SALA KOMMUN

KOMMUNREVISIONEN

2019-10-21

SALA KOMMUN
Barn & Utbildning
Ink. 2019 -10- 24
Diarienr 2019/1060 Aktbilaga 18

Till: Skolnämnden för yttrande

För kännedom till:
Kommunfullmäktige

REVISIONSRAPPORT – Granskning av likvärdig grundskola, personella resurser

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sala kommun genomfört en granskning av skolnämnden och huruvida nämnden bedriver en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan. Revisionsfrågorna som besvarats lyder: *Säkerställer skolnämnden en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan? Är den interna kontrollen inom området tillräcklig?*

Vår bedömning är att skolnämnden inte säkerställer att det finns en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i fördelningen av personella resurser och att den interna kontrollen inte är tillräcklig.

Vår bedömning baseras på följande iakttagelser:

- Statistiken vi har tagit fram visar att det finns stora skillnader i andel behöriga lärare mellan skolenterna.
- Fördelningen av elevhälsans resurser upplevs inte som likvärdiga mellan skolenheterna och att underlaget visar på begränsade elevhälsoresurser på de mindre skolenheterna. Vi har inte fått något underlag som motiverar dessa skillnader, såsom personella satsningar baserat på skolenheters och/eller elevers förutsättningar och behov.
- Det finns inte några aktuella mål, riktlinjer eller rutiner avseende fördelning av likvärdiga personella resurser. Däremot är den aktivitet som anges om att skolbiblioteksverksamhet ska finnas på alla enheter angiven som uppfylld 2018.
- I fördelningen av grundskolans resurser finnas ett riktmärke för personaltäthet. Utöver det finns ingen styrning avseende fördelningen av personella resurser.
- Mål, riktlinjer och rutiner avseende personella resurser saknas.
- Statistik visar på skillnader mellan skolenheterna avseende personella resurser.
- Det finns en struktur för uppföljning och analys avseende personella resurser. Vi konstaterar samtidigt att det inte görs löpande uppföljningar av fördelningen av personella resurser på skolenhetsnivå eller mer djupgående analyser på huvudmannanivå. Vi anser därför att strukturen inte är tillräcklig.
- Det görs inte någon rapportering till nämnden avseende personella resurser på enhetsnivå eller mer omfattande analyser på huvudmannanivå.
- Skolnämnden har vidtagit aktiva åtgärder i syfte att stärka likvärdigheten inom kommunens högstadieverksamhet samt i och med förvaltningens initiativ med Mediaenheten och övriga satsningar inom ramen för statsbidrag för stärkt likvärdighet. Dock säkerställs inte att nämnden vidtar adekvata

åtgärder utifrån rådande läge. Insatserna bygger inte på ett tydligt sätt på resultatet av det systematiska kvalitetsarbetet.

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till skolnämnden:

- Säkerställa att det systematiska kvalitetsarbetet omfattar att de personella resurserna på skolenhetsnivå följs upp regelbundet med avseende på personalkategorier, behörigheter samt vilka som undervisar vilka elever för att kunna vidta adekvata åtgärder vid påvisad bristande likvärdighet.
- Se över resursfördelningsmodellen i syfte att tydliggöra hur de personella resurserna fördelas likvärdigt.
- Säkerställa att de åtgärder som vidtagits i form av Mediaenheten, förstärkning av personal och högstadieskolornas sammanslagning, utvärderas utifrån att de haft avsedd effekt.

Revisorerna önskar svar på vilka åtgärder skolnämnden avser vidta med anledning av de brister som identifierats i bilagd rapport. Svar önskas senast den 15 januari 2019. Revisorerna samt konsult finns tillgängliga för föredragning av rapporten om så önskas.

Rutger Andersson
Vice ordförande

Rebecka Hansson
Sekreterare

Likvärdig grundskola personella resurser

Sala kommun

Oktober 2019

Henrik Boström
Ellen Röllgårdh

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

Sammanfattning 3

Inledning 5

Bakgrund 7

Syfte och Revisionsfrågor 7

Revisionskriterier 7

Kontrollmål 7

Avgränsning 7

Metod 6

Iakttagelser och bedömningar 7

Kontrollmål 1: Det finns inga oskäliga skillnader mellan skolorna eller eleverna. 7

Iakttagelser 7

Nationell statistik avseende fördelning av personella resurser 7

Kommunens eget underlag avseende fördelning av personella resurser 8

Övrigt underlag 10

Bedömning 11

Kontrollmål 2: Det finns mål, riktlinjer och rutiner inom området. 11

Iakttagelser 11

Mål 11

Det finns inga politiska mål om likvärdighet med avseende på fördelning av personella resurser gällande behöriga lärare, elevhälsa och studie- och yrkesvägledning. 11

Resursfördelning 18

Bedömning 12

Kontrollmål 3: Mål, riktlinjer och rutiner är kända i organisationen och används. 12

Iakttagelser 12

Bedömning 12

Kontrollmål 4: Det görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende personella resurser som redovisas för skolnämnden. 12

Iakttagelser 12

Struktur för uppföljning och analys 12

Bedömning 15

Kontrollmål 5: Skolnämnden vidtar adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet. 16

Iakttagelser 16

Satsning på Mediaenheten 16

Andra satsningar inom statsbidraget för stärkt likvärdighet 17

Sammanslagning till en högstadieskola 17

Bedömning 18

Revisionell bedömning 19

Rekommendationer 19

Bilagor 20

Följande material har varit föremål för granskningen: 20

Skolverkets statistik: 21

SKA – Systematiskt Kvalitetsarbete, grundskolan F – 9 22

Mediaenheten 23

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sala kommun genomfört en granskning av skolnämnden och huruvida nämnden bedriver en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan.

Revisionsfrågorna lyder:

Säkerställer skolnämnden en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan?

Är den interna kontrollen inom området tillräcklig?

Vår bedömning är att skolnämnden inte säkerställer att det finns en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i fördelningen av personella resurser och att den interna kontrollen inte är tillräcklig.

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

Kontrollmål 1: Det finns inga oskäliga skillnader mellan skolorna eller eleverna.
Vår bedömning är att kontrollmålet inte är uppfyllt. Statistiken vi har tagit fram visar att det finns stora skillnader i andel behöriga lärare mellan skolenheterna.

