



För kännedom:
Kommunfullmäktige
Partiernas gruppledare

Barn- och utbildningsnämnden

Granskning av förutsättningar för likvärdig utbildning

På vårt uppdrag har KPMG granskat likvärdigheten i skolväsendet i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Vi har i denna granskning konstaterat att måluppfyllelsen samt meritvärden i Luleå kommun i förhållande till andra kommuner står sig väl. Däremot finns skillnader mellan skolenheterna i flertalet av de variabler vi undersökt. Vår sammanfattande bedömning är dock att Luleå kommun har förutsättningar att erbjuda likvärdig utbildning däremot bedrivs inte likvärdig utbildning fullt ut inom alla verksamhetsområden.

Vi konstaterar inledningsvis att kommunens resursfördelningsmodell inom skolområdet enligt vår bedömning är välutvecklad och tar hänsyn till och fördelar resurser med utgångspunkt till elevers förutsättningar och behov. Det pågår dessutom ett kontinuerligt utvecklingsarbete vilket vi anser är bra.

Förutsättningarna för nyanlända att nå målen för verksamheten bedömer vi inte helt vara likvärdiga även om skollagens krav i det närmaste anses uppfyllt. Det är förhållandevis få av de elever som är behöriga att läsa modersmål som gör det. Studiehandledning på modersmål erbjuds med några få undantag till alla elever som behöver det. Det har dock inte fungerat så bra över tid och ett förbättringsarbete, som redan påvisat förbättring, pågår vilket vi anser är positivt.

Vår bedömning är att möjligheterna att få särskilt stöd för elever som behöver det är tämligen goda. Lite bekymrande är dock svaren¹ i skolenkäten från den pedagogiska personalen i Luleå kommuns grundskola gällande påståendet ”jag har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det” där medelvärdet ligger under medelvärdet för riket och det har dessutom minskat mellan 2018–2020. 27 procent av de pedagoger som besvarat enkäten i Luleå kommun anser att de inte har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det. Vi anser att detta bör analyseras vidare i syfte att ta reda på anledningen till pedagogernas svar.

Statistiken visar att andelen med lärarlegitimation och behörighet i minst ett ämne är högre i Luleå än snittet i kommungruppen och i riket. Det skiljer sig dock kraftigt åt mellan skolenheterna. Vi kan därför konstatera att utbildningen inte är likvärdig om bedömningen endast utgår från det faktum att det skiljer stort mellan lärarnas behörighet mellan skolenheterna. Vår bedömning är att den omfördelning av resurser som sker i syfte att skapa likvärdiga förutsättningar bekräftas i nyckeltalet ”antal elever per lärare”. Det är dock inte tillräckligt och vi anser att arbetet för att skapa likvärdighet gällande lärarbehörigheten bör stärkas.

¹ Skolenkäten genomförd våren 2020, Skolinspektionen.

Vidare är vår bedömning är att det bedrivs ett omfattande systematiskt kvalitetsarbete på enhets- och huvudmannanivå som kontinuerligt förbättrar förutsättningarna för likvärdig utbildning. Likvärdighet är också ett prioriterat utvecklingsområde enligt barn- och utbildningsnämndens verksamhetsplan för 2021. Nämnden anser att likvärdigheten är viktigt eftersom analyserna visar att kunskapsresultaten ligger över nationella genomsnittet medan skillnaden mellan elever och skolor öka. Sammanfattningsvis finns, trots redan goda förutsättningar för en likvärdig utbildning, skillnader gällande måluppfyllelse mellan pojkar och flickor och olika socioekonomisk bakgrund.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att;

- närmare analysera vad detta beror på att inte fullt en tredjedel av de pedagoger som besvarat skolenkäten 2020 anser att de inte har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det, samt om behov föreligger, vidta åtgärder.
- att vidta åtgärder som ytterligare förbättrar och stärker undervisningen för elever med utländsk bakgrund då skillnaderna mellan skolenheterna är stora.
- att stärka sitt arbete för att tillgången på legitimerade och behöriga lärare blir mer likvärdiga.

Revisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande. Yttrande från barn- och utbildningsnämnden önskas senast den 30 november 2021.

För Luleå kommuns revisorer/



Rolf Höglund
Ordförande



Granskning av likvärdig skola

Revisionsrapport

Luleå kommun

KPMG AB

2021-10-07

Antal sidor 19

Antal bilagor 1



Luleå kommun
Granskning av likvärdig skola

2021-10-07

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Resurser	6
3.2	Undervisning för elever med utländsk bakgrund	8
3.3	Särskilt stöd	10
3.4	Lärare	13
3.5	Systematiskt kvalitetsarbete	15
4	Slutsats och rekommendationer	17
4.1	Rekommendationer	17

1 Sammanfattning

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

Vi har i denna granskning konstaterat att måluppfyllelsen samt meritvärden i Luleå kommun i förhållande till andra kommuner står sig väl. Däremot finns skillnader mellan skolenheterna i flertalet av de variabler vi undersökt. Vår sammanfattande bedömning är dock att Luleå kommun har förutsättningar att erbjuda likvärdig utbildning däremot bedrivs inte likvärdig utbildning fullt ut inom alla verksamhetsområden.

