

---

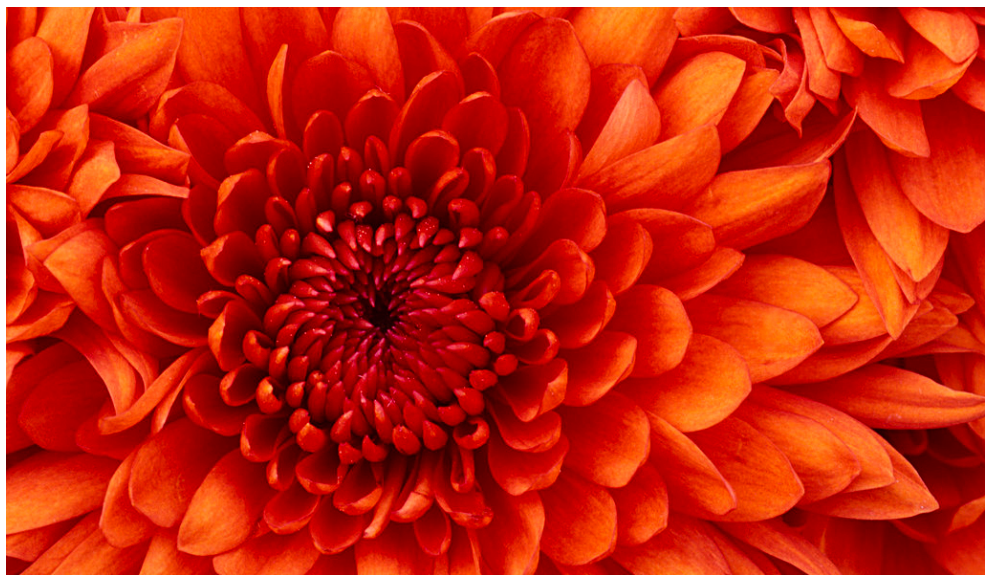
**Revisionsrapport**

***Styrning, uppföljning  
och kontroll av resurser  
och resursutnyttjande  
inom grundskolan***

***Högsby kommun***

Malin Kronmar och  
Stefan Wik

November 2012



# *Innehåll*

<b>1.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>1</b>
1.1.	Bakgrund .....	1
1.2.	Revisionsfråga .....	1
1.3.	Metod.....	1
<b>2.</b>	<b>Iakttagelser .....</b>	<b>2</b>
2.1.	Lagstiftning.....	2
2.2.	Styrning och uppföljning.....	2
2.3.	System för fördelning av resurser .....	4
2.4.	Insamling av data .....	4
<b>3.</b>	<b>Revisionell bedömning.....</b>	<b>8</b>
3.1.	Kontrollmål .....	8

# 1. *Inledning*

## 1.1. *Bakgrund*

För att möta förändrade förutsättningar för skolverksamheten såsom minskat elevantal och därmed totalt minskat resursbehov krävs analys och långsiktig planering inför framtiden. Revisorerna har gett PwC uppdraget att granska hur kommunstyrelsen hanterar dessa frågor.

## 1.2. *Revisionsfråga*

Granskningen ska besvara om kommunstyrelsen bedriver verksamheten inom grundskolan ändamålsenligt?

Revisionsfrågan ska besvaras utifrån följande kontrollmål:

- Vilka mål för kvalitet har kommunstyrelsen beslutat om?
- Vilka system och rutiner för kvalitetsarbetet har kommunstyrelsen beslutat om?
- I vilken utsträckning sker uppföljning och utvärdering av kvalitet?

## 1.3. *Metod*

Vi har tagit del av:

- **Sammanställningar av statistiska uppgifter** som hämtas ur databaser från Skolverket. Vi har även tagit del av statistiska uppgifter från skolchefen.
- **Dokumentstudier:** Kvalitetsredovisning, resursfördelningssystem och skolinsektionens tillsynsbeslut daterat den 16 september 2010.
- **Intervjuer:** Ordförande och vice ordförande i utskottet, skolchefen, förvaltningsekonomer samt en rektor.

Rapporten är sakgranskad av kommunens skolchef.

## **2. Iakttagelser**

### **2.1. Lagstiftning**

Skollagen, som trädde i kraft 1 juli 2011, innehåller krav på ett systematiskt kvalitetsarbete. I och med detta har kravet på kommunal skolplan och kvalitetsredovisning avskaffats.

