

**För kännedom**

Kommunstyrelsen

Fullmäktiges presidium

Partiernas gruppledare

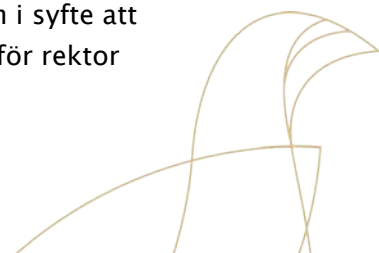
Kultur- och utbildningsnämnden**Extra anpassningar, särskilt stöd och resursfördelning inom grundskolan**

Vi har i egenskap av förtroendevalda revisorer i Kiruna kommun genomfört en granskning avseende om kultur- och utbildningsnämnden har ett ändamålsenligt arbete rörande stöd till barn och elever samt resursfördelning mellan skolorna. I granskningen har vi biträttats av sakkunniga från PwC.

Vår sammantagna revisionella bedömning är att kultur- och utbildningsnämnden till övervägande del har ett ändamålsenligt arbete rörande stöd till barn och elever. Vidare att nämnden i begränsad utsträckning har en ändamålsenlig resursfördelning mellan skolorna.

För att utveckla verksamheten vill vi lämna följande rekommendationer:

- Utveckla dialogformer som stärker rektorernas påverkan på den centrala elevhälsans omfattning och sammansättning i syfte att rektorerna ska kunna fullgöra sitt uppdrag och ta ansvar för skolans inre organisation.
- Säkerställ att kommungemensamma rutiner och riktlinjer fastställs och implementeras på alla enheter, samt att detta arbete följs upp.
- Analysera vilka aktiva åtgärder som krävs för att stärka likvärdigheten inom grundskolan avseende behöriga lärare. Vi bedömer att åtgärder behöver vidtas, men vilken form de ska ske i är en politisk fråga för nämnden att hantera.
- Om inga socioekonomiska parametrar används i resursfördelningen så bör anledningarna till detta dokumenteras tydligt. Det vill säga varför man valt att inte beakta olika bakgrundsvariabler (såsom exempelvis föräldrars utbildningsbakgrund) som varierar mellan olika skolor i resursfördelningen.
- Nämnden och förvaltningen bör i samförstånd (med nämnden som ytterst beslutande) prioritera de uppdrag som nämnden beslutat om i syfte att fokusera på dem som ger störst effekt på förutsättningarna för rektor och lärare att förbättra kunskapsresultaten.



För Kiruna kommuns revisorer

Roger Aitomäki, ordförande

Sören Sidér, vice ordförande

Bilaga: Revisionsrapport "Extra anpassningar, särskilt stöd och resursfördelning", PwC, mars 2018.

Revisionsrapport

Extra anpassningar, särskilt stöd och resurs- fördelning

Kiruna kommun

*Marie Lindblad
Cert. kommunal revisor*

*Jonas Wallin
Revisionskonsult*

Mars 2018

pwc

Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1.1.	Revisionell bedömning	2
1.2.	Rekommendationer	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Syfte och revisionsfråga.....	3
2.3.	Kontrollmål	3
2.4.	Revisionskriterier	4
2.5.	Metod och avgränsning	4
3.	Iakttagelser och bedömningar	5
3.1.	Elevhälsans organisation.....	5
3.1.1.	Iakttagelser	5
3.1.2.	Bedömning.....	5
3.2.	Extra anpassningar och särskilt stöd	6
3.2.1.	Iakttagelser	6
3.2.2.	Bedömning.....	7
3.3.	Uppföljning – extra anpassningar och särskilt stöd	8
3.3.1.	Iakttagelser	8
3.3.2.	Bedömning.....	10
3.4.	Resursfördelningsmodell	10
3.4.1.	Iakttagelser	10
3.4.2.	Bedömning.....	11
3.5.	Uppföljning – resursfördelning.....	12
3.5.1.	Iakttagelser	12
3.5.2.	Bedömning.....	12
3.6.	Aktiva åtgärder – kunskapsresultaten	12
3.6.1.	Iakttagelser	12
3.6.2.	Bedömning.....	13

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av revisorerna i Kiruna kommun har PwC genomfört en granskning av arbetet med särskilt stöd, extra anpassningar samt resursfördelningen inom grundskolan. Uppdraget har varit att granska om kultur- och utbildningsnämnden har ett ändamålsenligt arbete rörande stöd till barn och elever samt resursfördelning mellan skolorna.

1.1. Revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att kultur- och utbildningsnämnden till övervägande del har ett ändamålsenligt arbete rörande stöd till barn och elever samt att nämnden i begränsad utsträckning en ändamålsenlig resursfördelning mellan skolorna.

