

Granskning av kultur- och utbildningsnämndens systematiska kvalitetsarbete

Kiruna kommun

Mars 2025

Michaela Nyman, certifierad kommunal revisor





Viktor Prytz, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kiruna kommun genomfört en granskning av kultur- och utbildningsnämndens systematiska kvalitetsarbete. Granskningens syfte är att bedöma om kultur- och utbildningsnämnden har säkerställt ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kultur- och utbildningsnämnden **inte helt** har säkerställt ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete och att detta **inte helt** sker med tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Har kultur- och utbildningsnämnden säkerställt att det bedrivs ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete på enhetsnivå?	Delvis 
2. Har kultur- och utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen samt dokumenterat dessa delar?	Ja 
3. Har kultur- och utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt följt upp och analyserat utbildningen samt dokumenterat dessa delar?	Delvis 
4. Har kultur- och utbildningsnämnden vidtagit adekvata åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?	Delvis 

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultatet lämnas följande rekommendationer till kultur- och utbildningsnämnden:

- Förankra struktur för dokumentation av kvalitetsarbetet gällande uppföljning, analys och åtgärder så att dokumentationen sker på ett likvärdigt sätt på enhetsnivå.
- Se till att uppföljning och analys av kvalitetsarbetet sker i förhållande till de nationella målen för förskolan/grundskolan samt dokumenteras i tillräcklig omfattning.
- Se att uppföljning och analys på huvudmannanivå inkluderar jämförelser av skillnader i resultat mellan skolenheter, ämnen, klasser, kön, samt mellan betyg och nationella prov över tid.
- Årligen anta årshjul för det systematiska kvalitetsarbetet.
- Se över nuvarande resursfördelningsmodell och eventuella behov av revideringar, i syfte att säkerställa att modellen bidrar till ökad måluppfyllelse bland eleverna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	5
Organisation och ansvar	5
Struktur för det systematiska kvalitetsarbetet	7
Systematisk kvalitetsarbete på enhetsnivå	10
Planering av utbildningen	11
Uppföljning och analys på huvudmannanivå	13
Vidtagna åtgärder	15
Samlad bedömning	17
Rekommendationer	17
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	18

Inledning

Bakgrund

Skollagen är tydlig med att skolan ska vara likvärdig och att alla elever har rätt till en utbildning av hög kvalitet. Av Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023 framgår att Skolverket ser allvarligt på att kunskapsskillnaderna mellan barn och elever och skolor ökar liksom den pedagogiska segregationen. Detta sker trots flertalet satsningar de senaste decennierna. Huvudmännen får allt mer skilda förutsättningar att genomföra sitt uppdrag och elever i olika delar av landet erbjuds i dag inte en utbildning av likvärdig kvalitet. Det är tydligt att huvudmän och skolor inte förmår att kompensera för elevers skilda förutsättningar. Mer behöver göras för att stärka alla elevers möjlighet till goda kunskaper.

Huvudmannen ska kontinuerligt och långsiktigt arbeta för att utveckla och förbättra utbildningen i förskolan, grundskolan, fritidshem och anpassad grundskola inom väsentliga områden, i syfte att säkerställa likvärdighet och kvalitet. Detta ska ske inom ramen för ett systematiskt kvalitetsarbete. Det systematiska kvalitetsarbetet ska ske på enhetsnivå och huvudmannanivå.

Skolinspektionens årsrapport för år 2022 visar att ansvaret för skolans utveckling av undervisningen ofta läggs på rektor och att många huvudmän behöver ta ett mer aktivt ansvar för att ge skolorna rätt förutsättningar. Skolinspektionen konstaterar att nio av tio granskade huvudmän behöver utveckla analysen av verksamheternas resultat och behov för att kunna vidta träffsäkra åtgärder. Huvudmännen har vidare utmaningar i att kombinera och genomföra den statliga och kommunala styrningen inom ramen för kravet på systematiskt kvalitetsarbete (Skollagen) och de kommunala styrmodellerna (Kommunallagen).

Med hänsyn till risk och väsentlighet har kommunens revisorer bedömt det angeläget att göra en granskning av kultur- och utbildningsnämndens systematiska kvalitetsarbete.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om kultur- och utbildningsnämnden har säkerställt ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

1. Har kultur- och utbildningsnämnden säkerställt att det bedrivs ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete på enhetsnivå?
2. Har kultur- och utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen samt dokumenterat dessa delar?
3. Har kultur- och utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt följt upp och analyserat utbildningen samt dokumenterat dessa delar?
4. Har kultur- och utbildningsnämnden vidtagit adekvata åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?