Vi konstaterar vidare att fördelningen av elevhälsans resursers inte upplevs som likvärdiga mellan skolenheterna och att underlaget visar på begränsade elevhälsoresurser på de mindre skolenheterna.

Vi har inte fått något underlag som motiverar dessa skillnader, såsom personella satsningar baserat på skolenheters och/eller elevers förutsättningar och behov.

Kontrollmål 2: Det finns mål, riktlinjer och rutiner inom området.
Vår bedömning är att kontrollmålet inte är uppfyllt. Vi konstaterar att det inte finns några aktuella mål, riktlinjer eller rutiner avseende fördelning av likvärdiga personella resurser. Däremot är den aktivitet som anges om att skolbiblioteksverksamhet ska finnas på alla enheter angiven som uppfylld 2018.

Vi konstaterar att det i fördelningen av grundskolans resurser beskrivs finnas ett riktmärke för personaltäthet. Utöver det finns ingen styrning avseende fördelningen av personella resurser.

Kontrollmål 3: Mål, riktlinjer och rutiner är kända i organisationen och används.
Vi kan inte bedöma kontrollmålet eftersom mål, riktlinjer och rutiner avseende personella resurser saknas.

Kontrollmål 4: Det görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas för skolnämnden.
Vår bedömning är att kontrollmålet inte är uppfyllt. Statistik visar på skillnader mellan

skolenheterna avseende personella resurser. Det finns en struktur för uppföljning och analys avseende personella resurser. Vi konstaterar samtidigt att det inte görs löpande uppföljningar av fördelningen av personella resurser på skolenhetsnivå eller mer djupgående analyser på huvudmannanivå. Vi anser därför att strukturen inte är tillräcklig, vilket framgår av de kvalitetsrapporter vi har tagit del av där uppföljning och analys av personella resurser saknas i stor utsträckning.
Vi konstaterar därtill att det inte görs någon rapportering till nämnden avseende personella resurser på enhetsnivå eller mer omfattande analyser på huvudmannanivå.

Kontrollmål 5: Skolnämnden vidtar adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet.
Vår bedömning är att kontrollmålet är delvis uppfyllt. Vi konstaterar att skolnämnden vidtagit aktiva åtgärder i syfte att stärka likvärdigheten inom kommunens högstadieverksamhet samt i och med förvaltningens initiativ med Mediaenheten och övriga satsningar inom ramen för statsbidrag för stärkt likvärdighet. Då vi för kontrollmål 4 bedömt att nämnden inte får dokumenterade uppföljningar och analyser avseende de olika skolornas personella resurser säkerställs dock inte att nämnden vidtar adekvata åtgärder utifrån rådande läge. Insatserna bygger inte på ett tydligt sätt på resultatet av det systematiska kvalitetsarbetet.

Rekommendationer
Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till skolnämnden:

- Säkerställa att det systematiska kvalitetsarbetet omfattar att de personella resurserna på skolenhetsnivå följs upp regelbundet med avseende på personalkategorier, behörigheter samt vilka som undervisar vilka elever för att kunna vidta adekvata åtgärder vid påvisad bristande likvärdighet.
- Se över resursfördelningsmodellen i syfte att tydliggöra hur de personella resurserna fördelas likvärdigt.
- Säkerställa att de åtgärder som vidtagits i form av Mediaenheten, förstärkning av personal och högstadieskolornas sammanslagning, utvärderas utifrån att de haft avsedd effekt.

Inledning

Bakgrund

Skolan ska vara likvärdig och alla elever har rätt till en utbildning av hög kvalitet enligt skollagen. Skolan ska dessutom arbeta för att kompensera för elevers olika bakgrund och förutsättningar.

Brister i likvärdighet kan bero på en rad olika faktorer. Enligt skollagen innehåller begreppet likvärdighet olika aspekter:

- Tillgång till lika utbildning
- Lika kvalitet på utbildningen
- Skolans uppdrag att kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar.

Skolnämnden är huvudman för grundskolan och ansvarar för att skapa förutsättningar för en likvärdig skola.

Granskningen fokuserar på hur personella resurser fördelas utifrån elevernas förutsättningar och behov (behörig personal, duktiga pedagoger, elevhälsa).

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

Syfte och Revisionsfrågor

Säkerställer skolnämnden en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan?

Är den interna kontrollen inom området tillräcklig?

Revisionskriterier

- 6 kap. 6 § kommunallagen
- 1 kap. 4, 8 , 9 §§,2 kap. 8 § 4 kap. 4–7 §§ skollagen, Lgr 11 1 Skolans värdegrund och uppdrag (likvärdig utbildning)
- Skolverkets allmänna råd Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet
- 2 kap. 8, 8a, 13, 17-18, 25, 29 §§ skollagen samt 33 § införandelagen
- Kommunala riktlinjer, handlingsplaner och beslut
- I övrigt se kontrollområden.

Kontrollmål

Följande kontrollmål är vägledande för att besvara revisionsfrågorna:

- Det finns inga oskäliga skillnader mellan skolorna eller eleverna.

- Det finns mål, riktlinjer och rutiner inom området.

- Mål, riktlinjer och rutiner är kända i organisationen och används.

- Det görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas för skolnämnden.

- Skolnämnden vidtar adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet.

Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2019. Granskningen omfattar grundskolan. Ett urval av kommunens rektorer och lärare har gjorts för att representera skolor på landsbygden och i Sala tätort.

Metod

Granskningen har genomförts genom dataanalys gällande statistik på skol- och kommunnivå, analys av för granskningen relevant kommunintern dokumentation (styrdokument/handlingsplan/rutiner och uppföljningar, protokoll) samt

Intervjuer med:

- företrädare för nämnd,
- förvaltningsledning
- rektorer och lärare från Vallaskolan åk F-6, Hedens skola åk F-6, Västerfärnebo åk F-6, och kommunens nyligen sammanslagna högstadieskola, Valla-Ekebyskolan.

Totalt genomfördes sex intervjuer. Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska iakttagelserna i rapporten.

Iakttagelser och bedömningar

Kontrollmål 1: Det finns inga oskäliga skillnader mellan skolorna eller eleverna.

Iakttagelser

I Sala kommun finns totalt 14 grundskoleenheter. Sex av dessa ligger i Sala tätort varav två är kommunens högstadieskolor som samlats i ett rektorsområde (två skolor, en rektor). I skolorna i tätorten går det mellan 200-700 elever och i skolorna på landsbygden går det mellan 40-200 elever.