Kommunfullmäktige beslutade den 5 september 2011, efter förslag från kommunstyrelsen, att skolplanen och den årliga kvalitetsredovisningen upphör. Den systematiska och kontinuerliga planeringen, uppföljningen och utvecklingen av utbildning sker i stället genom balanserad styrning, vilken vi redogör för nedan.

### **2.2. Styrning och uppföljning**

#### **Organisation**

Kommunstyrelsen är ansvarig för skolans verksamhet. Utskottet som svarar för skolfrågorna är ett beredningsorgan för kommunstyrelsen. Förutom den politiska ledningen finns en ledningsgrupp för skolan.

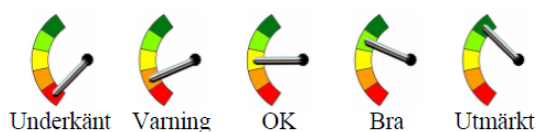
#### **Mål**

Högsby kommun tillämpar sedan våren 2009 principerna för målstyrning efter uppföljningsmodellen balanserad styrning. Styrningen omfattar de fem perspektiven:

- Ekonomi
- Service/medborgare
- Medarbetare
- Processer
- Utveckling/framtid

För varje perspektiv finns såväl inriktningsmål som resultatmål. Målen beskrivs närmare i årsredovisningen 2011 sidorna 46-48.

Vid varje bokslut bedöms måluppfyllelse för respektive inriktningsmål och tillhörande resultatmål. Nedanstående termometrar med omdömen används i uppföljning för att åskådliggöra om respektive inriktningsmål har uppnåtts eller inte under perioden:



Det är positivt att en bedömning av måluppfyllelsen åskådliggörs enligt bilden ovan. Däremot finns det inga kriterier som avgör om resultatet ska anses vara underkänt, varning, OK, bra eller utmärkt.

Utöver uppföljning i årsredovisningen görs en uppföljning av målen i delårsrapporten per 30 april och per 31 augusti.

Utöver den balanserade styrningen på utskottsnivå ska det finnas en balanserad styrning för varje rektorsområde. Personal ska arbeta fram mål som är kopplade till de övergripande målen som anges ovan. Det är rektors ansvar att samla in materialet och sammanställa den balanserade styrningen för varje rektorsområde. Genom intervjuer har vi förstått att detta inte fungerar fullt ut.

### **Uppföljning av mål för kvalitet ur årsredovisningen 2011**

Inom perspektivet service/medborgare finns mål för kvalitet i form av värdegrundsmål och kunskapsmål.

Värdegrundsmålet är följande: *Det dagliga mötet i skolan skall präglas av respekt, empati, ansvar och samhörighet. Förutsättning för detta är att det finns ett levande forum för värdegrundsfrågor väl förankrade i vardagen.*

Värdegrundsmålen följs upp en gång per år genom elev- och föräldraenkät och inefattar följande områden:

- Normer och värden mäts bland annat genom trygghetsaspekter och möjlighet till arbetsro i skolan samt om åtgärderna för att motverka mobbing ger resultat
- Ansvar och inflytande beskriver elevernas delaktighet och ansvarstagande
- Alla elever ska få den hjälp och det stöd de behöver utifrån sina behov

Målet bedöms vara uppnått om 90 % av enkätsvaren är positiva.

Kunskapsmålet är följande: *Elevernas kunskap skall kontinuerligt förbättras och hänsyn skall tas till elevernas olika förutsättningar och behov*

Kunskapsmålen följs upp genom nationella prov och betygssammanställningar.

Jämförelsevärde för kunskapsmålen är att elevernas kunskaper ligger som lägst på samma nivå som genomsnittet av landets landsbygdskommuner eller medelvärdet i landet.

### **System och rutiner för kvalitetsarbetet**

För grundskolans kvalitetsarbete finns en utvecklingsledare anställd. Av utvecklingsledarens tid används 50 procent för kvalitetsarbete. Utvecklingsledaren samlar in material och underlag genom att arbeta tillsammans med rektorer och lärare. Materialet ska visa hur verksamheten bedrivs. Utvecklingsledaren tar även fram åtgärdsplaner vid behov. Det insamlade materialet och åtgärdsplaner rapport-

eras till ledningsgruppen. Dessutom ordnas områdeschefsmöten för skolfrågor där kvalitet ingår som ämne.