Revisionsfråga 1 och 2 utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet. Revisionsfråga 3 och 4 utgör grund för bedömning av intern kontroll.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

För samtliga revisionsfrågor:

- 4 kap. 3-8 §§ Skollagen
- 6 kap. 6 § Kommunallagen
- Skolverkets allmänna råd med kommentarer: Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet

Avgränsning

Granskningen avser förskola, fritidshem, grundskola, anpassad grundskola. Granskningen avser i huvudsak år 2024.

Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Sammanställning av statistik avseende
 - Personalstatistik per skolform - antal lärare per elev/barn samt andel behöriga lärare
 - Kunskapsresultat årskurs 6 och 9 (andel uppnått målen samt meritvärden i årskurs 9) samt trygghet och studiero (skolinspektionens enkät)
- Organisationsbeskrivning - det vill säga barn och elever per enhet samt rektorsorganisationen.
- Dokumentgranskning av styrande och stödjande dokument samt dokumenterad uppföljning för systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå och enhetsnivå (urval av 4 förskolor, 4 grundskolor med tillhörande fritidshem samt anpassad grundskola), till exempel verksamhetsplaner och kvalitetsrapporter.
- Intervjuer har genomförts med:
 - Kultur- och utbildningsnämndens presidium
 - Förvaltningschef/verksamhetschef förskola, kultur- och utbildningsförvaltningen
 - Verksamhetschef grundskola, kultur- och utbildningsförvaltningen
 - Kvalitetsutvecklare kultur- och utbildningsförvaltningen

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Rapporten har kvalitetssäkrats av Viktor Prytz, certifierad kommunal revisor, i enlighet med PwC:s riktlinjer för kvalitetssäkring.

Granskningsresultat

Organisation och ansvar

Enligt reglementet för kultur- och utbildningsnämnden ansvarar nämnden för att fullgöra kommunens uppgifter inom det offentliga skolväsendet enligt lagar och förordningar som reglerar detta. Nämndens uppgifter omfattar förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola. Nämnden ska även fullgöra kommunens uppgifter enligt lagar och förordningar avseende förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Nämnden ska se till att verksamheten har en tillfredsställande organisation. Kultur- och utbildningsnämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, de föreskrifter som finns i lag eller förordning samt bestämmelser i reglemente.

I Kiruna kommun finns 19 kommunala förskolor inkl en pedagogisk omsorg, 12 kommunala grundskolor inklusive förskoleklass samt en anpassad grundskola. Den geografiska spridningen på förskolor och grundskolor är stor. I förskolan går ca 800 barn, i grundskolan ca 2100 elever och i anpassad grundskola ca 20 elever.

Tabell 1. Nyckeltal förskolan i Kiruna kommun, läsår 2023/2024. Källa:

Förskoleenhet	Antal barn	Rektor	Antal barn/förskollärare	Andel behöriga förskollärare*
Abisko förskola	12	1 (inkl. anpassad grundskola, nya raketskolans förskoleklass)	12	100 %
Bergkristallens förskola	44	1	14,7	66 %
Lokerdalens förskola	35		17,5	100 %
Bullerbyns förskola	40	1 (inkl. dagbarnvårdarna)	13,3	100 %
Fjällrävens förskola	21		10,2	150 %
Lyktans förskola	43		43	0 %
Svappavaara förskola	19		19	100 %
Regnbågens förskola	6	1 (inkl. karesuando skola, övre soppero skola, övre soppero pedagogisk omsorg)	6	0 %
Fjällets förskola	45	1	9	115 %
Ripans förskola	32		16	50 %
Jukkasjärvi förskola	30	1 (inkl. jukkasjärvi skola)	34	100 %

Jökels förskola	62	1	31	100 %
Kastanjens förskola	54		18	66 %
Skogsbrynets förskola	78	1	19,5	25 %
Thule förskola	43		14,3	125 %
Hjalmar Lundbohms förskola	40	1	13,3	100 %
Norrskenet förskola	30		15	100 %
Lombolo förskola och nattis	66	1	22	33 %
Lilla Björns förskola	42		14	33 %

* Antalet förskollärartjänster stämmer inte med önskvärt antal förskollärartjänster. Detta beror på att det på vissa förskollärartjänster anställts barnskötare tillsvidare då man inte fått tag på behöriga förskollärare men behövt säkra upp att det finns personal. Konsekvensen blir att samtidigt som antalet förskollärare minskar så blir behörighetsgraden högre eftersom denna beräknas utifrån antal befintliga förskollärartjänster och inte utifrån antal önskvärda förskollärartjänster.