Bedömningen av respektive kontrollmål samt huvudsakliga iakttagelser som ligger till grund för dessa framgår av rapportens olika delar under avsnitt 3.

1.2. Rekommendationer

För att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- ✓ Utveckla dialogformer som stärker rektorernas påverkan på den centrala elevhälsans omfattning och sammansättning i syfte att rektorerna ska kunna fullgöra sitt uppdrag och ta ansvar för skolans inre organisation.
- ✓ Säkerställ att kommungemensamma rutiner och riktlinjer fastställs och implementeras på alla enheter samt att detta arbete följs upp.
- ✓ Analysera vilka aktiva åtgärder som krävs för att stärka likvärdigheten inom grundskolan avseende behöriga lärare. Vi bedömer att åtgärder behöver vidtas, men vilken form de ska ske i är en politisk fråga för nämnden att hantera.
- ✓ Om inga socioekonomiska parametrar används i resursfördelningen så bör anledningarna till detta dokumenteras tydligt. Det vill säga varför man valt att inte beakta olika bakgrundsvariabler (såsom exempelvis föräldrars utbildningsbakgrund) som varierar mellan olika skolor i resursfördelningen.
- ✓ Nämnden och förvaltningen bör i samförstånd (med nämnden som ytterst beslutande) prioritera de uppdrag som nämnden beslutat om i syfte att fokusera på dem som ger störst effekt på förutsättningarna för rektor och lärare att förbättra kunskapsresultaten.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

I skollagen tydliggörs att 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 de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen göras. Ytterligare ett verktyg (om detta inte ger effekt) är att rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds.

För eleverna i grundskolan ska det finnas en elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande.

Vidare bör, för att ge elever lika förutsättningar, en medveten modell för resursfördelning ligga till grund för skolan. Modellen bör värdera de lokala förutsättningarna och behoven, och följas upp och granskas i förhållande till skolornas insatser och resultat. Alla elever ska ges liknande förutsättningar för att klara av grundskolans mål.

Utifrån en bedömning av väsentlighet och risk har revisorerna beslutat att granska hur kultur- och utbildningsnämnden styr och följer upp arbetet med stöd till elever, samt kommunens resursfördelning till grundskolor.

2.2. Syfte och revisionsfråga

Har kultur- och utbildningsnämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete rörande stöd till barn och elever, samt resursfördelning mellan skolor?

2.3. Kontrollmål

- ✓ Elevhälsan har en ändamålsenlig organisation som stödjer elevernas utveckling mot målen.
- ✓ Extra anpassningar ges skyndsamt och är anpassade efter elevers behov.
- ✓ Särskilt stöd anmäls, utreds och beslutas skyndsamt och dokumenteras i åtgärdsprogram.
- ✓ Nämnden följer systematiskt upp hur arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar i förhållande till elevernas behov och kunskapsmål.
- ✓ Kommunens resursfördelningsmodell innebär att resurser kan fördelas efter elevers olika behov och förutsättningar.
- ✓ Nämnden har en systematisk uppföljning och analys av resursfördelningen i förhållande till elevernas kunskapsmål.
- ✓ Nämnden fattar beslut rörande inriktning och utveckling som ger effekter på förutsättningar för rektor och lärare att arbeta med att förbättra kunskapsresultaten.

2.4. Revisionskriterier

- ✓ Skollag, statliga föreskrifter (ffa Skolverkets föreskrifter och allmänna råd) samt kommunens regler och riktlinjer.

2.5. Metod och avgränsning

Revisionsobjekt i granskningen har varit kultur- och utbildningsnämnden.

Granskningen är avgränsad till att omfatta nämnds- och förvaltningsnivå samt tre grundskolor i kommunen; Nya Raketskolan, Triangelskolan samt Vittangi skola.

Metoderna i denna granskning har varit intervjuer och analyser av relevanta dokument. Intervjuer har genomförts med nämndens ordförande, förvaltningschef, controller, rektorer på de tre berörda grundskolorna samt personal på Triangelskolan och Nya Raketskolan.

Dokumentgranskningen har bland annat omfattat nämndens protokoll, dokumentation av mål och måluppfyllelse 2017, beskrivningar om resursfördelning, lokala rutindokument kring arbetsgång inom det granskade området, remissversion av förslag till kommungemensamma dokument rörande pedagogisk utredning, åtgärdsprogram med flera dokument.