Vi konstaterar inledningsvis att kommunens resursfördelningsmodell inom skolområdet enligt vår bedömning är välutvecklad och tar hänsyn till och fördelar resurser med utgångspunkt till elevers förutsättningar och behov. Det pågår dessutom ett kontinuerligt utvecklingsarbete vilket vi anser är bra.

Förutsättningarna för nyanlända att nå målen för verksamheten bedömer vi inte helt vara likvärdiga även om skollagens krav i det närmaste anses uppfyllt. Det är förhållandevis få av de elever som är behöriga att läsa modersmål som gör det. Studiehandledning på modersmål erbjuds med några få undantag till alla elever som behöver det. Det har dock inte fungerat så bra över tid och ett förbättringsarbete, som redan påvisat förbättring, pågår vilket vi anser är positivt.

Vår bedömning är att möjligheterna att få särskilt stöd för elever som behöver det är tämligen goda. Lite bekymrande är dock svaren¹ i skolenkäten från den pedagogiska personalen i Luleå kommuns grundskola gällande påståendet ”jag har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det” där medelvärdet ligger under medelvärdet för riket och det har dessutom minskat mellan 2018–2020. 27 procent av de pedagoger som besvarat enkäten i Luleå kommun anser att de inte har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det. Vi anser att detta bör analyseras vidare i syfte att ta reda på anledningen till pedagogernas svar.

Statistiken visar att andelen med lärarlegitimation och behörighet i minst ett ämne är högre i Luleå än snittet i kommungruppen och i riket. Det skiljer sig dock kraftigt åt mellan skolenheterna. Vi kan därför konstatera att utbildningen inte är likvärdig om bedömningen endast utgår från det faktum att det skiljer stort mellan lärarnas behörighet mellan skolenheterna. Vår bedömning är att den omfördelning av resurser som sker i syfte att skapa likvärdiga förutsättningar bekräftas i nyckeltalet ”antal elever per lärare”. Det är dock inte tillräckligt och vi anser att arbetet för att skapa likvärdighet gällande lärarbehörigheten bör stärkas.

Vidare är vår bedömning är att det bedrivs ett omfattande systematiskt kvalitetsarbete på enhets- och huvudmannanivå som kontinuerligt förbättrar förutsättningarna för likvärdig utbildning. Likvärdighet är också ett prioriterat utvecklingsområde enligt barn- och utbildningsnämndens verksamhetsplan för 2021. Nämnden anser att likvärdigheten är viktigt eftersom analyserna visar att kunskapsresultaten ligger över nationella genomsnittet medan skillnaden mellan elever och skolor öka. Sammanfattningsvis finns, trots redan goda förutsättningar för en likvärdig utbildning, skillnader gällande måluppfyllelse mellan pojkar och flickor och olika socioekonomisk bakgrund.

¹ Skolenkäten genomförd våren 2020, Skolinspektionen.



Luleå kommun

Granskning av likvärdig skola

2021-10-07

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att;

- närmare analysera vad detta beror på att inte fullt en tredjedel av de pedagoger som besvarat skolenkäten 2020 anser att de inte har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det, samt om behov föreligger, vidta åtgärder.
- att vidta åtgärder som ytterligare förbättrar och stärker undervisningen för elever med utländsk bakgrund då skillnaderna mellan skolenheterna är stora.
- att stärka sitt arbete för att tillgången på legitimerade och behöriga lärare blir mer likvärdiga.

2 Inledning/bakgrund

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

För att ge alla elever möjlighet att få en likvärdig undervisning 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 eleven 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 har varit att översiktligt bedöma om skolorna har förutsättningar att erbjuda likvärdig utbildning med utgångspunkt från nedanstående frågeställningar.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Hur fördelas resurser till utbildning och vilken hänsyn tas till elevers förutsättningar och behov vid fördelning av resurser?
- Har elever med utländsk bakgrund tillgång till studiehandledning på modersmål, modersmålsundervisning och svenska som andraspråk?
- Vilka möjligheter att få särskilt stöd har elever som behöver det?
- Hur ser tillgången på legitimerade och behöriga lärare ut?
- Vilket systematiskt kvalitetsarbete bedrivs så att elevers rätt till likvärdig utbildning tillförsäkras?

Granskningen omfattar grundskolan och avser barn- och utbildningsnämnden.

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 dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstemän.

3 Resultat av granskningen

På aggregerad nivå ligger Luleå kommuns genomsnittliga meritvärde i årskurs (åk) 9 över genomsnittet för riket för flickor men lägre än genomsnittet för pojkar. Andelen som uppnått kunskapskraven i alla ämnen, både i åk 6 och i åk 9, är högre jämfört med genomsnittet i riket både för flickor och pojkar.