Tabell 2. Nyckeltal grundskolan i Kiruna kommun, läsår 2023/2024. Källa: Skolverket.

Skolenhet	Antal elever ¹	Rektor	Elev per lärare	Andel med lärarlegitimation och behörighet i minst ett ämne	Andel elever som uppnått kunskapskraven (A-E) i samtliga ämnen	Indexvärde trygghet	Indexvärde studiero
Abisko skola (F-9)	12	1 (inkl. abisko förskola, anpassad grundskola, nya raketskolan, förskoleklass)	2,1	80,0	Åk 6: - Åk 9: .. ²	Åk 5: - Åk 8: -	Åk 5: - Åk 8: -
Bergaskolan (F-3)	120	1	9,4	70,0	-	Åk 5: - Åk 8: -	Åk 5: - Åk 8: -

¹ Inkluderar elever i förskoleklass.

² (..) Resultatuppgiften baseras på färre än 10 elever.

Tuolluvaara skola (F-3)	72		10,4	80,0	-	Åk 5: - Åk 8: -	Åk 5: - Åk 8: -
Högalidskolan (4-9)	479	1 (1 bitrd. rektor 4-6, 1 bitrd. rektor 7-9)	9,9	69,2	Åk 6: 77,8 Åk 9: 71,6	Åk 5: 8,2 Åk 8: 8,1	Åk 5: 5,3 Åk 8: 6,1
Jukkasjärvi skola (F-5)	118	1 (inkl. jukkasjärvi förskola)	14,7	50,0	-	Åk 5: 9,2 Åk 8: -	Åk 5: 6,3 Åk 8: -
Karesuando skola (F-9)	87	1 (inkl. regnbågens förskola, enriset pedagogisk verksamhet)	6,9	53,8	Åk 6: .. Åk 9: 85,7	Åk 5: 8,7 Åk 8: 8,2	Åk 5: 3,8 Åk 8: 5,7
Övre Soppero skola (F-6)	11		2,7	100,0	Åk 6: . ³ Åk 9: .	Åk 5: - Åk 8: -	Åk 5: - Åk 8: -
Luossavaaraskolan (F-3)	153	1	12,7	88,9	-	Åk 5: - Åk 8: -	Åk 5: - Åk 8: -
Nya Raketskolan (F-9 inkl anpassad grundskola)	691	2	9,8	64,4	Åk 6: .. Åk 9: 52,0	Åk 5: 7,2 Åk 8: 7,4	Åk 5: 4,2 Åk 8: 5,8
Svappavaara skola (F-6)	19	1	5,6	28,6	Åk 6: - Åk 9: -	Åk 5: - Åk 8: -	Åk 5: - Åk 8: -
Vittangi skola (F-9)	108		6,8	61,5	Åk 6: .. Åk 9: ..	Åk 5: 6,6 Åk 8: 8,9	Åk 5: 4,6 Åk 8: 6,4
Tringelskolan (4-6)	186	1	9,7	55,6	Åk 6: 52,3 Åk 9: -	Åk 5: 8,6 Åk 8: -	Åk 5: 6,4 Åk 8: -

På grund av byggnadsrelaterad ohälsa vid Nya Raketskolan har elever inom grundskolan samt anpassad grundskola omplacerats vårterminen 2024 på kommunens övriga grundskolor.

Struktur för det systematiska kvalitetsarbetet

Kultur- och utbildningsnämnden ska årligen anta en plan för systematiskt kvalitetsarbete. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av plan för år 2023, antagen av nämnd, samt ett utkast till plan för år 2024 som i tid för granskningen inte är antagen i nämnden. Enligt uppgift från förvaltningen är den framtagna planen för år 2024 ett utvecklingsarbete inom ramen för Samverkan för bästa skola.

Samverkan för bästa skola är ett samverkansprojekt tillsammans med Skolverket och Stockholms Universitet som pågår under tre år. Kiruna kommun inledde projektet under första halvåret 2023 och pågår till och med år 2026. Syftet med projektet är att stärka det systematiska kvalitetsarbetet så att barn och elever möts av en undervisning som motsvarar deras förutsättningar och behov.

³ (.) Data saknas.