I bedömningen av revisionsfrågan och kontrollmål har en fyrgradig skala använts enligt nedan:

Bedömningsskala för revisionsfråga och kontrollmål

- **inte** (uppnått målnivån)
- **i begränsad utsträckning** (uppnått målnivån)
- **till övervägande del** (uppnått målnivån)
- **ja** (uppnått målnivån)

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Elevhälsans organisation

3.1.1. Iakttagelser

Elevhälsan är centralt organiserad för skolsköterskor, kuratorer, psykologer, skolläkare samt logoped. Skolsköterskorna har dock en lokal basplacering på en enhet och kan ofta arbeta på flera enheter. Lokalt på respektive enhet finns specialpedagogisk kompetens i form av specialpedagog och/eller speciallärare. Lokalt kan även annan kompetens finnas i form av socialpedagog och arbetsterapeut.

Kurator, skolpsykolog samt skolläkare och logoped finns på enheterna i varierande omfattning. Psykologerna och kuratorerna arbetar enligt intervju mest konsultativt. Kuratorerna har inbokade tider samt är tillgängliga för eleverna.

Vid intervjuerna framkommer att det ibland har varit svårigheter med kontinuiteten vad gäller kurator och psykolog samt att dessa kompetenser inte finns så ofta på enheten. Vid flera intervjuer framförs även att det vore önskvärt med mer kurativa insatser på enheterna. När detta saknas blir det ofta en ökad arbetsbelastning på lärarna.

Vid intervju med förvaltningschef tydliggörs att det inte sker någon regelrätt dialog med rektorerna om den centrala elevhälsans sammansättning avseende kompetenser och antal tjänster. Dialog sker dock med rektorerna vid eventuella förändringar inom den centrala elevhälsan. Rektorerna kan växla kompetenser och själv anställa den personal som önskas på sin enhet, exempelvis en socialpedagog eller en kurator.

Elevhälsan (skolsköterska, specialpedagog, kurator och psykolog) deltar i de så kallade "miniteam" som finns på respektive enhet. "Miniteamen" är elevhälsoteam och leds av rektor. Teamen träffas med varierande intensitet, från varje vecka till en gång i månaden. Psykolog och kurator deltar någon gång per månad eller var sjätte vecka. "Miniteamen" arbetar generellt med att tillsammans hitta goda lösningar för att elever ska få bättre måluppfyllelse. Hur detta arbete sker varierar dock mellan enheterna. Mer om detta redovisas i avsnittet om extra anpassningar och särskilt stöd, 3.2.1.

3.1.2. Bedömning

Vi bedömer att elevhälsan till övervägande del har en ändamålsenlig organisation som stödjer elevernas utveckling mot målen. Bedömningen baseras framförallt på följande iakttagelser:

- Nämnden tillhandahåller den kompetens som skollagen stipulerar
- Samtliga enheter säger sig ha tillgång till kompetenserna, även om omfattningen kan variera.
- Det finns aktiva "miniteam"/elevhälsoteam på alla enheter.
- Rektorerna är inte delaktiga i beslut om hur den samlade elevhälsokompetensen ska se ut. Fördelning av tjänster med mera. Detta är en brist då rektor enligt

skollag ansvarar för skolans inre organisation och att denna utformas utifrån elevernas behov och förutsättningar.

Med anledning av iakttagelserna i kontrollmålet har vi identifierat följande utvecklingsområden:

- ✓ Utveckla dialogformer som stärker rektorernas påverkan på den centrala elevhälsans omfattning och sammansättning i syfte att rektorerna ska kunna fullgöra sitt uppdrag och ta ansvar för skolans inre organisation.

3.2. Extra anpassningar och särskilt stöd

3.2.1. Iakttagelser

Av intervjuer framgår att det idag inte finns några fastställda kommundemensamma definitioner, rutiner och arbetssätt inom området. Det pågår dock ett arbete kring detta med ambitionen att skapa en systematik i arbetet inom området och kring pedagogiska utredningar. Vi har tagit del av en remissversion av rutin/mall för pedagogisk utredning, åtgärdsprogram mm. Ambitionen från förvaltningen är att denna nu ska fastställas och sedan användas av alla från och med hösten 2018.

Det uppges i intervjuerna att respektive rektor idag har format eller håller på att forma dokumenterade rutiner och arbetssätt för hur enheten ska arbeta med extra anpassningar och särskilt stöd. Rektorerna framför även att det pågår ett arbete med att ta fram gemensamma rutiner. Mycket av dagens arbetssätt är gemensamt mellan enheterna men det finns även skillnader. Vi har inte tagit del av någon dokumentation som visar på en tydlig definition om skillnaden mellan extra anpassningar och särskilt stöd.