Samtliga huvudmän inkluderade	Antal elever	Genomsnittligt meritvärde åk 9 (flickor/pojkar)	Andel som uppnått kunskapskraven i alla ämnen åk 9 (flickor/pojkar)	Andel som uppnått kunskapskraven i alla ämnen åk 6 (flickor/pojkar)
Luleå kommun	890	246,2 / 214,0	83,0 / 79,5	85,2 / 80,7
Riket	1 097 180	244,9 / 218,2	78,6 / 73,7	77,3 / 70,0

Källa: Skolverkets statistikdatabas Slutbetyg årskurs 9 läsåret 2019/2020

För skolenheterna i nedanstående tabell bedrivs undervisning i årskurserna 0–6. Andelen elever med utländsk bakgrund varierar mellan 6 – 37 procent där det är Porsöskolan som har högst andel medan Ormbergsskolan har lägst andel. När det gäller andelen elever där eleverna har eftergymnasial utbildning är det Råne- samt Hedskolan som har lägst andel 55 respektive 57 procent medan Tallkronan- samt Ormbergsskolan har högst andel 88 respektive 83 procent.

Resultat mellan skolenheterna i årskurs 6, andel som uppnått kunskapskraven (A-E), skiljer sig kraftigt åt. Vid Tallkronanskolan uppnår alla elever godkända resultat medan endast 68,4 procent av eleverna på Porsöskolan uppnår godkänt resultat. Om de nyanlända eleverna exkluderas ökar andelen som klarar godkänt resultat till 75 procent. Även för Ormbergsskolan och Råneskolan förbättras andelen godkända elever om de nyanlända eleverna exkluderas.

Skola	Antal elever åk 0-6	Andel med utl bakgrund	Andel med föräldrar med eftergymnasial utbildning	Andel godkända betyg inklusive nyanlända elever	Andel godkända betyg exklusive nyanlända elever
Ormbergsskolan	311	6 %	83 %	86,0%	88,1%
Råneskolan	248	11 %	50 %	74,2%	79,3%
Porsöskolan	215	37 %	66 %	68,4%	75,0%
Tallkronanskolan	268	9 %	88 %	100,0%	100,0%
Hedskolan	122	22%	57%	77,8%	77,8%

Källa: Skolverkets statistikdatabas Betyg årskurs 6 läsåret 2019/2020

2021-10-07

För skolenheterna i nedanstående tabell bedrivs undervisning i årskurserna 7–9. Andelen elever med utländsk bakgrund varierar mellan 8 – 19 procent där det är Hertsöskolan som har högst andel medan Bergskolan har lägst andel. När det gäller andelen elever har föräldrar med eftergymnasial utbildning är det Råne- samt Härtsöskolan som har lägst andel 56 respektive 57 procent medan Björkskata- samt Residensskolan har högst andel 77 respektive 73 procent.

Genomsnittligt meritvärde skiljer sig mellan skolenheterna där Råneskolan har lägst genomsnittligt meritvärde medan Björkskataskolan har högst. Om de nyanlända eleverna exkluderas ökar genomsnittligt meritvärde för samtliga skolenheter, ökningen är dock liten för Råneskolan medan den för Residensskolan är stor.

Skola	Antal elever Åk 7-9	Andel med utl bakgrund	Andel med föräldrar med eftergymnasial utbildning	Genomsnittligt meritvärde samtliga elever	Genomsnittligt meritvärde exkl elever med utl eller okänd bakgrund
Björkskataskolan	354	12 %	77 %	231,6	233,5
Råneskolan	117	13%	56%	211,0	212,9
Bergskolan	306	8%	64%	224,3	228,9
Hertsöskolan	230	19%	57%	231,1	233,5
Residensskolan	222	13%	73%	229,4	237,0

Källa: Skolverkets statistikdatabas Betyg årskurs 9 läsåret 2019/2020

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 a § Skoll ”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)

3.1.1 Iakttagelse - Resurser

Grundskolan i Luleå tillämpar sedan 2014 en månatlig volymavstämd skolpeng, kombinerat med ett enskilt strukturbidrag, skolan kan även ansöka om extra tilläggsbelopp och de eleverna med så kallad integrerad klassplacering vilket också ger extra resurser till skolan. Styrmodellen är enligt representant för verksamheten byggd för att stärka likvärdigheten mellan samtliga grundskolor oavsett huvudman. Det innebär att även de fristående huvudmännen får fördelning med utgångspunkt i samma modell. Skolpengen består av lärarens årsarbetstid och elevens timplan, det finns även en inbyggd resurs för halvklassundervisning i de praktiska skolämnena (musik, slöjd, elevens val och hemkunskap) och kompensation för sjukfrånvaro. Skolor blir även vid behov kompenserade för till exempel användning av badbuss samt fastighetsrelaterade fel som medför kostnader.

Strukturbidraget, eller socioekonomin, är en kompletterande resurs till respektive skola, beräknat på den relativa elevsammansättningen mellan alla grundskolor, inklusive friskolor. Sedan 2017 används enligt företrädare för verksamheten två parametrar till fördelningen; elevers föräldrars utbildningsnivå samt utländsk härkomst kortare än fem år i Sverige. Statistiken beställs från SCB² en gång per år och ett tvåårigt medelvärde används för att minska svängningarna. Avsikten med strukturbidraget är att öka likvärdigheten mellan skolor och mellan elevers förutsättningar, genom att fördela mer resurser till specifika socioekonomiskt utsatta skolor. Enligt företrädare för verksamheten fördelas ca 9 procent av grundskolans budget exklusive lokaler, elevhälsa, studie- och yrkesvägledning samt ledning, vilket motsvarar ca 47–48 mkr per år och spridningen är mellan ca 1 900 kr per elev per år till ca 13 600 kr per elev och år. Genomsnittet är 5 400 kr.