Av kommunens nulägesanalys, daterad 2023-10-18, framgår utmaningar inom förskola och grundskola. Bland annat att elevernas utveckling mot läroplanens mål skiljer sig mycket mellan skolenheterna och mellan årskullar. Det går även att se en trend om att elever som har svårt att nå kunskapskraven i tidig ålder, även har det under den fortsatta skolgången. Behörighetsgraden hos pedagogisk personal inom alla delar av verksamheten är låg, även i relation till riket. Det är en ojämn fördelning av kompetens mellan enheter. Det föreligger även brister i elevhälsoarbetet, både på verksamhetsnivå, processnivå och strukturnivå.

Sammantaget ser kommunen utmaningar med att barn och elever inte får en likvärdig och kompensatorisk utbildning. De åtgärder som ska vidtas avser det systematiska kvalitetsarbetet, med fokus på analys och stöd till rektorernas organisering och ledning av det systematiska kvalitetsarbetet. Andra åtgärder avser kompetensutveckling gällande tillgängliga lärmiljöer och att rektor skapar förutsättningar och organiserar elevhälsan för arbetet.

I 2023 års plan framgår strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet som funnits sedan år 2021 och fortsatt tillämpas. Arbetet omfattar en huvudprocess som innebär att det två gånger per år genomförs så kallade arbetsnämnder, en i april och en i november. Arbetsnämnden i november har fokus på resultatuppföljning och analys av de pedagogiska verksamheternas systematiska kvalitetsarbete. Rektorerna bjuds in till arbetsnämnden för att delta i seminarier tillsammans med nämndens ledamöter. Utöver huvudprocessen genomförs även så kallade delprocesser. Detta innebär att nämnden löpande under året behandlar underlag för det systematiska kvalitetsarbete, såsom skolinspektionens skolenkät om trygghet och studiero, plan mot diskriminering och kränkande behandling, barn- och elevhälsoplan, kunskapsresultat m.m. Arbetsnämnden i april har fokus på nämndens mål- och verksamhetsplan.

I utkastet till 2024 års plan framgår årshjul för det systematiska kvalitetsarbetet som fastställer tidsförhållandena avseende redovisningar och processer för huvudmannens systematiska kvalitetsarbete, vilket till stor del harmoniserar med 2023 års årshjul och består av följande moment:

- Vårtermin: Resultatuppföljning på enhetsnivå förskola/grundskola.
- September: Sammanfattande analys på enhetsnivå till förvaltningen.
- Oktober: Sammanställning av gemensam analys på huvudmannanivå.
- November: Arbetsnämnd.
- December: Förslag/utredning/beslut på huvudmannanivå.

Enheternas arbete/processer ska planeras så att det ligger i fas med det övergripande årshjulet.

För dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå har förvaltningen tagit fram nio mallar för läsåret 2023/2024 för grundskolan. Enheterna fyller i mallarna vilka tillika utgör dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet. Mallarna utgörs av:

1. Mall för måluppfyllelse årskurs 1 baserat på det nationella bedömningsstödet som ingår i läsa, skriva och räkna-garantin.
2. Mall för resultatuppföljning förskoleklass i förhållande till läroplanens bestämmelser.

3. Mall för kunskapsresultatet för samtliga elever på en skola. Antalet elever som har uppnått kunskapskraven redovisas per ämne och årskurs.
4. Mall för kunskapsresultat i modersmålsundervisning. Antalet elever som har uppnått kunskapskraven redovisas per språk.
5. Mall för nationella prov i matematik, svenska och svenska som andraspråk i årskurs 3, uppdelat totalt och per kön.
6. Mall för nationella prov i matematik, svenska och svenska som andraspråk i årskurs 6, uppdelat totalt och per kön.
7. Mall för nationella prov i engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk, behörighet till gymnasiet, genomsnittligt meritvärde samt måluppfyllelse årskurs 9.
8. Mall för resultatuppföljning fritidshem i förhållande till läroplanen bestämmelser.
9. Mall för måluppfyllelse per ämne och årskurs, anpassad grundskola

Granskningen visar att det inte finns några mallar för dokumentation i förskolan.

Nytt för 2024 är en mall för analysstöd för verksamheterna som tagits fram inom Samverkan för bästa skola. Mallen gäller för samtliga skolformer. En analys, utifrån mallen, ska fyllas i av samtliga verksamheter och skickas in till förvaltningen. Det finns möjlighet för verksamheterna att även använda tidigare mall för analysstöd. Det underlaget skickas inte in till förvaltningen.