I intervjuerna ges genomgående en bild av att fokus är på ett inkluderande arbetssätt där lärarna upptäcker behov och gör egna extra anpassningar av undervisningen och undervisningsmiljön. Lärare kan hantera detta på olika sätt, antingen på egen hand eller i dialog med sitt arbetslag och specialpedagog. Ärendet kan också lyftas i miniteamet för information eller stöttning. Miniteamet kan därefter följa progressionen för eleven. Om behov av åtgärdsprogram finns så lyfts detta och hanteras av miniteamen. Det är ofta specialpedagog som skriver åtgärdsprogrammet i samarbete med pedagog, elev och föräldrar. Det är rektor som fattar beslut om åtgärdsprogram. Åtgärdsprogram uppges inte vara vanligt förekommande. Ett samstämmigt fokus för de intervjuade är att arbetet med extra anpassningar är det som är mest vanligt förekommande. Intervjuerna ger en samstämmig bild av att åtgärder görs skyndsamt både avseende extra anpassningar samt de moment som föregår upprättandet av ett åtgärdsprogram. Det framförs även att enheterna förändrar insatserna löpande utifrån de uppföljningar som görs. Intervjuerna ger inga indikationer på att särskilt stöd inte dokumenteras i åtgärdsprogram.

Specialpedagogerna uppges ha en samlande roll i arbetet kring insatser för att öka elevernas måluppfyllelse. Exempelvis genom att de har en övergripande bild av alla insatser som kommer eleverna till del och är delaktiga i uppföljningen av dessa.

På en av enheterna lyfter både rektor och personal att de rutiner man kommit överens om inte alltid följs. Lärare eller verksamhetsassistent kan gå direkt till rektor för att få stödinsatser (istället för till specialpedagog). Rektor kan då ibland agera direkt istället för att hänvisa till specialpedagogen. Detta uppges medföra att specialpedagog och

miniteamet inte får kunskap om alla elever och de insatser som görs samt att berörd personal inte heller får adekvat information. Vid en intervju lyfts detta som ett arbetsmiljöproblem.

Vid flera intervjuer framförs svårigheter att få tag på behörig pedagogiskt utbildad personal som ett bekymmer som påverkar arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd. Det är relativt vanligt med verksamhetsassistenter på enheterna. Nämndens ordförande framför vid intervju att det finns en politisk vilja att de elever som har de största behoven ska ha de bästa resurserna/kompetenserna. Vid en intervju uppges att den personal som har den lägsta utbildningen i pedagogiska frågor arbetar med de elever som har störst utmaningar. Förvaltningschefen tydliggör att rätten till utbildning för alla elever måste komma som första prioritet. Det kan innebära att de bästa pedagogerna knyts upp till timplaneundervisning.

På Triangelskolan lyfts den utbildningsinsats som görs för personalen genom specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) som något positivt. Utbildningen har fokus på hur man arbetar för att anpassa sin undervisning. På Nya Raketskolan framför personalen att organiseringen där man följer en elevgrupp under två år uppges vara för kort tid för att få till effekter av de insatser som görs för eleverna från personalgruppen. Efter två år är det en ny personalgrupp som undervisar och stöttar eleverna.

3.2.2. Bedömning

Vi bedömer att extra anpassningar, utifrån intervjuerna, till övervägande del ges skyndsamt och är anpassade efter elevers behov. Det finns dock tecken på att dokumentationen inte alltid är fullständig. Vi ser också att rutiner i detta avseende brister och bedömer att det är positivt att det nu tas fram kommungemensamma rutiner. Vi bedömer vidare att särskilt stöd till övervägande del anmäls, utreds och beslutas skyndsamt och dokumenteras i åtgärdsprogram. Bedömningen baseras framförallt på följande iakttagelser:

- Det finns inga fastställda kommungemensamma rutiner och riktlinjer inom området. Det är positivt att sådana nu arbetas fram.
- Det finns en samstämmig bild av att de flesta av de insatser som genomförs är extra anpassningar och att dessa ges skyndsamt till eleverna samt är anpassade till elevernas behov.
- Det finns miniteam på samtliga enheter och dessa träffas regelbundet. Miniteamen har en tydlig roll i arbetet med processen inför att ett åtgärdsprogram upprättas.
- Det uppges finnas få åtgärdsprogram på enheterna. Ingen tydlig definition på skolorna om skillnaden mellan extra anpassningar och särskilt stöd. Intervjuerna ger inga indikationer på att särskilt stöd inte skulle dokumenteras i åtgärdsprogram. Samtidigt visar granskningen på risker för bristande dokumentation och delgivning av dokumentation när rektor agerar utan att involvera specialpedagog.
- Bristen på behörig personal riskerar att påverka förutsättningarna att ge stöd som är anpassade utifrån elevernas behov. Samtliga intervjuade är dock medvetna om problemet och arbetar på olika sätt med att möta elevernas behov utifrån de förutsättningar som finns.