Det är rektor på varje enhet som ska ansvara för det systematiska kvalitetsarbetet. Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet väljer rektor ut teman som personal på varje område/skola får arbeta med för att utbyta erfarenheter. Detta sker två gånger per år. Temaarbetena rapporteras till rektor som sedan återkopplar till personalen på personalkonferenser.

Elev- och föräldraenkäterna är, som anges ovan, en del av kvalitetsarbetet. I utbildningsutskottet genomförs seminarier som behandlar aktuella teman. Tjänstemän som kan belysa det aktuella temat deltar. Exempelvis kan en rektor redogöra för olika utvecklingsarbeten. Under seminarierna sker även diskussioner utifrån målen.

### **2.3. System för fördelning av resurser**

Högsby använder sig av två modeller för fördelning av resurser. På kommunnivå fördelas resurser utifrån demografiska förändringar. Tilldelningen av medel påverkas av hur många äldre och skolpliktiga det finns i kommunen.

Sedan fördelas resurserna mellan de olika skolorna utifrån att det ska vara 7 lärare på 100 elever. Av dessa resurser används sedan 10 procent för extraresurser som specialpedagoger och elevassistenter. För att de minsta skolorna ska kunna bedriva en godtagbar undervisning behövs åtminstone 2,25 lärare.

Utöver de lokala extraresurserna, finns det en central resurs som skolorna kan ansöka om och som används för barn i behov av särskilt stöd.

### **2.4. Insamling av data**

#### **Elevunderlag åren 2011-2018**

I följande tabell redovisas elevunderlaget för grundskolan för åren 2011-2018. I tabellen är inte elever som saknar uppehållstillstånd med. Redovisning av antal platser som Migrationsverket köper till elever som saknar uppehållstillstånd redovisas i nästkommande tabell.

Skola	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Högsby</b>	138	133	132	124	128	128	126	128
<b>Berga</b>	54	47	44	32	38	37	39	41
<b>Ruda</b>	62	49	51	48	47	47	54	54
<b>Fågelfors</b>	25	26	27	23	25	24	26	27
<b>Fagerhult</b>	33	39	42	40	43	43	37	36
<b>Summa</b>	312	294	296	267	281	279	282	286
<b>År 7-9</b>	202	190	178	172	160	165	151	155
Totalt grundskola	<b>514</b>	<b>484</b>	<b>474</b>	<b>439</b>	<b>441</b>	<b>444</b>	<b>433</b>	<b>441</b>
<b>Källa: Kommunen</b>								

Mellan åren 2011-2018 kommer det totala elevunderlaget för grundskolan att minska med 73 personer eller 14 procent. För elever i år 7-9 minskar gruppen med 43 stycken eller 23 procent och för elever i år 1-6 med 26 personer eller 8 procent.

I följande tabell redovisas antal platser som Migrationsverket köpte till elever som saknar uppehållstillstånd per 120306.

Skola	120306
<b>Högsby</b>	1
<b>Berga</b>	1
<b>Ruda</b>	8
<b>Fågelfors</b>	16
<b>Fagerhult</b>	-
<b>Summa</b>	26
<b>År 7-9</b>	11
Totalt grundskola	<b>37</b>
<b>Källa: Kommunen</b>	

Underlaget av elever som saknar uppehållstillstånd varierar över tid. Det kan variera mellan månader eftersom det styrs dels av hur många asylsökande som kommer till kommunen, dels av hur många som får beslut om permanent uppehållstillstånd. Under tiden som eleven är asylsökande betalar Migrationsverket en schablonavgift för skolplatsen.

### **Elevkostnader per skola**

I följande tabell redovisas kostnad per elev år 2011 för respektive skola i Högsby kommun. I statistiken är inte elever som saknar uppehållstillstånd inkluderade eftersom Migrationsverket köper platser och underlaget kan variera i hög utsträckning över tid.

Skola	Kostnad/elev
<b>Fröviskolan</b>	50 044
<b>Berga skolan</b>	60 110
<b>Ruda skola</b>	46 998
<b>Fågelfors skola</b>	84 405
<b>Fagerhult</b>	56 066
<b>Grundskolan totalt</b>	54 571
<b>Källa: Kommunen</b>	

Ruda skola har den lägsta kostnaden och Fågelfors skola har den högsta kostnaden.