Utöver skolpeng och strukturbidrag finns enligt företrädare för verksamheten även extra resurser kopplade till klassplacerade integrerade elever samt extra resurser för så kallade TF-elever. TF-elever är elever med tillfälligt personnummer. Slutligen kan rektor även söka tilläggsbelopp vilket främst är för elever med funktionsnedsättning. Vid intervjuer framkommer även att vissa statsbidrag fördelas med hänsyn tagen både till elevantal men också viktat med hjälp av socioekonomiska parametrar. Detta gäller till exempel statsbidraget för Läxhjälp på totalt 6–7 mkr samt Likvärdig skola på totalt ca 30 mkr. Därutöver fördelats vissa av karriärtjänsterna³ till skolor med större behov.

Grundskolan har därutöver tillgång till ett resurscentrum som är en egen organisatorisk enhet. Där finns det 16 skolkuratorer, 16 skolsköterskor, 6 skolpsykologer, 11 specialpedagoger och metodutvecklare samt modersmålsundervisning för ett antal olika språk. Resurscentrum har också till uppdrag att fördela de särskilda tilläggsbeloppen.

Vid intervjuerna framkommer att det kontinuerligt pågår ett utvecklingsarbete gällande resursfördelningsmodellen, ingående variabler utvärderas, nya variabler testas och det pågår ett ständigt erfarenhetsutbyte med andra kommuner.

3.1.2 Bedömning – Resurser

I den nuvarande resursfördelning avsätts nio procent av de anslagna ekonomiska resurserna för att utjämna för socioekonomiska skillnader. Av granskningen framgår att det kontinuerligt pågår ett arbete med syfte att förbättra resursfördelningsmodellen. Detta

² Statistiska centralbyrån

³ Statsbidrag som till exempel kan sökas för att förstälärare där ett villkor är "har visat särskilt god förmåga att förbättra elevernas studieresultat och har ett starkt intresse för att utveckla undervisningen".

2021-10-07

har bland annat lett till att den socioekonomiska resursfördelningens ökats över tid. Därutöver fördelas personella resurser baserat på elevers behov, resurscentrums personal samt till exempel förstelärartjänster. Vår bedömning är att kommunens resursfördelningsmodell tar hänsyn och fördelar med utgångspunkt till elevers förutsättningar och behov. Därutöver pågår ett kontinuerligt utvecklingsarbete vilket vi anser är positivt.

3.2 Undervisning för elever med utländsk bakgrund

3.2.1 Modersmål

I Skollagen 10 kap. 4 §, angående ämnen i grundskolan, stadgas ” Härutöver ska det som ämnen finnas språkval och, för elever som ska erbjudas modersmålsundervisning, modersmål.” Detta gäller även grundsärskola, specialskola och sameskola.

Vidare stipuleras i skollagen 10 kap. 7 § 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.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om modersmålsundervisning. Sådana föreskrifter innebär att modersmålsundervisning ska erbjudas i ett språk bara om ett visst antal elever önskar sådan undervisning i det språket. I skolförordningens femte kapitel regleras vad som gäller för modersmålsundervisning och studiehandledning i den obligatoriska skolan.

3.2.1.1 Iakttagelse - Modersmål

Ur Skolverkets statistik över modersmåls- och svenska som andraspråksundervisning i Luleå kommun kan vi hämta följande information:

Grundskolan	Luleå 2019	Luleå 2020	Riket 2019	Riket 2020
Andel (%) av det totala elevantalet som är berättigade att delta i modersmålsundervisning.	18,5	20,3	-	28,6
Andel (%) av antalet berättigade elever som deltar i modersmålsundervisning.	64,2	55,2	59,4	59,7
Andel (%) av det totala elevantalet som deltar i modersmålsundervisning.	11,9	11,2	16,9	17,1
Andel (%) av det totala elevantalet som deltar i undervisning i svenska som andraspråk.	5,2	5,7	-	13,1

Källa: Skolverkets statistikdatabas Modersmålsundervisning 2019 och 2020

Statistiken ovan visar att andelen elever i Luleås grundskolor som är berättigade att läsa modersmål är lägre än snittet i rike. Andelen av de berättigade som läser modersmål var 2019 högre i Luleå än i riket men andelen har minskat till 2020 och ligger då under

2021-10-07

andelen i riket. Kommunen har, enligt kvalitetsrapporten för grundskolan under 2020/2021 haft 765 elever som deltagit i modersmålsundervisningen fördelat på 21 språk. Arabiska, finska och engelska har haft högst deltagarantal (157,148 samt 81).

Efterfrågan på 19 språk kunde inte erbjudas då lärare inte fanns att tillgå. Av dessa var det fler sökande än fem i tre språk; tyska, bosniska och albanska. Det finns 35 modersmålslärare främst heltidstjänster men det finns fyra språk där modersmålslärarna är anställda på deltid mellan 50–75 procent i sysselsättningsgrad. Enligt företrädare för verksamheten borgar många heltider för hög kvalitet och kontinuitet då modersmålslärarna stannar. 16 av modersmålslärarna har lärarlegitimation. Om det vid rekrytering är svårt att hitta någon med lärarlegitimation efterfrågas enligt företrädare för verksamheten istället annan akademisk utbildning. Vid intervjuerna framkommer att modersmålsundervisning ibland sker via fjärrundervisning till byaskolorna däremot delas inte modersmålslärare med andra kommuner med distansundervisning som följd.