Med anledning av iakttagelserna i kontrollmålet har vi identifierat följande utvecklingsområden:

- ✓ Säkerställ att kommungemensamma rutiner och riktlinjer fastställs och implementeras på alla enheter samt att detta arbete följs upp.

3.3. Uppföljning – extra anpassningar och särskilt stöd

3.3.1. Iakttagelser

Nämnden följer på olika sätt upp enheternas arbete med elevernas utveckling mot målen. I detta inkluderas delvis extra anpassningar och särskilt stöd. Uppföljningen sker utifrån ett årshjul som nämnden har fastställt. Exempelvis redovisas höstbetygen i februari, vårbetygen i september och ett mål- och resultatdialogseminarium genomförs i oktober.

Nedan redovisas i korthet uppföljningar som berör granskningsområdet:

Skolsköterskorna genomför **hälsosamtal** i skolår 4 och 7 och dessa redovisas för nämnden.

Nämnden har tagit del av en **kvalitetsrapport** (febr 2018). Rapporten innehåller inte något avgränsat avsnitt kopplat till extra anpassningar eller särskilt stöd. I sammanfattningen av rektorernas analyser ges en återkoppling av de faktorer som haft en positiv inverkan på resultatet. Dessa punkter berör till viss del faktorer som kan falla inom ramen för extra anpassningar och särskilt stöd, exempelvis kontinuitet av bemanningen på enheterna, storlek på elevgrupper, digitala verktyg m.m. Det ges i analysen redogörelse för utvecklingsbehov, exempelvis tillgång till specialpedagoger och speciallärare för att kunna anpassa undervisningen, utveckling av dokumentation m.m.

Kvalitetsrapporten innehåller exempel på planerade åtgärder som rektorerna påbörjat eller kommer påbörja under vårterminen 2018. Exempel på åtgärder som har en koppling till granskningsområdet är rutiner för dokumentation, organisation och elevhälsoteamets arbete och anpassning av undervisningssituationer.

Rapport **nationella prov** Kiruna kommuns grundskolor 2017. Rapporten innehåller inte något specifikt kopplat till granskningsområdet. Dock noteras i rapporten att det har tillsatts analysgrupper i syfte att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet. Grupperna kommer titta på olika områden och lyfta fram framgångsfaktorer. Granskningsområdet nämns inte specifikt, men målet är:

”att få fram förslag till åtgärder som riktar in sig på de verkliga brister som finns i Kiruna kommuns förskolor och skolor för att ge så väl rektorer/förskolechefer, förvaltningsledningen som nämnden underlag för beslut som ger verksamheterna bra förutsättningar och leder till ökad kvalitet”.

Rapport – extraordinära stödåtgärder i förskoleklass och grundskola 2017. Det framgår av rapporten att nämnden uppdrog åt förvaltningen att presentera en rapport avseende extraordinära stödåtgärder i den kommunala grundskolan.

Rapporten innehåller ekonomiskt utfall, sammanställning över insatser/åtgärder, bedömt resultat av effekterna av insatser/åtgärder samt utmaningar i arbetet med åtgärder/insatser. Denna rapportering lyfter även rektorerna i intervjuerna.

Rapport – Elevvård/Elevhälsan. Framgår av protokoll att redovisningen innehöll, elevhälsans roll, dess organisation och förutsättningar, bemanning, utvecklingsområden, och utmaningar.

Kompetensutvecklingsplan. Framgår bland annat att de prioriterade områdena ska utgå ifrån det systematiska kvalitetsarbetet och de utvecklingsbehov som konstateras inom ramen för detta arbete. Ett utvecklingsbehov som lyfts vid intervjuerna är analysförmåga.

Rapport – Språkcentrum – beslut att lägga rapporten till handlingarna. Bland annat redogörelse för barn och elever i olika förberedelseklasser.

Delårsrapport per augusti 2017 + ekonomisk rapport och utfallsprognos 2017. De övergripande målen har följts upp, årets händelser (utvecklingsinsatser för öka måluppfyllelse i för- och grundskola) samt avvikelse mot budget avseende extraordinära stödåtgärder redovisas. En möjlig förklaring till ökade kostnaderna för extraordinära stödåtgärder uppges vara att andelen obehöriga lärare ökar.

Rapport – Läxgruvan. Rapporten innehöll information om hur *Läxgruvan*, på respektive enhet, varit organiserad, hur information delgivits elever och vårdnadshavare samt erfarenheter. Vid intervju med nämndens ordförande gavs just Läxgruvan som exempel på att nämnden ibland vid beslut om åtgärder tydliggör hur återrapportering till nämnden ska ske.