Nationell statistik avseende fördelning av personella resurser

Skolverkets nationella statistik avseende personella resurser per skolenhet, för läsåren 2017/2018 och 2018/2019 (se bilaga) visar att andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen totalt sett i kommunen minskat mellan de två läsåren. Det finns skillnader mellan skolenheterna. För läsår 2018/2019 varierar andelen mellan 52,7 procent (Kilbo skola) och 96 procent (Kila skola).

Det framgår också att medelvärdet för andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen är lägre i Sala än i jämförbara kommuner. Sala har dock ett högre medelvärde i andel lärare med specialpedagogisk utbildning än i jämförbara kommuner. Två enheter sticker ut; Hedens skola och Lärkbacksskolan.

Antalet elever per lärare på huvudmannanivå är oförändrat från läsår 2017/2018 till läsår 2018/2019, men det finns variationer mellan enheterna. Lägst antal elever per lärare läsåret 2018/2019 har Varmsätra skola och högst har Kila skola.

Tabellen nedan visar antal samt andel (%) lärare med pedagogisk högskoleexamen fördelat på sju lärarkategorier. Motsvarande redovisning görs för lärare med pedagogisk högskoleexamen med lärarlegitimation. Av statistiken framgår att det är en lägre behörighet i de lägre åldrarna.

	Antal tjänstgörande lärare				
	Totalt	Därav med pedagogisk		Därav med	
	antal	högskoleexamen		lärarlegitimation	
		Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Lärare 1-3	106	73	68,9	60	56,6
Lärare 4-6	114	82	71,9	70	61,4
Lärare 7-9	66	52	78,8	53	80,3
Speciallärare	21	21	100,0	5	23,8
Förstelärare	26	26	100,0	26	100,0
Lärare för asylsökande	3	1	33,3	0	0,0
Modersmål	19	2	10,5	0	0,0

Bild 1, Källa: Skolverket

Kommunens eget underlag avseende fördelning av personella resurser

Granskningen har tagit del av den information som kommunen skickar in till SCB varje år där skolornas personal och vilken verksamhet (ämne, årskurs och/eller annan verksamhet) de arbetar i framgår. Vi har även tagit del av en lista som kommunen har tillgång till via Skolverket, vilken redogör för lärarnas behörigheter.

Varje enskild skolenhets statistik till SCB och Skolverkets lista över lärarlegitimation skulle kunna matchas för att undersöka om de lärare som är behöriga i ett ämne också undervisar i det ämnen och för de årskurser de är behöriga i. Inom ramen för denna granskning är en sådan undersökning inte möjlig.

Tabellerna nedan visar kommunens sammanställning av personella resurser, exklusive lärare:

Skola	Skolsköterska	Skolkurator
Ekeby/Vallaskolan 7-9	190%	190%
Åkraskolan	75%	55%
Åby skola	20%	5%
Ängshagenskolan	25 %	40 %
Lärkbacksskolan	80 %	50 %
Varmsätra skola	25 %	20 %
Ransta skola	25 %	20 %
Kila skola	20 %	25 %
Hedens skola	20 %	25 %
Västerfärnebo skola	20 %	25 %
Kilbo skola	20 %	25 %
Kyrkskolan	20 %	10 %
Vallaskolan	100 %	100 %

Bild 2, Källa: Kommunens sammanställning

Skola	Biträdande rektor	Förstelärare
Hedens skola	50 %	2
Västerfärnebo skola		
Kila skola	0 %	1
Ängshagenskolan	0 %	2
Kilbo skola	50 %	2
Kyrkskolan		
Ransta skola	100 %	2
Varmsätra skola		
Vallaskolan	100 %	3
Åby skola	100 %	4
Åkraskolan		
Lärkbacksskolan	0 %	2
Ekeby/Vallaskolan 7-9	180 %	8
Elevhälsan	0 %	1

Bild 3, Källa: Kommunens sammanställning

Av tabellerna framgår att åtta av 13 grundskoleenheter har skolkuratorresurs på 25 procent eller mindre och nio grundskoleenheter har skolsköterska på 25 procent eller mindre. I intervjuerna beskrivs att elevhälsan är centralt organiserad i kommunen. Det framkommer i intervjuerna med rektorer och lärare att de större skolenheterna i tätorten har personal från elevhälsan placerade på skolenheten vilket lyfts fram som mycket positivt då elevhälsan kan inkluderas i det dagliga arbetet. De små skolenheterna på landsbygden beskriver att skolsköterska och kurator finns på plats en gång i veckan och att det är för lite sett till de behov som finns. Ett par av de intervjuade rektorerna ser ett behov av att genomlysa hur den centrala elevhälsan fungerar så att den kommer alla elever till del i praktiken.

Utöver den barn- och elevhälsopersonal listad i första tabellen ovan finns även skolläkare på 10 %, skolpsykolog 200 % och specialpedagog 680 %. Dessa personalkategorier är inte fördelade på enheterna utan är tillgängliga för alla barn och elever i kommunen.

Majoriteten av skolorna har biträdande rektorer på hel- eller deltid och förstelärartjänsterna kan anses jämnt fördelade mellan skolorna. Det beskrivs i intervjuer att förstelärarnas uppdrag är att arbeta nära rektor och med de utvecklingsområden som identifierats inom den/de skolor som förstelärare jobbar mot.

Vid kommunens högstadieskola finns en studie och yrkesvägledare.

Inom kommunen finns särskilda undervisningsgrupper, dels Vallagruppen inriktad mot barn inom autismspektrumet, och dels Klövern och Lilla Nova inriktade mot barn med utåtagerande beteende.

Vallagruppen har tre avdelningar med totalt 27 elever. Varje avdelning har två behöriga lärare och två assistenter. Alla elever har också en klassplacering utanför VG. De går i varierande omfattning på lektioner med klassen.

På Klövern går sex elever och där arbetar tre behöriga lärare 100 procent, en speciallärare 100 procent och en specialpedagog 100 procent. På Lilla Nova går fem elever. En behörig lärare arbetar 100 % och ansvarar för all undervisning samt att tre lärarassistenter på 100 % vardera arbetar där.

Kommunens satsning på mediaenheten (se vidare kontrollmål 5) innebär att skolbibliotekarier och digital kompetens är centraliserad inom kommunen.