Den nya mallen utgår från fyra områden som ska analyseras av verksamheterna:

- Enhetens nulägesanalys. Ska enligt mallen omfatta negativa avvikelser, styrkor i organisationen, kultur som kan spela roll i arbetssätt samt orsaker till negativa avvikelser.
- Aktiviteter för att nå målen.
- Uppföljning av progression genom indikatorer.
- Enhetens huvudsakliga förbättringsområde.

Tidsplanen för implementering och utveckling av det systematiska kvalitetsarbetet är att 2024 års plan för det systematiska kvalitetsarbetet ska antas i nämnden under vårterminen 2024, stöd ska utvecklas för alla enheter i samverkan med Skolverket samt insamling av resultat och statistik. Under höstterminen 2024 ska en nulägesanalys vara genomförd vid alla enheter, analysmallen används fullt ut av alla enheter samt att stödworkshops för införandet erbjuds enheterna.

För granskningen noteras att 2024 års plan för det systematiska kvalitetsarbetet inte fastställts av nämnden. Vidare har nulägesanalyser i tid för granskningen inte genomförts vid samtliga enheter.

Systematiskt kvalitetsarbete på enhetsnivå

Revisionsfråga 1: Har kultur- och utbildningsnämnden säkerställt att det bedrivs ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete på enhetsnivå?

lakttagelser

Som tidigare beskrivits finns stödjande dokument i form av mallar och analysstöd för grundskoleenheterna vid dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på

enhetsnivå. Granskningen visar att det inom förskolan inte finns motsvarande mallar för dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet.

Vi har för granskningen efterfrågat och i varierad omfattning erhållit underlag avseende dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet för fyra förskolor, fyra grundskolor samt anpassad grundskola.

Granskningen visar att endast en av fyra förskolor har dokumenterat resultat och uppföljning, vilken är upprättad utifrån mål i läroplanen. Samtliga förskolor har fyllt i analysmallen.

När det gäller grundskolan har samtliga fyra skolenheter fyllt i mallar för dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet utifrån elevernas ålder och årskurser, med undantag från en skolenheter som inte har fyllt i mall för kunskapsresultatet för samtliga elever på skolan (per ämne och årskurs). Ingen av skolenheterna har fyllt i mallen för kunskapsresultat i modersmålsundervisning, trots att en skolenhet i sin analys identifierar en utmaning kopplat till svenskaundervisning för elever med annat modersmål än svenska. Samtliga grundskolor har fyllt i analysmallen.

Kvalitetsuppföljning för anpassad grundskola omfattar analys av skolans resultat i löptext, planerade åtgärder samt förväntade resultat utifrån planerade åtgärder. Skolenheten har fyllt i mallen för måluppfyllelse i anpassad grundskola, men inte mallen för analysstöd.

Sammanfattningsvis visar granskningen att det varierar vad förskolorna dokumenterat i sitt systematiska kvalitetsarbete, medan grundskolorna till övervägande del fyller i de förvaltningsövergripande mallarna för resultatuppföljning. Den analysmall som samtliga förskole- och grundskoleenheterna ska använda för dokumentation av sin analys har fyllts i men är kortfattad och översiktlig ifylld. Flera analyser är i form av en mening som sammanfattar förskolornas/skolornas identifierade utmaningar.

Vid intervju med representant från kultur- och utbildningsförvaltningen framkommer att kvalitetsutvecklare tillsammans med en lektor vid Stockholms universitet (inom ramen för samverkan för bästa skola) arbetar med rektorerna inom förskolan och grundskolan i syfte att utveckla och stötta i analysen i det systematiska kvalitetsarbetet.

Vidare beskrivs att det har skett en positiv utveckling av analysarbetet på enhetsnivå. Analysen dokumenteras för första gången i den nya mallen varpå dokumentationen uppges ha försämrats under pågående utvecklingsarbete. Mycket fokus uppges ha lagts på samtalen mellan förvaltningen och enheten, snarare än på dokumentationen.

Granskningen visar att förskole- och grundskolerektorer i november 2023 har deltagit vid arbetsnämnd tillsammans med nämndens ledamöter. Vid arbetsnämnden har aktuell uppföljning av måluppfyllelse och resurser vid enheterna behandlats. Detta arbete har inte dokumenterats.

Bedömning

Har kultur- och utbildningsnämnden säkerställt att det bedrivs ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete på enhetsnivå?

Delvis.