Seminarium – kvalitetsuppföljning (oktober 2017). Vid detta tillfälle deltar såväl nämnd som rektorer/förskolechefer och förvaltningsledning. I fokus var redovisning av resultatuppföljningen för vårterminen 2017. Politik och rektorer/förskolechefer delades in i olika grupper och diskuterade "*Hur skapar vi likvärdiga verksamheter med långsiktig hållbarhet?*" Resultatet utmynnade i att nämnden beslutade att uppdra till kultur- och utbildningsnämndens arbetsutskott att i samverkan med förvaltningen utreda och konkretisera behov och underlag avseende:

- Behörigheter och fördelning av kompetens
- Pedagogiska lokaler för förskola och fritidshemsverksamhet
- Förvaltningsorganisation
- Återkoppling av rekryteringsstrategi och kompetensförsörjningsplan
- Språkcentrum och integration
- Digitalisering i förskolan
- Resursfördelningssystem (EXOÅ förskola)

Detta arbete är ännu inte genomfört och återrapporterat till nämnden. Intervjuerna visar att rektorerna uppskattar dessa dialoger och möjligheten att få ha en dialog med nämnden.

3.3.2. *Bedömning*

Vi bedömer att nämnden systematiskt följer upp hur arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar i förhållande till elevernas behov och kunskapsmål. Bedömningen baseras framförallt på följande iakttagelser:

- Det finns ett systematiskt arbete med uppföljningar till nämnden, dokumenterat i ett årshjul.
- Det finns utarbetade former för dialog om resultaten mellan rektorer/förvaltning och nämnden.
- Nämnden följer särskilt upp de resurser som används till extra ordinära stödåtgärder och vad dessa resulterat i.

3.4. *Resursfördelningsmodell*

3.4.1. *Iakttagelser*

Principer för resursfördelningen

I skrivelse (2017-12-13, Vårt Dnr: 17-183-606) redogörs för principerna för resursfördelningen. Resursfördelningsmodellen är enligt intervju fastställd av nämnden. (2018-01-25, § 186 a)

Grundprincipen för fördelningen av resurser till enheterna är ”*att antalet barn och elever genererar resurser till respektive enhet*”. I dokumentet definieras vad som är en enhet. Utifrån antalet elever sker fördelning utifrån ett särskilt koefficientsystem. Exempelvis påverkar skolår, förekomst av parallellklasser samt antal elever i respektive skolår tilldelningen till grundbemanningen. Vid resursfördelningen tas även hänsyn till resekostnader för olika enheter.

Av principerna framgår att barn- och elevantal baseras på faktiskt elevantal i september föregående år. Det sker sedan två avstämningar avseende barn- och elevantalet under året – i februari respektive september.

- ✓ I februari görs jämförelse om antalet barn och elever under det innevarande året är identiskt med föregående budgetår från september. En avräkning görs om antalet skiljer sig åt.
- ✓ I september görs årligen en avstämning av antalet barn och elever. Det görs vid detta tillfälle ingen avräkning.

Resurser till ”särskilt stöd skall i första hand ges inom den ordinarie grundbemanningen”.

Det finns för rektorerna möjlighet att ansöka om extra resurser för extraordinära stödåtgärder. Dessa ansökningar bedöms och hanteras centralt på förvaltningen och enligt nämndens ordförande har ansökningsförfarandet inte fungerat helt som det var tänkt på grund av tidsbrist på förvaltningen. Tanken är att ansökan ska göras två gånger per år och att rektor ska få besked om tilldelning av eventuella extra resurser i god tid innan terminsstarten. Ansökningar har dock hittills kunnat göras löpande. Förvaltningschefen uppger att ansökan framöver kommer att behöva baseras på en

pedagogisk utredning. Av skrivelse (2017-12-13, Vårt Dnr: 17-183-606) om resursfördelningsprinciperna framgår att bland annat åtgärdsprogram ska biläggas ansökan. Alla ansökningar behandlas på samma grund men det finns enligt intervju inte fullgoda förutsättningar för att kunna bedöma behoven. De resurser som fördelas särredovisas och särskild uppföljning görs av insatserna. De extraordinära stödåtgärderna som kan ge ersättning punktas upp i 11 olika begrepp. Rektorererna är positiva till möjligheten att ansöka om dessa resurser för extraordinära stödåtgärder.

Resursfördelningsmodellen innehåller inte någon fördelning utifrån socioekonomiska faktorer. Sedan slutet av 2014 pågår ett arbete med ta fram en modell för detta. Olika alternativ har analyserats. Av tidigare nämndbeslut framgår att det inte går att göra en trovärdig fördelningsmodell i centrala Kiruna utifrån SCB-statistik för de kommunala skolorna. Möjligheter undersöks nu för att göra en socioekonomisk fördelning utifrån registrerade insatser av exempelvis Svenska som andra språk, Modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet.