Övrigt underlag

I intervjuer med rektorer och lärare beskrivs en nulägesbild av personalstyrkan. De intervjuade uppger att det har gjorts ett omfattande arbete med att rekrytera behöriga lärare till det nya läsåret. Rektorer och lärare beskriver följande läge vid terminsstart hösten 2019:

- Vallaskolan F-6: Samtliga lärare är behöriga förutom i idrott och hälsa.
- Västerfärnebo skola F-6 och Hedens skola F-6: Samtliga lärare är behöriga förutom i träslöjd och i musik.
- Valla-Ekebyskolan 7-9: Inom alla ämnen finns det behöriga lärare. Ca tio av ca 80 medarbetare är obehöriga. Två tjänster är inte tillsatta.

De intervjuade från landsbygdsskolorna belyser risken med små skolenheter på landsbygden. Bland annat att få lärare innebär att rastvakt, bussvakt på skolgården och bussvakt med eleverna när de ska åka för att få undervisning i exempelvis slöjd, blir en stor del av varje lärares arbetstid, vilket leder till mindre undervisnings- och planeringstid. De intervjuade beskriver att det blir svårare att behålla och rekrytera behörig personal till följd av detta.

Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet inte är uppfyllt. Statistiken vi har tagit fram visar att det finns stora skillnader i andel behöriga lärare mellan skolenheterna.

Vi konstaterar vidare att fördelningen av elevhälsans resursers inte upplevs som likvärdiga mellan skolenheterna och att underlaget visar på begränsade elevhälsoresurser på de mindre skolenheterna.

Vi har inte fått något underlag som motiverar dessa skillnader, såsom personella satsningar baserat på skolenheters och/eller elevers förutsättningar och behov.

Kontrollmål 2: Det finns mål, riktlinjer och rutiner inom området.

Iakttagelser

Mål

Det finns inga politiska mål om likvärdighet med avseende på fördelning av personella resurser gällande behöriga lärare, elevhälsa och studie- och yrkesvägledning.

Skolnämnden har formulerat nämndmål med tillhörande aktiviteter som ska bidra till att uppnå kommunfullmäktiges mål. I nämndens verksamhetsplan 2018-2020 anges under det övergripande målet *God service av hög kvalitet* följande aktivitet med bäring på granskningens område:

- Skolbiblioteksverksamhet skall bedrivas på alla enheter.

I årsredovisningen 2018 anges det övergripande målet God service av hög kvalitet som delvis uppfyllt. Kommentar lämnas att "Skolbiblioteksverksamhet finns sedan hösten 2018 på alla grundskoleenheter."

Resursfördelning

I dokumentet *Resursfördelning 2018*, daterat 2018-01-17, redogörs för att fördelningen till grundskolan bygger på en grundfördelning som är samma för alla elever i kategorierna årskurs 1-2, årskurs 3-6 och årskurs 7-9, samt ett tillägg för studie- och yrkesvägledning för varje elev på högstadiet. I intervjuer beskrivs att samtliga skolor får grundfördelning utifrån ett visst antal lärare per elev, vilket säkerställer att alla får lika mycket.

En del i resurstilldelningen benämns som den viktade områdesresursen. Det sker en extra resurstilldelning per elev utifrån elevens bakgrundsfaktorer, kategoriserade i tre olika ersättningsnivåer.

Den viktade områdesresursen är på en aggregerad nivå och för 2019 ligger områdesresursen på tre procent av den totala budgeten för grundskolan. Det framgår inte av dokumentet *Resursfördelning 2018*, vilka bakgrundsfaktorer hos eleverna som områdesresursen tar i beaktande. Det framgår inte hur kopplingen mellan den viktade områdesresursen och fördelningen av personella resurser ser ut.

För samtliga skolor finns en central organisation för elevhälsa, modersmål samt mottagningsenheten för nyanlända. Från och med år 2015 är nämnda tjänster centraliserade och medel för dessa fördelas inte till enheterna.

Bedömning
Vår bedömning är att kontrollmålet inte är uppfyllt. Vi konstaterar att det inte finns några aktuella mål, riktlinjer eller rutiner avseende fördelning av likvärdiga personella resurser. Däremot är den aktivitet som anges om att skolbiblioteksverksamhet ska finnas på alla enheter angiven som uppfylld 2018.

Vi konstaterar att det i fördelningen av grundskolans resurser beskrivs finnas ett riktmärke för personaltäthet. Utöver det finns ingen styrning avseende fördelningen av personella resurser.

Kontrollmål 3: Mål, riktlinjer och rutiner är kända i organisationen och används.

Iakttagelser
Mål, riktlinjer och rutiner avseende fördelning av personella resurser saknas.

Några av rektorerna uppger att de känner till resursfördelningsmodellen och några att de inte gör det.

De intervjuade från förvaltningen uppger att kommunens målstyrning varit föremål för diskussion under flera år, men att diskussionerna ännu inte landat i någon ny modell för mål och indikatorer. Representanterna för förvaltningen uppger att de nuvarande målen och indikatorerna i nämndens verksamhetsplan i vissa fall är svåra att mäta och att detta har framförts till nämnden.

Bedömning
Vi kan inte bedöma kontrollmålet eftersom mål, riktlinjer och rutiner avseende personella resurser saknas.

Kontrollmål 4: Det görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende personella resurser som redovisas för skolnämnden.

Iakttagelser

Struktur för uppföljning och analys

Förvaltningens systematiska kvalitetsarbete bygger på att de olika delarna i skolans uppdrag följs upp vid olika tidpunkter under ett läsår. Av dokumentet *Grundskolans årshjul för det systematiska kvalitetsarbetet* (se bilaga) framkommer att uppföljning och analys av personella resurser görs vid följande tillfällen:

- Januari - Personal ekonomi
- Februari - Personal
- September - Uppföljning av kvalitetsrapport
- Oktober - Uppföljning av kvalitetsrapport

Strukturen bygger på att rektorerna dokumenterar arbetet i så kallade kvalitetsrapporter (en rapport per rektor där varje skolenhet gås igenom). Detta arbetssätt beskrivs av rektorerna som positivt då uppföljningsarbetet sprids ut under året.