### **Lokalkapacitet**

Vid våra intervjuer har det framkommit att Fröviskolans lokaler skulle kunna hysa alla elever inom grundskolan som finns i kommunen. Då är inte de asylsökande eleverna medräknade. Vi har informerats om att i Fågelfors skola omfattar årskurs

4 endast fyra elever och årskurs 2 omfattar endast två elever. I uppgifterna är inte elever som saknar uppehållstillstånd inkluderade. Totalt med asylsökande elever inkluderade omfattas årskurs 4 av sju elever och årskurs 2 omfattar sex elever i Fågelfors skola per 120306.

### Andel elever som inte uppnått målen

I följande tabell redovisas andelen i procent som inte har uppnått målen i ett, flera eller alla ämnen.

Kommun	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Högsby</b>	22,6	28,0	34,5	22,4	28,6
<b>Alvesta</b>	25,4	23,3	25,9	19,5	20,6
<b>Lessebo</b>	22,4	32,9	36,1	26,4	35,9
<b>Pendlingskommuner</b>	.	.	.	.	23,8

Källa: Jämförelsetal Skolverket

Under år 2011 hade drygt 28 procent av eleverna i Högsby inte uppnått målen i ett eller flera ämnen. År 2009 var det drygt 34 procent inte hade uppnått målen.

### Andel behöriga elever till gymnasieskolan

I följande tabell redovisas andelen behöriga till gymnasieskolan.

Kommun	2007	2008	2009	2010
<b>Högsby</b>	91,7	86,6	77,0	86,8
<b>Alvesta</b>	89,3	89,5	88,7	87,9
<b>Lessebo</b>	91,8	84,6	75,3	84,0
<b>Riket totalt</b>	89,1	88,9	88,8	88,2

Källa: Jämförelsetal Skolverket

För perioden 2008-2010 är andelen behöriga elever i Högsby kommun till gymnasieskolan färre än i jämförelse med riket som helhet.

### Andelen elever som når målen för grundskolan i jämförelse med skolverkets verktyg SALSA

År	Andel elever som uppnått målen	Modellberäknat värde	Avvikelse / Residual
<b>2009</b>	66 %	68 %	-3
<b>2010</b>	78 %	71 %	7
<b>2011</b>	71 %	72 %	-1

Källa: SALSA Skolverket

SALSA är en statistisk modell som jämför kommuners och skolors betygsresultat. Det betyder att kommunernas och skolornas resultat räknas fram genom att de faktiska betygsresultaten sätts i relation till ett antal bakgrundsfaktorer.

Det är föräldrarnas utbildningsnivå, andel elever födda i Sverige med utländsk bakgrund, andelen elever födda utomlands och fördelningen pojkar/flickor som utgör



bakgrundsfaktorerna. Störst betydelse för resultaten i modellen har föräldrars utbildningsnivå.

Andelen elever som når målen i Högsby ligger i linje med det modellberäknade värde som räknas fram enligt SALSA. De uppnådda resultaten visar att kommunen behöver fördela om resurserna så att alla elever kan bli godkända i grundskolan.

### Antal lärare per 100 elever

I följande tabell redovisas antal lärare per 100 elever.

Kommun	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Högsby</b>	8,0	8,9	7,8	8,0	8,4
<b>Alvesta</b>	8,1	8,2	7,1	7,8	7,7
<b>Lessebo</b>	7,4	7,6	8,1	8,5	8,9
<b>Riket totalt</b>	8,3	8,4	8,2	8,3	8,3
<b>Pendlingskommuner</b>	.	.	.	.	8,6

Källa: Jämförelsetal Skolverket

Högsby kommun ligger något över riksgenomsnittet när det gäller antal lärare per elev. I jämförelse med pendlingskommuner ligger Högsby något under.

### Andel lärare med pedagogisk högskoleexamen

I följande tabell redovisas andel lärare med pedagogisk högskoleexamen.

Kommun	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Högsby</b>	91	86	93	93	91
<b>Alvesta</b>	84	87	91	89	89
<b>Lessebo</b>	92	92	90	89	93
<b>Riket totalt</b>	85	85	87	86	87
<b>Pendlingskommuner</b>	.	.	.	.	90

Källa: Jämförelsetal Skolverket

Högsby kommun ligger över riksgenomsnittet när det gäller andel lärare i grundskolan med pedagogisk högskoleexamen. I jämförelse med pendlingskommuner ligger Högsby något över.