Vid flera intervjuer lyfts att det råder en obalans mellan enheterna vad gäller tillgången till behörig personal både avseende lärare och specialpedagoger. Detta är enligt intervju en ny företeelse från och med detta läsår. Flera intervjuade upplever en oro över utvecklingen och ser en risk för att likvärdigheten i grundskolan kan komma att försämrans.

Det finns ett dokument för fristående skolor – ”*Resursfördelningsprinciper fristående alternativ och Sameskolan 1 16 år inom kultur- och utbildningsnämnden år 2018*”. (2018-01-25, § 186b) Principerna för resursfördelningen till fristående grundskolor bygger på samma principer som fördelningen inom kommunala skolor.

3.4.2. *Bedömning*

Vi bedömer att kommunens resursfördelningsmodell i begränsad utsträckning innebär att resurser kan fördelas efter elevers olika behov och förutsättningar. Bedömningen baseras framförallt på följande iakttagelser:

- Resursfördelningen tar hänsyn till såväl elevantal, gruppstorlekar, skolår, samt varierat behov av resor med mera.
- Det finns möjlighet till extra resursfördelning för extraordinära stödåtgärder.
- Det tas ingen hänsyn till socioekonomiska parametrar vid resursfördelningen. Detta är en brist utifrån att resursfördelning enligt skollagen ska ske utifrån elevers behov och förutsättningar. Det finns ingen dokumenterad analys som visar att det inte finns några socioekonomiska skillnader mellan Kiruna kommuns olika enheter.

Med anledning av iakttagelserna i kontrollmålet har vi identifierat följande utvecklingsområden:

- ✓ Analysera vilka aktiva åtgärder som krävs för att stärka likvärdigheten inom grundskolan avseende behöriga lärare. Vi bedömer att åtgärder behöver vidtas, men vilken form de ska ske i är en politisk fråga för nämnden att hantera.
- ✓ Om inga socioekonomiska parametrar används i resursfördelningen så bör anledningarna till detta dokumenteras tydligt. Det vill säga varför man valt att inte

beakta olika bakgrundsvariabler (såsom exempelvis föräldrars utbildningsbakgrund) som varierar mellan olika skolor i resursfördelningen.

3.5. Uppföljning – resursfördelning

3.5.1. Iakttagelser

Den uppföljning som vi tydligast kan koppla till resursfördelningen är **Rapport – extraordinära stödåtgärder i förskoleklass och grundskola 2017. (2018-01-23)** Av rapporten framgår att beviljade medel för extraordinära stödåtgärder har fördelats enligt följande till de skolor som ingått i granskningen;

- ✓ Nya Raketskolan F-9: ca 5 728 tkr
- ✓ Triangelskolan: ca 2 214 tkr
- ✓ Vittangi/Svappavaara skolor: ca 3 295 tkr

Den totala budgeten 2017 för kommunen avseende extraordinära stödåtgärder var 22 500 tkr. Av rapporten framgår att det preliminära utfallet var 27 611 tkr. Rapporten redovisar även vilka åtgärder som vidtagits samt vad dessa resulterat i.

Vi har inte kunnat spåra någon annan tydlig uppföljning på nämndnivå som fokuserar på elevernas resultat ställt i relation till den resursfördelning som sker. Nämnden har i sin kompetensutvecklingsplan särskilt lyft frågan om systematiskt kvalitetsarbete och analysförmåga. Detta i syfte att kunna utveckla analysarbetet och ge nämnden bättre underlag för samlad bedömning.

3.5.2. Bedömning

Nämnden har i begränsad utsträckning en systematisk uppföljning och analys av resursfördelningen i förhållande till elevernas kunskapsmål. Bedömningen baseras framförallt på följande iakttagelser:

- Nämnden följer särskilt upp resursfördelningen och de resultat som blir en följd av denna avseende extraordinära stödåtgärder.
- Vi har inte kunnat spåra någon annan tydlig uppföljning på nämndnivå som fokuserar på elevernas resultat ställt i relation till den resursfördelning som sker.

3.6. Aktiva åtgärder – kunskapsresultaten

3.6.1. Iakttagelser

Nämndens **verksamhetsplan för 2017/2018** innehåller mål för verksamheten. Följande mål har nämnden beslutat om:

- ✓ Förbättrat lärande och organisationsutveckling.
- ✓ Kompetensförsörjning och personalutveckling.
- ✓ Balanserat ekonomiskt resultat 2017
- ✓ Stads- och samhällsutveckling

Till varje mål har nämnden identifierat delmål och aktiviteter. Målen i kombination med delmål och aktiviteter innehåller delar som i slutändan kan ge effekt på elevernas kunskapsresultat.