I mallen för skolenheternas kvalitetsrapporter framkommer att varje rapport ska innehålla två avsnitt där personella resurser ska redovisas:

- Värdegrundsuppdraget: Framkommer att personal ska belysas, men otydligt på vilket sätt.
- Personal: Lärare med pedagogisk högskoleexamen (andel i procent) och lärare per elev ska anges.

Kvalitetsrapporten har även följande rubriker. Det framkommer inte att personella resurser ska analyseras inom ramen för dessa:

- Rektorn har ordet och beskriver nuläget i skolan med styrkor och utvecklingsområden
- Kunskapsuppdraget med redogörelse av bedömning och resultat
- Fritidshem
- Ekonomi
- Uppdrag från huvudman

Dokumenterade uppföljningar och analyser

I de fyra kvalitetsrapporter för läsåret 2017/2018, som vi i granskningen har tagit del av, saknas uppgifter under avsnittet *Personal* avseende lärare med pedagogisk högskoleexamen och lärare per elev.

För övriga rubriker anger en rapport under *Rektorn har ordet* svårigheten med att rekrytera behöriga legitimerade lärare till landsbygdsskolorna.

En annan rapport anger under rubriken *Rektorn har ordet* att det i det närmaste är 100 procent behöriga lärare på skolan. Vidare framgår i rapporten avsnitt rörande personalens arbetsfördelning under rubriken *Värdegrundsuppdraget*.

Huvudmannen har vidare en modell för att följa upp det som framkommer i skolornas kvalitetsrapporter. Huvudmannen (förvaltningen) ger skriftliga uppdrag till rektorerna om att följa upp vissa delar som framkommit i det gångna läsårets kvalitetsrapport i nästa läsårs kvalitetsrapport. I dokumentet *Uppdrag från huvudman till aktuell rektor för F-9 skola* utifrån kvalitetsrapport för läsåret 2017/2018, kommenteras inte att uppgifter under avsnittet *Personal* eller övriga uppgifter angående fördelning av personella resurser saknas i kvalitetsrapporterna refererade till ovan.

Redovisning av uppföljning och analys

I intervju med förvaltningen framkommer att det inte görs regelbundna uppföljningar och analyser där samtliga skolenheters personalstyrka, inklusive behörighet och vilken personal som undervisar i vilka ämnen/årskurser, sammanställs.

Vi har i granskningen tagit del av *Enhetsbokslut grundskola 2017* som förvaltningen haft som underlag i sitt arbete. Enhetsbokslutet innehåller information per skolenhet avseende totala kostnader, kostnader per elev, genomsnittligt meritvärde, antal elever

med betyget A-E i alla ämnen utom max ett samt andel behöriga lärare. Vi har tagit fram följande diagram baserat på enhetsbokslutet:

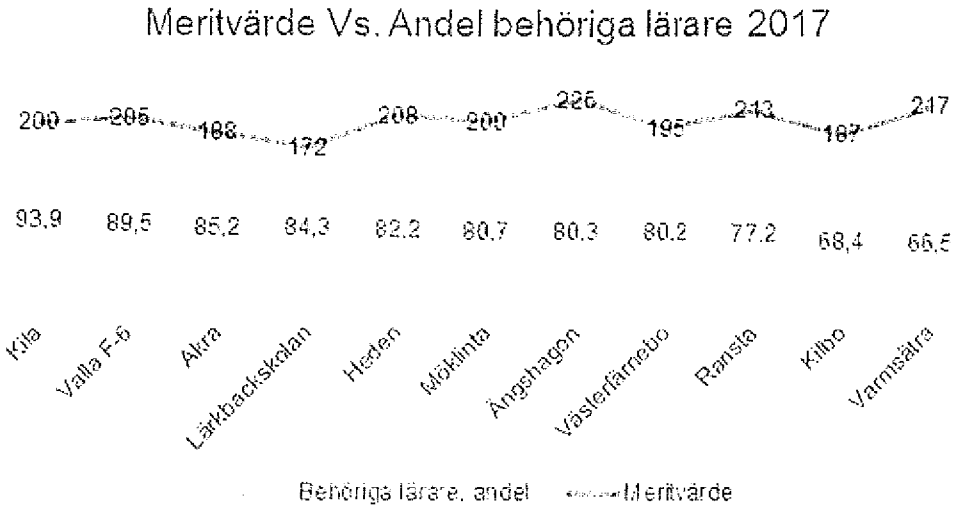


Bild 4, Källa: Enhetsbokslut 2017

Diagrammet visar andelen behöriga lärare och enheternas genomsnittliga meritvärde år 2017. Av diagrammet framkommer inte att det finns en korrelation mellan andelen behöriga lärare och elevernas meritvärde.

Motsvarande siffror för enhetsbokslutet år 2018 har inte tagits fram.

I intervjuer framkommer att nämnden inte tar del av enhetsbokslut eller statistik på enhetsnivå i likhet med diagrammet ovan. I intervjuerna uppges samtidigt att det finns en medvetenhet om, hos såväl förtroendevalda som inom förvaltningen, att lärarbehörigheten uppvisat en nedåtgående trend de senaste åren.

I intervju med förvaltningen uppges att skolornas kvalitetsrapporter inte redovisas för nämnden.

Till nämnden redovisas uppgifter på kommunnivå angående antal lärare per elev och andel lärare med pedagogisk högskoleexamen i form av nyckeltal som tillfogas nämndens verksamhetsplan. I verksamhetsplanen framgår utfall och plan fram till år 2020. Det framgår inte var de förväntade värdena kommer ifrån.

	Utfall 2014	Utfall 2015	Utfall 2016	Budget 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020
Grundskolan							
Antal elever per lärare (heltidstjänst)	11,3	11,3	11,7	11,3	11,3	11,3	11,3
Andel lärare med pedagogisk högskoleexamen	90	91	90	91	91	91	91
Kostnad per elev, totalt	106 100	102 100	109 900	-	-	-	-
För undervisning	52 800	54 300	56 900	-	-	-	-
För lokaler	21 700	19 400	21 500	-	-	-	-

Bild 5, Källa: Verksamhetsplan 2018-2020

Enligt de intervjuade från förvaltningen och intervjuade politiker görs det i övrigt ingen systematisk uppföljning av fördelningen av personella resurser som presenteras för nämnden.