3.2.2 Studiehandledning

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)

3.2.2.1 Iakttagelser - Studiehandledning

Vid intervjuerna framkommer att studiehandledning på modersmål över tid inte fungerat bra. Vid en tillsyn under hösten 2017 ansåg Skolinspektionen att det fanns brister och uppmanade Luleå kommun att vidta åtgärder. Vid en uppföljning av bristerna framkom att åtgärder vidtagits för att säkerställa anmälan, utredning och tilldelning av studiehandledning på modersmål vidare hade fler studiehandledare anställts i fem språk för att tillgodose elevers behov. Skolinspektionens bedömning i beslut 2018-11-12⁴ var att påtalade brister var avhjälpna. Som ett led i fortsatt utveckling har resurscentrum under vårterminen mött alla rektorer för samtal om utvecklingsbehov och framgångsfaktorer gällande studiehandledning. Arbetet pågår och i dagsläget finns ett utkast till rutiner och riktlinjer. Under läsåret 2019/2020 fick enligt företrädare för verksamheten 140 elever studiehandledning på sitt modersmål vilket är en ökning jämfört med föregående år. Gällande studiehandledning på modersmål så får eleverna tillgång till 1–2 timmar per språkgrupp och vecka. Vid intervjuerna framkommer att detta anses vara för lite. Det har funnits berättigade elever i till exempel grekiska och albanska men som inte kunnat få studiehandledning då det inte funnits tillgång till studiehandledare i dessa språk.

3.2.3 Svenska som andra språk (sva)

Enligt skolförordningen (SFS 2011:185, 5 kap 14§) ska undervisning i sva, om det behövs, anordnas för tre kategorier elever. Dessa kategorier är; elever som har ett annat språk än svenska som modersmål, invandrarelever som har svenska som huvudsakligt umgängesspråk med en vårdnadshavare samt elever som har svenska som modersmål och som har tagits in från skolor i utlandet.

⁴ Skolinspektionen, 2018-11-12, Dnr: 43-2016:10935.

2021-10-07

För bedömning och beslut om undervisning i svenska som andraspråk istället för i svenska krävs underlag i form av kvalitativa bedömningar av elevens nivå i svenska språket. Rektor är ansvarig.

3.2.3.1 *lakttagelser - Svenska som andra språk (sva)*

I Luleå kommun används enligt information på intranätet Skolverkets bedömningsstöd *Bygga svenska* samt *Kartläggning av elevs språkdomäner* för arbetet med sva. Det finns checklista, mallar samt informationsmaterial på intranätet. Lärare som är behörig och insatt i andraspråksutveckling och bedömning av ett andraspråk gör den initiala bedömningen inför rektors beslut. För läsåret 2018/2019 genomförde 32 elever i åk 6 nationella delprovet svenska som andra språk. 100 procent klarade godkänt på delprovet. 44 elever genomförde provet i åk 9. Där var det 70,5 procent som fick det sammanvägda provbetyget godkänt. Nationella prov har på grund av pandemin inte genomförts de senaste läsåren. För läsåret 2019/2020 läste 61 elever sva och 63,9 procent klarade betyget godkänt.

3.2.4 *Bedömning - Undervisning för elever med utländsk bakgrund*

Förutsättningarna för nyanlända att nå målen för verksamheten bedömer vi inte vara helt likvärdiga även om skollagens krav i det närmaste anses uppfyllt. Det är förhållandevis få av de elever som är behöriga att läsa modersmål som gör det. Forskning visar att goda kunskaper i modersmålet stödjer elevers studier i andra ämnen och andra språk. Studiehjälp på modersmål erbjuds med några undantag till alla elever som behöver det. Det har dock inte fungerat så bra över tid och ett förbättringsarbete pågår vilket vi anser är positivt. Vi rekommenderar att åtgärder vidtas för att ytterligare förbättra undervisningen för elever med utländsk bakgrund då skillnaderna mellan skolenheterna är stora.

3.3 *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 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

2021-10-07

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 (SkolL 3 kap. 9 §). 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.

3.3.1.1 *lakttagelser – Särskilt stöd*

I skolenkäten inför Skolinspektionens tillsyn tillfrågades eleverna i årskurs fem och årskurs nio om anpassning efter elevens behov.⁵ Den första siffran i kolumnen anger snittet i Luleå kommun och den andra siffran snittet i enkätomgången som helhet.

Anpassning efter elevens behov - elever

	Årskurs 5	Årskurs 9
Jag kan få extraundervisning om jag skulle behöva det.	ej ställd	6,5 / 6,7
Mina lärare hjälper mig i skolarbetet när jag behöver det.	8,6 / 8,6	7,1 / 7,1
Skolarbetet är för svårt för mig	7,4 / 7,1	6,2 / 6,2

Källa: Skolenkäten för elever i årskurs 5 respektive årskurs 9 våren 2020, Skolinspektionen

Ur tabellen ovan framgår att elevernas svar i Luleå kommun i stort ligger i paritet med snittet i enkätomgången för hela riket. Eleverna i årskurs 5 anser dock att skolarbetet är svårt i något högre grad än för riket i genomsnitt.