Vid intervju med nämndens ordförande framkommer att nämnden för ett drygt år sedan fattade beslut om att de grupper, där låg måluppfyllelse för eleverna identifieras, ska få extra stöd, riktade insatser, temporärt stöd, förstelärare eller ambulerande resurs. Vi hittar ingen tydlig dokumentation på när detta ska vara genomfört.

I samband med höstens resultatseminarium gav nämnden, som vi beskrivit under 3.3.1, arbetsutskottet i uppdrag att tillsammans med förvaltningen arbeta med ett flertal frågor.

Vid intervjuerna har det framkommit att flera av de beslut som nämnden har fattat har varit svåra att genomföra. Detta uppges bland annat bero på förvaltningens arbetsbelastning samt på Personuppgiftslagen och Nya dataskyddsförordningen.

Vid intervjuer framkommer att det tidigare gjorts en översyn av skolstrukturen men att politiken har sagt nej till en förändring av skolstrukturen. Vid intervjuer lyfts frågan om vilka faktorer kommunen kan påverka för att skapa mer likvärdiga förutsättningar för eleverna att nå målen. Antalet behöriga lärare i kommunen bedöms bara marginellt kunna påverkas medan skolstrukturen är en sådan parameter som går att påverka och som bedöms skulle kunna skapa bättre förutsättningar för elevernas lärande.

3.6.2. Bedömning

Vi bedömer att nämnden fattar beslut rörande inriktning och utveckling. Huruvida dessa ger effekter på förutsättningar för rektor och lärare att arbeta med att förbättra kunskapsresultaten är avhängigt om besluten kan genomföras. Bedömningen baseras framförallt på följande iakttagelser:

- Nämnden är aktiv och fattar beslut utifrån de underlag de har och den dialog de för med förvaltning och rektorer.
- Vi bedömer att förvaltningen har svårigheter att hinna med att verkställa de beslut som nämnden fattar.

Med anledning av iakttagelserna i kontrollmålet har vi identifierat följande utvecklingsområden:

- ✓ Nämnden och förvaltningen bör i samförstånd (med nämnden som ytterst beslutande) prioritera de uppdrag som nämnden beslutat om i syfte att fokusera på dem som ger störst effekt på förutsättningarna för rektor och lärare att förbättra kunskapsresultaten.

2018-03-26

Andreas Jönsson
Uppdragsledare

Marie Lindblad
Projektledare

**För kännedom**

Kommunstyrelsen

Fullmäktiges presidium

Partiernas gruppledare

Kultur- och utbildningsnämnden**Extra anpassningar, särskilt stöd och resursfördelning inom grundskolan**

Vi har i egenskap av förtroendevalda revisorer i Kiruna kommun genomfört en granskning avseende om kultur- och utbildningsnämnden har ett ändamålsenligt arbete rörande stöd till barn och elever samt resursfördelning mellan skolorna. I granskningen har vi biträttats av sakkunniga från PwC.

Vår sammantagna revisionella bedömning är att kultur- och utbildningsnämnden till övervägande del har ett ändamålsenligt arbete rörande stöd till barn och elever. Vidare att nämnden i begränsad utsträckning har en ändamålsenlig resursfördelning mellan skolorna.

För att utveckla verksamheten vill vi lämna följande rekommendationer:

- Utveckla dialogformer som stärker rektorernas påverkan på den centrala elevhälsans omfattning och sammansättning i syfte att rektorerna ska kunna fullgöra sitt uppdrag och ta ansvar för skolans inre organisation.
- Säkerställ att kommungemensamma rutiner och riktlinjer fastställs och implementeras på alla enheter, samt att detta arbete följs upp.
- Analysera vilka aktiva åtgärder som krävs för att stärka likvärdigheten inom grundskolan avseende behöriga lärare. Vi bedömer att åtgärder behöver vidtas, men vilken form de ska ske i är en politisk fråga för nämnden att hantera.
- Om inga socioekonomiska parametrar används i resursfördelningen så bör anledningarna till detta dokumenteras tydligt. Det vill säga varför man valt att inte beakta olika bakgrundsvariabler (såsom exempelvis föräldrars utbildningsbakgrund) som varierar mellan olika skolor i resursfördelningen.
- Nämnden och förvaltningen bör i samförstånd (med nämnden som ytterst beslutande) prioritera de uppdrag som nämnden beslutat om i syfte att fokusera på dem som ger störst effekt på förutsättningarna för rektor och lärare att förbättra kunskapsresultaten.



För Kiruna kommuns revisorer

Roger Aitomäki, ordförande

Sören Sidér, vice ordförande

Bilaga: Revisionsrapport "Extra anpassningar, särskilt stöd och resursfördelning", PwC, mars 2018.