Både i intervjun med förvaltningen och i intervjun med politikerna beskrivs en tradition av tillit och förtroendefull dialog mellan tjänstemän och politiker. Politikerna uppger att de får löpande information från verksamheten och att problem som uppstår i första hand hanteras av förvaltningen. Politikerna beskriver att de förväntar sig att få veta om det exempelvis skulle vara någon skola med särskilt låg andel behöriga lärare. De intervjuade politikerna beskriver vidare att de får en god inblick i vilka lärare som anställs och deras behörighet via de delegationsbeslut som redovisas för nämnden. Delegationsbesluten är enligt de intervjuade ofta föremål för diskussion. De intervjuade från förvaltningen uppger att det i huvudsak är fokus på kunskapsuppdraget i nämndens frågor till förvaltningen.

I intervjuer framkommer att det inte finns någon särskild rutin att rektorer ska besöka nämnden, men att det ibland görs när nämnden är intresserad av en viss fråga. En av rektorerna, med ansvar för två landsbygdsskolor, drev själv fram att få komma till nämnden under hösten 2018 för att redogöra för svårigheterna att rekrytera lärare till de mindre skolorna på landsbygden. Enligt rektorn delgavs då nämnden att det under en femårsperiod hade bytts ut 18 lärare på en av de små skolorna och att resultaten för den klass som drabbats hårdast var betydligt sämre än för skolans övriga elever. Det beskrivs i intervjuerna att större skolenheter skulle erbjuda bättre förutsättningar för arbetet med personalens arbetsmiljö och en högre kvalitet i undervisningen. I intervjuerna beskrivs landsbygdsskolorna som en känslig fråga. I protokollet från skolnämndens sammanträde 2018-11-14 står det att rektor informerar om rådande situation på skolan.

Bedömning
Vår bedömning är att kontrollmålet inte är uppfyllt. Statistik visar på skillnader mellan skolenheterna avseende personella resurser. Det finns en struktur för uppföljning och

analys avseende personella resurser. Vi konstaterar samtidigt att det inte görs löpande uppföljningar av fördelningen av personella resurser på skolenhetsnivå eller mer djupgående analyser på huvudmannanivå. Vi anser därför att strukturen inte är tillräcklig, vilket framgår av de kvalitetsrapporter vi har tagit del av där uppföljning och analys av personella resurser saknas i stor utsträckning.

Vi konstaterar därtill att det inte görs någon rapportering till nämnden avseende personella resurser på enhetsnivå eller mer omfattande analyser på huvudmannanivå.

Kontrollmål 6: Skolnämnden vidtar adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet.

Iakttagelser

Som framkommer under kontrollmål 1 visar nationell statistik att andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen minskat i kommunen mellan läsåret 2017/2018 och 2018/2019 och att det finns skillnader mellan skolenheterna. Statistik visar även att det är en lägre andel behöriga lärare i de lägre åldrarna.

I intervjuerna och underlagen framträder en bild av att elevhälsans resurser inte kommer alla kommunens skolor till del på ett likvärdigt sätt.

Vi har i granskningen tagit del av de åtgärder som förvaltningen lyfter fram har vidtagits för att stärka likvärdigheten avseende skolans personella resurser.

Satsning på Mediaenheten

I dokumentet *Satsning på läsfrämjande, media- och informationskunskap för likvärdig skola i Sala kommun*, daterat 2019-08-13, redogörs för att förvaltningen hösten 2017 inledde en stor kartläggning och ett utvecklingsarbete för skolbiblioteken i Sala kommun. Samtidigt har det, med stöd av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling, bedrivits ett arbete med språkutvecklande arbetssätt. Tillsammans med slutsatser från bland annat Läslyftet, som genomförts i grundskolorna med stöd av Skolverket, identifierades ett omfattande behov av att stärka elevernas läs- och skrivinlärning. I utvecklingsarbetet visade det sig också att skolbiblioteksorganisationen i grundskolan varit relativt svag och dessutom ojämnt fördelad där det under ett antal år varit två bibliotekarier till över 2500 elever i grundskolan och en del skolor inte fått besök av skolbibliotekarier alls.

Från och med hösten 2018 är skolbiblioteken, förstärkta med IT-pedagoger, i en egen organisation. Syftet är att säkerställa kompetens hos personal och ge mer likvärdig tillgång till skolbiblioteken för skolenheterna. Med stöd av riktade statsbidrag för ökad likvärdighet har kommunen också kunnat göra en förstärkning av personal. Under år 2018 rustades även skolbiblioteken materiellt, för att bland annat skapa läs- och studiefrämjande miljöer.

I sakgranskning framkommer att Mediaenheten består av 16 medarbetare, fördelat i två arbetslag där varje arbetslag har ansvar för ett antal skolor.

Några skolbibliotekarier och läspedagoger har arbetstid mot båda arbetslagen, alltså mot samtliga grundskolor. IT-pedagogerna och chef för Mediaenheten arbetar mot hela barn- och utbildningsförvaltningen.

Varje medarbetare i Mediaenheten har huvudansvar för en eller fler skolor. Medarbetaren är skolans kontaktperson för biblioteks- eller IT-frågor, beroende på befattning, och är också den som tillsammans med personalen på skolan identifierar behoven på den enskilda skolan. Vid behov kan beslut tas om att mer resurser ska läggas på någon skola under en kortare eller längre period. I bilaga framgår vad satsningen har inneburit i fråga om utökad personalstyrka.

Andra satsningar inom statsbidraget för stärkt likvärdighet

Förutom Mediaenheten framkommer att statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling använts för att stärka upp med extra personal på vissa enheter där förvaltningen ansett att det finns behov på olika sätt. I sakgranskning framkommer att förstärkning exempelvis gjorts i form av skolledare på 25 procent på Kilbo- och Kyrkskolan respektive Hedens skola och Varmsätra skola samt att extra resurs satts in för att eskortera elever mellan skolhus i väntan på nya Vallaskolan F-6. Vi har inte presenterats något underlag som beskriver bakgrunden till förstärkningarna.

Enligt förvaltningen används även en del av bidraget till NPF-säkring i skolorna, vilket exempelvis innebär att se till att klassrumsmiljöerna är rensade från intryck samt investeringar i ljuddämpande åtgärder samt nya möbler. Detta görs för att alla barn, inklusive de med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, ska ges samma förutsättningar att kunna tillgodogöra sig undervisningen.