Anpassning efter elevens behov – pedagogisk personal

Anpassning efter elevens behov - pedagogisk personal	2018	2020
Jag har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det	6,4 / 6,8	6,2 / 6,6
Elevhälsa		
Jag kan få råd och stöd av elevhälsogruppen för att själv kunna hjälpa mina elever i deras utmaningar	7,9 / 7,8	7,8 / 7,8
I min skola finns beredskap för att i det dagliga arbetet hantera situationer som kräver elevhälsogrupperns kompetenser	7,4 / 7,3	7,3 / 7,3

Källa: Personalenkäten våren 2018, Skolenkäten våren 2020, Skolinspektionen

⁵ 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 alternativet ”stämmer ganska bra” och ”stämmer ganska dåligt”. Vid negativa påståenden gäller omvänt förhållande.

Luleå kommun

Granskning av likvärdig skola

2021-10-07

Av svaren från den pedagogiska personalen i Luleå kommuns grundskola ligger medelvärde för påståendet *"jag har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det"* under medelvärde för riket och det har dessutom minskat mellan 2018–2020.

27 procent (1 procent för 2018) anser att de inte har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det. 77 procent anser dock att om det framkommer att en elev har behov av särskilt stöd så utreds det snabbt. Endast 2 procent anser att detta inte alls stämmer. Endast 2 respektive 1 procent anser att påståendena i tabellen gällande elevhälsan inte stämmer alls medan 10 respektive 15 procent anser att det stämmer ganska dåligt. En övervägande majoritet anser att det stämmer ganska bra alternativt helt och hållet.

Det framkommer dock vid intervjuerna att elevhälsans olika kompetenser visserligen finns tillgängliga på alla enheter men att tillgängligheten inte är likvärdig. Vissa enheter har till exempel vissa resurser närvarande delar endast vissa dagar och ibland inte varje vecka. Större enheter har dock flertalet kompetenser på plats på skolan dagligen.

Anpassning efter elevens behov – vårdnadshavare

Anpassning efter elevens behov - vårdnadshavare	2018	2020
Undervisningen i skolan passar mitt barn	6,8 / 7,0	7,1 / 7,2
Mitt barn får den hjälp som han/hon behöver för att nå kunskapskraven	7,5 / 7,7	7,6 / 7,6
Mitt barn behöver mer hjälp än skolan ger henne/honom	6,8 / 6,8	6,8 / 9,7

Källa: Vårdnadshavare våren 2018, Skolinspektionen

En kompletterande fråga i enkäten lyder "Upplever du att ditt barn idag får det stöd hon/han behöver?" Där svarade 55 procent (54 procent) Ja på frågan, 36 procent (36) Nej medan 9 procent (10) anser sig inte veta. 2018 resultat inom parentes.

Grundskolan i Luleå kommun använder enligt företrädare för verksamheten Skolverkets råd och stödmaterial i arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram för en elev. Resurscentrum har också tagit fram en lathund för pedagogisk kartläggning. Skolverkets blanketter finns tillgängliga på intranätet för rektor att använda. Det finns också rutiner på intranätet gällande en skolsocial kartläggning som kan vara ett komplement till den pedagogiska kartläggningen. Vid intervju lyfts att resurscentrum vid flertalet gånger under senaste läsåret varit behjälpliga med de lite mer omfattande utredningarna, de har också hjälpt till och handlett skolans egen personal på plats. Intervjuade rektorer lyfter att de har egen kompetent personal vilket har underlättat i arbetet med barn med större behov.

Enligt företrädare för verksamheten gäller problemet att resurserna, som fördelas via resursfördelningsmodellen, inte räcker till främst små skolor. Det lyfts i detta sammanhang vikten av att kunna söka kompletterande tilläggsbelopp. Det framkommer också att det finns dedikerade personer inom HR och Ekonomi som hjälper till och stöttar rektor i planeringen så det ska finnas en "reserv" för individuella behov som kan uppstå under året.

3.3.2 Bedömning – Särskilt stöd

Vår bedömning är att möjligheterna att få särskilt stöd för elever som behöver det är tämligen goda. Intervjuade rektorer framhåller att det beror på att de har mycket kompetent personal på sina enheter. Lite bekymrande är dock svaren från den pedagogiska personalen i Luleå kommuns grundskola gällande påståendet ”jag har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det” där medelvärdet ligger under medelvärdet för riket och det har dessutom minskat mellan 2018–2020. 27 procent av de pedagoger som besvarat enkäten i Luleå kommun anser att de inte har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det. Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att närmare analysera vad detta beror på samt om behov föreligger vidta åtgärder.

