det konstaterades att bristerna inte var avhjälpta. Vid Skolinspektionens uppföljning den 5 juni 2018 konstaterades det att brister fortfarande kvarstod vad gäller huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Föreläggandet i detta beslut förenades med vite. Kommunen utvecklade kvalitetsarbetet och kommunfullmäktige beslutade utifrån om detta om en plan för det systematiska kvalitetsarbetet, enligt skolchefen. Skolinspektionen beslutade därefter vid sin uppföljning av tillsyn i Eda kommun<sup>14</sup> att huvudmannen hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att tillsynen skulle avslutas. Vitet utdömdes inte.

Enligt skolchefen ligger ansvaret för "hålla ihop" det systematiska kvalitetsarbetet i Eda kommun på utvecklingsledaren (tillika chef för elevhälsan). För det systematiska kvalitetsarbetet har ett årshjul<sup>15</sup> för skolans lokala styrkedja utformats. Dokumentet innehåller det systematiska kvalitetsarbetets uppföljningsrutiner uppdelat per kalendermånad och utifrån följande nivåer:

- huvudman
- rektor
- lärare
- elev

<sup>14</sup> Skolinspektionen 2019-03-06 Dnr 43-2015:8773

<sup>15</sup> Beslutad av KF 2018-11-30

## Eda kommun

Granskning av likvärdig skola

2022-02-11

Vi tolkar årshjulet så att kommunstyrelsen får ta del av kunskapsuppföljning en gång per termin. Därtill för förvaltningen löpande dialoger under året med bildningsutskottet som bereder och bevakar ärenden inom verksamhetsområdet "bildning". Inför dialogerna har utskottet möjlighet att bestämma teman för diskussion.

Huvudmannen ska även, enligt årshjulet, under september månad ta del av en behovsanalys från respektive skolenhet innehållande resultat, analys och utvecklingsåtgärder. Behovsanalysen ska innehålla resultat inom följande områden:

- måluppfyllelse
- nationella prov
- betyg
- behörighet till gymnasiet
- trygghet och studiero
- frånvaro
- simkunnighet

Därefter ska huvudmannen under oktober månad besluta om utvecklingsåtgärder utifrån det som framkommit i behovsanalyserna samt besluta om resursfördelning. Enligt uppgift från utvecklingsledaren för det systematiska kvalitetsarbetet beslutade bildningsutskottet inte om några nya utvecklingsåtgärder under hösten 2021.

Vi har tagit del av den nyckeltalsredovisning som presenterades för bildningsutskottet den 18 augusti 2021 och noterar att det inte finns några analyser kopplade till redovisningen av kunskapsresultaten. Nyckeltalsredovisningen redogör dock för skillnader i kunskapsresultaten mellan flickor och pojkar samt för elever med utländsk bakgrund.

I enlighet med årshjulet tog bildningsutskottet den 8 september 2021<sup>16</sup> del av en kunskapsrapport innehållande skolenheternas behovsanalyser. Av behovsanalyserna framgår att skolenheterna bl.a. har följt upp kunskapsresultaten som redovisas klassvis samt uppdelat per kön. Resultaten analyseras bl.a. utifrån hur verksamheten har bidragit till elevernas utveckling och lärande samt hur undervisningen har organiserats. Därefter redogör skolenheterna för identifierade behov baserat på resultat och analys. Vi kan inte se att huvudmannen särskilt har följt upp förutsättningar för likvärdig skola eller att kunskapsresultaten jämförs för att utläsa utveckling över tid eller skillnader baserat på socioekonomisk bakgrund.

Enligt skolchef har behov av att stärka upp personalens analyskompetens identifierats, vilket medfört att kommunens rektorer har fått ta del av utbildning via Karlstads universitet. Den kompetens som rektorerna nu besitter ska också överföras till kommunens lärare, enligt skolchef. Bland intervjuade lärare finns en bild av att det före coronapandemin fanns ett större fokus på diskussioner kring likvärdighet och att bl.a. genomföra jämförelser mellan skolenheterna för att utläsa skillnader. Lärarna upplever att de inte har fått ett tydligt uppdrag att beakta likvärdighet i sina analyser.