Sammanslagning till en högstadieskola

Skolnämnden beslutade i februari 2010, i samband med beslut om förslag om strategisk plan, att uppdra till förvaltningen att utreda förutsättningarna att slå samman rektorsområdena för Ekebyskolan och Vallaskolans 7-9. I underlaget *Gemensam ledningsorganisation för högstadieskolorna i Sala*, daterat 2017-12-18, redogörs för att Skolnämnden 2011-03-09 sedan beslutade att dåvarande skolförvaltningen "får i uppdrag att arbeta för en organisation med en gemensam rektor för årskurs 7-9 i Vallaskolan och Ekebyskolan samt finna samverkansformer med Västerfärnebo 7-9".

I uppföljningen av beslutet, som presenterades för nämnden i samband med bokslutet för 2011, redogörs för att förvaltningen införde en organisation med en gemensam rektor och två biträdande rektorer för Vallaskolan 7-9 och Ekebyskolan. Den utsedda rektorn valde dock efter en tids provtjänstgöring att lämna uppdraget och ersattes genom att de biträdande rektorerna blev tillförordnade rektorer fram till 30 juni 2012. Därefter utvärderades detta och organisationen med två rektorer permanentades återigen.

Underlaget *Gemensam ledningsorganisation för högstadieskolorna i Sala* beskriver vidare att motiven för fortsatt fördjupat samarbete mellan de två högstadieskolorna alltjämt har kvarstått och de nya argument som tillkommit beskrivs vara att skapa attraktiva tjänster, utjämna socioekonomiska förutsättningar, effektivisera lokalanvändning och användning av funktioner, samordna administrativa arbetsuppgifter samt stärka skolledningen. Utifrån underlaget föreslog skolchef en gemensam ledningsorganisation för Vallaskolan 7-9 och Ekebyskolan från och med vårterminen 2019. Nämnden fick information om organisationsförändringen.

I sakgranskning beskrivs att organisationen ska utvärderas i januari 2020.

Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet är delvis uppfyllt. Vi konstaterar att skolnämnden vidtagit aktiva åtgärder i syfte att stärka likvärdigheten inom kommunens högstadieverksamhet samt i och med förvaltningens initiativ med Mediaenheten och övriga satsningar inom ramen för statsbidrag för stärkt likvärdighet. Då vi för kontrollmål 4 bedömt att nämnden inte får dokumenterade uppföljningar och analyser avseende de olika skolornas personella resurser säkerställs dock inte att nämnden vidtar adekvata åtgärder utifrån rådande läge. Insatserna bygger inte på ett tydligt sätt på resultatet av det systematiska kvalitetsarbetet.

Revisionell bedömning

Vår samlade bedömning är att skolnämnden inte säkerställer att det finns en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i fördelningen av personella resurser och att den interna kontrollen inte är tillräcklig.

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

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till skolnämnden:

- Säkerställa att det systematiska kvalitetsarbetet omfattar att de personella resurserna på skolenhetsnivå följs upp regelbundet med avseende på personalkategorier, behörigheter samt vilka som undervisar vilka elever för att kunna vidta adekvata åtgärder vid påvisad bristande likvärdighet.
- Se över resursfördelningsmodellen i syfte att tydliggöra hur de personella resurserna fördelas likvärdigt.
- Säkerställa att de åtgärder som vidtagits i form av Mediaenheten, förstärkning av personal och högstadieskolornas sammanslagning, utvärderas utifrån att de haft avsedd effekt.

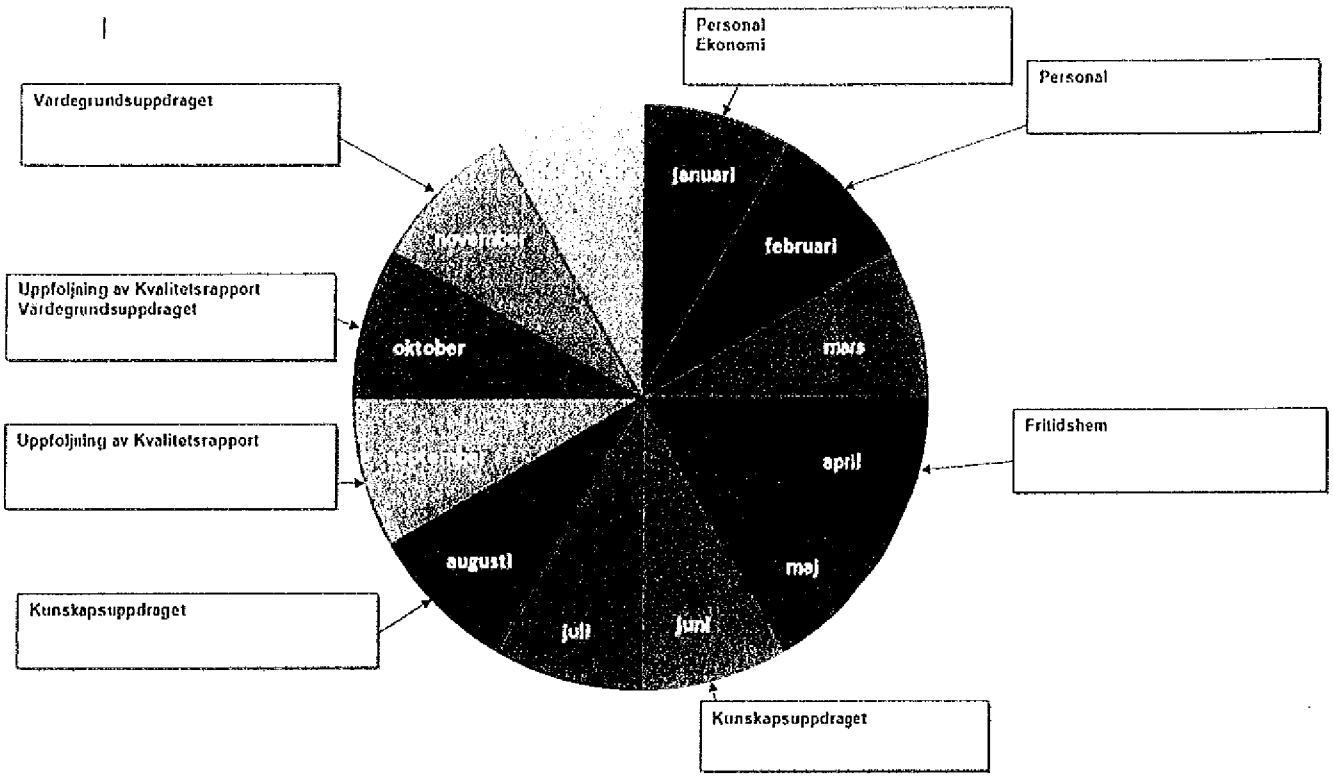
Bilagor

Följande material har varit föremål för granskningen:

- Mall för enhetens kvalitetsrapport
- Beskrivning Systematiskt kvalitetsarbete (SKA) - Barn och Utbildning
- Enhetens kvalitetsrapport Västerfärnebo, Heden, Valla F-6, Vallan 7-9 och Ekeby 7-9
- Uppdrag från huvudman, påföras kvalitetsrapport 2017/2018
- Uppdrag från huvudman, påföras kvalitetsrapport 2018/2019
- Förteckning förstelärare 2019-2021
- Resursfördelning 2018
- Verksamhetsplan 2017-2019
- Verksamhetsplan 2018-2020
- Enhetsbokslut grundskola 2017
- Statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling för 2019
- Rapport angående mediaenheten augusti 2019
- Mediaenhetens organisation oktober 2019
- Utredningsdirektiv för samgående mellan Ekeby och Valla
- Gemensam ledningsorganisation för högstadieskolorna i Sala
- Förteckning över samtliga lärare i Sala kommun 2019-08-27
- Förteckning över antal årsarbetare elevhälsan oktober 2019
- Förteckning över antal årsarbetare övrig personal oktober 2019

Skolverkets statistik:

Lågpendlingskommun	2018/2019	2017/2018	2018/2019	2017/2018	2018/2019	2017/2018	2018/2019	2017/2018	2018/2019	2017/2018
	Total antal lärare o rektorer heltid		Andel Lärare, ped. Högskoleexamen		Andel Lärare, specialpedagogisk		Antal Elever per lärare		Andel Tillsvidareanställda	
-nära större stad, samtliga huvudmän	5 937,5	5 901,4	80,9	81,2	4,7	4,6	11,2	11,2	84,5	84,5
-nära större stad, kommunal huvudma	5 555,9	5 536,2	81,6	81,8	4,8	4,6	11,2	11,2	84,6	84,6
-nära större stad, enskild huvudman	381,7	365,2	70,3	72,7	3,2	4,1	11,8	12,2	82,8	83,0
Ekebyskolan	30,8	29,3	72,6	78,2	4,8	3,5	11,4	12,0	83,2	85,7
Hedens skola	6,6	7,9	90,8	82,2	13,2	13,5	11,2	7,8	74,3	82,2
Kila skola	7,6	8,0	96,0	93,9	.	.	15,6	13,8	96,0	93,9
Kilbo skola	6,9	6,5	52,7	68,4	.	.	11,5	10,7	67,4	71,7
Kyrkskolan	6,3	5,5	81,7	80,7	9,9	9,7	11,3	11,8	81,7	80,7
Lärkbacksskolan	15,7	16,0	70,8	84,3	13,1	12,7	12,2	11,8	79,3	84,7
Ransta skola	10,1	9,2	61,8	77,2	5,2	.	9,9	12,5	66,0	84,9
Vallaskolan 7-9	32,9	35,1	88,1	84,4	3,1	2,9	11,4	11,1	88,1	89,4
Vallaskolan f-6	27,0	25,3	84,8	89,5	3,8	6,0	12,0	11,8	85,1	98,1
Varmsätra skola	9,7	9,8	65,9	66,5	5,4	10,8	8,9	11,4	77,2	78,2
Västerfärnebo skola	8,6	7,8	91,1	80,2	.	.	11,3	12,5	94,8	70,8
Åby skola	4,4	3,7	75,1	100,0	.	.	11,0	10,7	75,1	100,0
Åkraskolan	25,3	23,3	77,0	85,2	.	.	11,8	12,7	73,9	89,7
Ängshagenskolan	12,9	13,4	79,6	80,3	4,8	4,6	13,2	11,8	76,0	89,9
Medel, Sala kommun	**14,6**	**14,3**	**77,7**	**82,2**	**7,0**	**8,0**	**11,6**	**11,6**	**79,9**	**85,7**


Personal
Ekonomi
Personal
Värdegrundsuppdraget
januari
februari
mars
oktober
Uppföljning av Kvalitetsrapport
Värdegrundsuppdraget
Uppföljning av Kvalitetsrapport
april
Fritidshem
augusti
maj
juli
juni
Kunskapsuppdraget
Kunskapsuppdraget

Mediaenheten

I augusti 2019 fanns det i grundskolan (inkl. grundsärskolan):

Personalkategori	Personal innan satsningen startade år 2017	Personal år 2019
Skolbibliotekarier	Två skolbibliotekarier.	Fyra skolbibliotekarier. Samtliga med bibliotekarieutbildning. Någon har även lärarutbildning.
Läsfrämjande personal	En projektanställd inom kulturskolans ram.	Två läsfrämjande pedagoger. Båda med lärarutbildning.
Biblioteksspedagoger	75 % biblioteksspedagog kopplat till Västerfärnebo.	Tre, totalt 2,5 tjänst, biblioteksspedagoger varav en har ett övergripande utvecklingsansvar för skolbiblioteken. Samtliga har lärarutbildning.
Biblioteksassistent	50 % biblioteksassistent kopplat till Åkraskolan och 50 % kopplat till Vallaskolan.	En biblioteksassistent.
IT-pedagoger	50 % projektanställning för Schoolsoft, samt en IT-assistent för support, administration och inköp 100 %	Fyra IT-pedagoger, totalt 3,75 tjänst. Två har IT-pedagogutbildning och två har lärarutbildning. Därutöver har högstadieskolan 0,5 tjänst IT-pedagog inom sin egen ram, med stöd av statsbidrag. I IT-pedagogernas ansvar ligger även att ge support och sköta gemensamma system, exempelvis lärplattformen Schoolsoft och Office 365. Detta motsvarar idag ungefär 1,5 tjänst.
Ledning		En chef med lärarutbildning och med bakgrund som övergripande ansvarig för barn- och utbildnings IT-system, utveckling och IT-pedagogisk verksamhet.

2019-10-21

Rebecka Hansson

Rebecka Hansson
Uppdragsledare

Henrik Boström

Henrik Boström
Projektledare

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