Andelen lärare i grundskolan med pedagogisk högskoleexamen år 2012 i Högsby är 92,7 procent.

### **3.      *Revisionell bedömning***

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte bedriver en ändamålsenlig verksamhet inom grundskolan. Detta grundar vi på följande:

För år 2011 fanns det närmare 29 procent av eleverna i år 9 som inte nådde målen. Resultatet ligger i linje med det beräknade modellvärde som tas fram med hjälp av skolverkets verktyg SALSA. Att resultatet ligger i linje med modellvärdet får inte tas som intäkt att det är tillfredsställande. Resurser bör fördelas så att extra insatser och stöd lämnas till de elever och klasser som är i mest behov av det. En sådan fördelning av resurserna försvåras i och med att det finns flera skolor utanför tätorten som är små. Särskilda personalresurser måste tillföras för att skolan över huvud taget ska få en fungerande lärartäckning. Därvidlag sätts inte alltid den enskilde elevens behov i centrum.

Vi delar den uppfattning som skolinspektionen redovisar i sitt tillsynsbeslut daterat den 16 september 2010 att det är viktigt att identifiera vilka hjälpinsatser som behöver ges i de lägre åldrarna för att alla elever ska nå målen för utbildning.

Systematiskt kvalitetsarbete är att planera, följa upp och utveckla. Vi bedömer att det fastställda systemet fungerar avseende de två första delarna men att det saknas utveckling. Det är rektor som ansvarar för det systematiska kvalitetsarbetet och att tillsätta en central utvecklingsledare är inte tillräckligt. Detta tillsammans med att det systematiska kvalitetsarbetet på enheterna inte bedöms fungera ändamålsenligt gör att vi bedömer att det systematiska arbetet inte är tillräckligt. Vi ifrågasätter även om målen är tillräckliga för att utvärdera kvaliteten.

Den utvärdering av målen i den balanserade styrningen som gäller service/medborgarna visar på OK-värde. Samtidigt sägs att kunskapsmålen väger tyngst av de olika målen. Vi delar inte uppfattningen att kunskapsmålet kan ges omdömet OK, när nästan 29 procent av eleverna i år 9 inte når sina mål. Vi bedömer att tydliga kriterier behöver tas fram för att avgöra vilka omdöme som respektive målnivå ska ha.

Nästan 93 procent av lärarna har en pedagogisk utbildning men det är inte lika många som har utbildning i de ämnen som de undervisar i. För att den undervisning som ges ska bidra till att eleverna ska nå målen behöver lärarna få utbildning i de ämnen som de undervisar i.

#### **3.1.      *Kontrollmål***

##### **Vilka mål för kvalitet har kommunstyrelsen beslutat om?**

Högsby kommun tillämpar sedan våren 2009 principerna för målstyrning efter uppföljningsmodellen balanserad styrning. Styrningen omfattar fem perspektiv. Inom perspektivet service/medborgare finns mål för kvalitet i form av värdegrundsmål och kunskapsmål. Se målen på sida 2.

## **Vilka system och rutiner för kvalitetsarbetet har kommunstyrelsen beslutat om?**

Kommunstyrelsen behandlade kommunens systematiska kvalitetsarbete för utbildning den 16 augusti 2011. Kommunstyrelsen lämnade förslag om beslut till kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige beslutade den 5 september 2011 att skolplanen och den årliga kvalitetsredovisningen upphör. Den systematiska och kontinuerliga planeringen, uppföljningen och utvecklingen av utbildning sker i stället genom balanserad styrning.

## **I vilken utsträckning sker uppföljning och utvärdering av kvalitet?**

Skolans kvalitetsarbete i form av den balanserade styrningen följs upp varje tertial, dels i april, dels i augusti och dels i december månad. Uppföljningen i augusti och december redovisas i kommunstyrelsen och fullmäktige.

Utvecklingsledaren utvärderar löpande verksamhetens kvalitet och tar vid behov fram förslag till åtgärdsplaner som rapporteras till skolans ledningsgrupp.

2012-12-17

***Stefan Wik***

*Projektledare*

***Åsa Bejvall***

*Uppdragsledare*