---

<sup>16</sup> BU 20218-09-08 § 48

2022-02-11

Utvecklingsledaren med ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet menar att det skulle behövas större fokus på likvärdighet från huvudmannanivå trots att de mallar som idag utformats för uppföljning och analys av bl.a. kunskapsresultat är omfattande. Överlag är dock bilden hos utvecklingsledaren att det har skett en tydlig förbättring under de senaste åren men att arbetet skulle kunna förbättras ytterligare. Ett område som utvecklingsledaren lyfter fram är kopplingen mellan det systematiska kvalitetsarbetet och resursfördelningen till skolenheterna. Om resurser tilldelades efter de behov som det systematiska kvalitetsarbetet identifierade så skulle det ge en bättre effekt för utvecklingen, enligt utvecklingsledaren.

### **3.4.1 Bedömning**

Vi konstaterar att huvudmannen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete, men att kvalitetsarbetet behöver utvecklas bland annat avseende aggregerad analys och dokumentation av kvalitetsarbetet på huvudmannanivå. Dokumentationen bör innehålla en samlad redovisning och analys av enheternas kvalitetsarbete och där åtgärder att vidta tydligt framgår. Vi kan inte heller se att huvudmannen särskilt har följt upp förutsättningar för likvärdig skola även om insatser för att säkra likvärdigheten har vidtagits, till exempel Språk- och kunskapsutvecklande arbetsätt.

Vidare delar vi bilden att en tydligare koppling mellan det systematiska kvalitetsarbetet och resurstilldelning och resursfördelning skulle kunna bidra till en bättre likvärdighet och högre måluppfyllelse.

### 3.5 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Vi bedömer att det finns brister i likvärdighet mellan skolenheterna i Eda kommun. Vi konstaterar dock att skillnaden i måluppfyllelse inte är särskilt stor även om Gunnarsbyskolan både har större socioekonomiska utmaningar och en lägre grad av legitimerade och behöriga lärare.

Vi bedömer att resurser fördelas så att olika förutsättningar hos enheterna beaktas. Det förefaller dock som att resurstilldelningen inte motsvarar behoven. Kommunen avgör själv sin skolstruktur, men då ska varje skolenhet ges förutsättningar att arbeta för hög måluppfyllelse i enlighet med lag och andra styrdokument.

Vi bedömer att alla elever inte får det särskilda stöd som de behöver, vilket påverkar måluppfyllelsen. Det saknas bl.a. specialpedagoger och speciallärare som motsvarar behoven. Studiehandledning på modersmål är inte heller tillgodosett. Vidare konstaterar vi att elevhälsan inte främst arbetar förebyggande och hälsofrämjande, vilket är en brist.

Vi bedömer att kommunen för att klara kompetensförsörjningen av personal i skolan bör ha en uppdaterad kompetensförsörjningsplan som ger goda underlag för att besluta om åtgärder på både kort och på lång sikt. Åtgärder behöver också vidtas för att öka likvärdigheten vad gäller tillgången till legitimerade och behöriga lärare mellan skolenheterna.

Vi bedömer att huvudmannen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete, men att kvalitetsarbetet behöver utvecklas bland annat avseende aggregerad analys och dokumentation av kvalitetsarbetet på huvudmannanivå. Vi kan inte heller se att huvudmannen särskilt har följt upp förutsättningar för likvärdig skola även om insatser för att säkra likvärdigheten har vidtagits. Vidare delar vi bilden att en tydligare koppling mellan det systematiska kvalitetsarbetet och resurstilldelning och resursfördelning skulle kunna bidra till en bättre likvärdighet och högre måluppfyllelse.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen:

- att följa upp huruvida befintlig resurstilldelning och resursfördelningar 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 studiehandledning på modersmål.
- att upprätta en kompetensförsörjningsplan med insatser att vidta på kort och lång sikt.
- att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå både vad gäller dokumentation, analys och åtgärder att vidta. (4 kap. 3, 6-7 §§. SkoL).



**Eda kommun**  
Granskning av likvärdig skola

2022-02-11

KPMG AB

Klara Engström  
*Kommunal revisor*

Joakim Nertyk  
*Certifierad kommunal revisor,  
specialist*

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.