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 tidsbegränsning. Reglerna gäller med undantag för bland annat modersmållärare. 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. (2 kap. 18 § Skoll) Undervisning får dock bedrivas högst ett år i sänder. Om det handlar om längre än sex månader ska huvudmannen först fatta beslut. Betyg får bara sättas av legitimerad lärare. Om en icke legitimerad lärare bedriver undervisning ska betyg sättas tillsammans med legitimerad lärare. Vid oenighet sätter den legitimerade lärare betyget såtillvida vederbörande är ämnesbehörig, annars rektor.

3.4.1 Iakttagelser – Lärare

Av statistiken nedan kan vi utläsa att andelen lärare omräknat till heltidstjänster av antalet tjänstgörande med pedagogisk högskoleexamen respektive med legitimation och behörighet i ämnet är högre i Luleå än snittet i kommungrupp och i riket. Behörigheten är lägst i spanska 38,8 procent, svenska som andra språk 53,5 procent samt teknik 61,5 procent. I ämnen som matematik, svenska och engelska uppgår andelarna av legitimerade och behöriga lärare till 87,5, 93,3% samt 82,1 procent.

Kommunala skolor	Luleå			Kommungruppen Större stad			Riket		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Andel (%) av heltidstjänster med pedagogisk högskoleexamen	88,0	87,2	88,9	83,5	83,4	84,7	83,2	83,3	-

2021-10-07

Andel (%) av heltidstjänster lärare med lärarlegitimation och ämnesbehörighet	80,2	80,3	80,3	72,7	71,9	72,7	71,5	71,2	72,2
---	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Kommunala skolor	Andel (%) av heltidstjänster med lärarlegitimation och ämnesbehörighet			Elever per lärare			Elever per syv		
	2020	2019	2018	2020	2019	2018	2020	2019	2018
Bergskolan	94,9	92,9	94	11,1	10,3	10,7	306	-	303
Björskataskolan	77,7	77,2	90,1	11,2	10,3	10,3	354	-	303
Ormbergsskolan	93,1	84,2	95,2	13,2	13,5	12,4	-	-	-
Porsöskolan åk 0-6	74,9	76,7	77,1	9,1	11,2	11,4	-	-	-
Tallkronanskolan åk 0-6	95,2	77,4	74,3	13,4	12,2	11,8	-	-	-
Råneskolan åk 0-6	73,5	-	85,8	12,7	14,5	14,1	-	-	-
Råneskolan åk 7-9	75,1	-	86,2	8,1	9,7	10,3	292,5	-	141
Residensskolan åk 7-9	71,0	71,6	78,2	11,2	11,3	10,2	370	-	537,8
Hertsöskolan åk 7-9	64,7	45,4	51	11,2	10,4	10,1	383,3	206,4	358,3

Källa: Siris "personalstatistik per ämne" 2021-09-17, Skolverket

Legitimation och behörighet utifrån måttet heltidstjänster skiljer sig kraftigt mellan enheterna. Bergskolan, Tallkronanskolan och Ormbergsskolan ligger alla på ett snitt över 90 procent medan Hertsöskolan ligger på 64 procent. Verksamhetsföreträdare lyfter också vid intervjuerna att det trots att Luleå kommun är en universitetsort med lärarutbildning så finns svårigheter att rekrytera inom vissa områden. En företrädare för verksamheten säger sig "rekrytera året runt" genom att höra sig för, träffa potentiella kandidater samt vara rädd om vikarierna och har tack vare denna strategi haft relativt lätt att rekrytera till sin enhet. Vidare framgår av tabellen ovan att entalet elever per lärare för de olika skol-enheterna varierar mellan 8,1 elever per lärare vid Råneskolans högstadium till 13,2 elever per lärare vid Ormbergsskolan.

3.4.2 Bedömning - Lärare

Statistiken visar att andelen med lärarlegitimation och behörighet i minst ett ämne är högre i Luleå än snittet i kommungruppen och i riket. Det skiljer sig dock kraftigt åt mellan skolenheterna. Vi kan därför konstatera att utbildningen inte är likvärdig om bedömningen endast utgår från det faktum att det skiljer stort mellan lärarnas behörighet i de ämnen som de undervisar i mellan skolenheterna. Vår bedömning är att den omfördelning av resurser som sker i syfte att skapa likvärdiga förutsättningar och som förklaras under avsnitt 3.1.1 blir synlig i ovanstående tabell i nyckeltalet antal "elever per lärare". Det är dock inte tillräckligt för att för att skapa likvärdighet gällande lärarbehörigheten då det inom vissa ämnen inte finns tillräckligt med behöriga lärare. Vi rekommenderar huvudmannen att stärka sitt arbete för att tillgången på legitimerade och behöriga lärare blir mer likvärdig.

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 huvudmannanivå 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.

3.5.1 Iakttagelser - Systematiskt kvalitetsarbete

Det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete på enhets- och huvudmannanivå utifrån ett årshjul, som visar vad som ska utvärderas när, se bilaga A. Syftet med det systematiska kvalitetsarbetet inom Barn- och utbildningsförvaltningen är enligt *Riktlinje för systematiskt kvalitetsarbete* att skapa resultat för barn, elever och vårdnadshavare samt att i övrigt uppfylla de nationella och kommunala krav och mål som finns för utbildningen. Riktlinjen beskriver organisation, ansvar och roller för kvalitetsarbetet samt dokumentation och kommunikation för och av kvalitetsarbetet i förvaltningen. Dokumentationen av det systematiska kvalitetsarbetet görs i verktyget Stratsys och uppföljningen av verksamhetens samlade resultat dokumenteras enligt riktlinjen i tre rapporter som genomförs årligen med fokus på;

- Kunskaper, Utveckling och lärande, Normer och värden, Inflytande samt skollagens första kapitel (genomförs av huvudman och enheter)
- Ekonomi (genomförs av huvudman)
- Personal (genomförs av huvudman)

Rapporterna på huvudmannanivå finns publicerade på externa webben på sidan som heter Kvalitet och utveckling. Företrädare för verksamheten tycker att nämnden, trots att det är ett omfattande material, tar till sig kvalitetsrapporterna och är engagerade, läser och ställer frågor. I kvalitetsrapporterna analyseras studie- och trygghetsresultaten på skolenhetsnivå och relevanta analyser av vad dessa beror på genomförs.

Studieresultaten följs upp genom analys av bland annat betyg, betygspoäng, resultat på nationella prov och meritvärden på ämnes- klass- och skolenhetsnivå samt variationen

2021-10-07

mellan flickors och pojkars resultat. Det framkommer i intervju med företrädare för verksamheten att det till exempel finns skillnader i hur enheterna lyckas gällande vikarietillsättningen. Målet är att ha en vikarietillsättning på 90 procent vilket inte alla enheter kommit upp till. Det får konsekvenser för eleverna kopplat till enheters olika förutsättningar och likvärdigheten äventyras. Det pågår därför ett arbete att se över externa vikarietillsättning.

Vidare lyfter företrädaren för verksamheten ett annat exempel där det i kvalitetsrapporterna uppdragats att enheterna hanterar anmälningar av kränkande behandling olika vilket också kan påverka förutsättningarna för likvärdig utbildning. Det har därför genomförts en djupare analys av kränkande behandling.

3.5.2 Bedömning – Systematiskt kvalitetsarbete

Vår bedömning är att det bedrivs ett omfattande systematiskt kvalitetsarbete på enhets- och huvudmannanivå som kontinuerligt förbättrar förutsättningarna för likvärdig utbildning. Likvärdighet är också ett prioriterat utvecklingsområde enligt barn- och utbildningsnämndens verksamhetsplan för 2021. Nämnden anser att likvärdigheten är viktigt eftersom analyserna visar att kunskapsresultaten ligger över nationella genomsnittet medan skillnaden mellan elever och skolor öka. Behov finns således att stärka likvärdigheten mellan pojkar och flickor och olika socioekonomisk bakgrund.

4 Slutsats och rekommendationer

Vi har i denna granskning konstaterat att måluppfyllelsen samt meritvärden i Luleå kommun i förhållande till andra kommuner står sig väl. Däremot finns skillnader mellan skolenheterna i flertalet av de variabler vi undersökt. Vår sammanfattande bedömning är dock att Luleå kommun har förutsättningar att erbjuda likvärdig utbildning däremot bedrivs inte likvärdig utbildning fullt ut inom alla områden.

Vi noterar att Skolinspektionen har med stöd i 26 kap. 19–20 §§ skollagen (2010:800) genomfört en kvalitetsgranskning vid Luleå kommun under våren 2021 avseende de förutsättningar huvudmannen skapar för att eleverna får en likvärdig utbildning. En kvalitetsgranskning ska belysa hur väl huvudmannen klarar sitt uppdrag att ge elever förutsättningar att nå de nationella målen. Skolinspektionen bedömer att myndighetens kvalitetskriterier uppfylls i Luleå kommun i följande utsträckning:

Huvudmannens analys av studieresultat och trygghet: Huvudmannen gör i hög utsträckning relevanta analyser av studieresultat och resultat avseende trygghet, som kan utgöra underlag för förbättringsåtgärder inom dessa områden.

Huvudmannens kompensatoriska arbete: Huvudmannen har i hög utsträckning vidtagit relevanta kompensatoriska åtgärder, som syftar till att elever med sämre förutsättningar ska nå utbildningens mål så långt som möjligt.

Vår bedömning skiljer sig inte nämnvärt åt från Skolinspektionens bedömning. Vi håller med om att kompensatoriska åtgärder vidtagits men vi anser att arbetet kan förbättras ytterligare. Vi lämnar därför nedanstående rekommendationer.

4.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att;

- närmare analysera vad det beror på att inte fullt en tredjedel av de pedagoger som besvarat skolenkäten 2020 anser att de inte har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det, samt om behov föreligger, vidta åtgärder.
- att vidta åtgärder som ytterligare förbättrar och stärker undervisningen för elever med utländsk bakgrund då skillnaderna mellan skolenheterna är stora.
- att stärka sitt arbete för att tillgången på legitimerade och behöriga lärare blir mer likvärdiga.



Luleå kommun
Granskning av likvärdig skola

2021-10-07

2021-10-07

KPMG AB

DocuSigned by:
Eva Henriksson
E1E5533098AA495...

Eva Henriksson

Certifierad kommunal revisor, tillika kundansvarig

DocuSigned by:
Camilla Strömbäck
4F6BFCF9B4F744C...

Camilla Strömbäck

Kommunal revisor