Bedömningen baseras på att dokumentationen på enhetsnivå inte ger en samlad bild över utbildningens kvalitet och prioriteringar av utvecklingsinsatser. Inom grundskolan och anpassad grundskola finns dokumentation av resultatuppföljning kopplat till måluppfyllelse/kunskapsresultat, men inte för övriga delar kopplat till de nationella målen för utbildningen. För majoriteten av granskade förskolor saknas dokumentation helt.

Vi konstaterar att det, utifrån ifyllda analysmallar, är svårt att uttala sig vad enheternas analyser baserar sig på samt om innehållet är tillräckligt relevant utifrån enheternas resultat (då detta inte framgår av analysen). Dokumentation av analyserna är kortfattade och översiktliga.

Bedömningen baseras även på att förskole- och grundskoleenheterna, tillsammans med förvaltningen och nämnden, har behandlat uppföljning och analys av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå i samband med arbetsnämnden.

Det noteras även att dokumentation och analys av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå är ett pågående utvecklingsarbete tillsammans med Skolverket och Stockholms Universitet inom ramen för Samverkan för bästa skola under perioden 2023-2026.

Planering av utbildningen

Revisionsfråga 2: Har kultur- och utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen samt dokumenterat dessa delar?

lakttagelser

Granskningen visar att kultur- och utbildningsnämnden har tagit del av måluppfyllelse i de pedagogiska verksamheterna inom förskola och grundskola på arbetsnämnden i november 2023, som utgör underlag för planering, mål och internbudget. Nämnden får även löpande under året uppföljning av systematiskt kvalitetsarbete vid sina sammanträden.

Nämnden har vid arbetsnämnd i april 2024 behandlat mål- och verksamhetsplanering för läsåret 2024/2025. Enligt erhållet underlag från arbetsnämnden framgår att förvaltningen även presenterade resultaten för de två senaste mätningarna av mål- och verksamhetsplanens indikatorer/aktiviteter (vilka beskrivs nedan) samt för det kommunövergripande målet att *Kiruna är en av Sveriges bästa skolkommuner 2027*.

Kultur- och utbildningsnämnden antog vid sitt sammanträde 2024-04-09 §64 mål- och verksamhetsplanering för de pedagogiska verksamheterna 2024/2025 (förskola och skola).

Planen innehåller följande delmål:

1. Alla barn och elever utvecklas och når sina mål med stöd av goda lärmiljöer personal med rätt kompetens (mäts genom uppföljning av lärarbehörighet, måluppfyllelse åk 3, 6 och 9 samt resultatuppföljning förskola och skola).

2. All personal har goda förutsättningar för att utföra sina uppdrag för barn och elever (mäts genom uppföljning av tillbud och olycksfall samt medarbetarenkät).

Nämndens centrala aktiviteter för måluppfyllelse är kompetensutveckling (riktlinjer för utbildningskontrakt, rutiner för kompetensutveckling inom yrket), effektivt kompetensnyttjande (inom ramen för samverkan för bästa skola) samt barn- och elevhälsouppdraget (inom ramen för samverkan för bästa skola).

Nämnden har beslutat att anta driftbudget för kultur- och utbildningsförvaltningen 2024 vid sammanträdet 2024-02-29 §28. Den grundläggande resursfördelningsprincipen inom kultur- och utbildningsförvaltningens utbildningsverksamhet är att antalet barn och elever genererar resurser till respektive förskole/skolenhet. Därtill sker fördelning för personal, övriga driftskostnader, annan pedagogisk omsorg, övrig förbrukning, administration, arbetsmiljö, kompetensutveckling m.m.

Respektive rektor kan även ansöka om tilläggsbelopp för omfattande behov av särskilt stöd hos nämnden för att ett barn/en elev ska kunna ta del av den ordinarie undervisningen. Tilläggsbelopp för extraordinära stödinsatser tilldelas utifrån behov som ej täcks av ordinarie anpassningar och särskilt stöd exempelvis medicinska-, språkliga- eller inlärningssvårigheter.

Tilläggsbeloppet gällande omfattande särskilt stöd kan användas till:

- tekniska hjälpmedel
- särskilda läromedel
- assistenthjälp (Här gäller att det är en sådan extraordinär stödåtgärd som
- tilläggsbelopp utgår ifrån. Tänk även på att det ibland kan ingå i särskilt stöd.)
- anpassning av förskolans eller skolans lokaler

Nämnden beslutade 2024-02-29 §27 om resursfördelning 2024 för kommunala verksamheter (förskola och grundskola). Nämnden beslutade vid sammanträdet (§26) om att budget för tilläggsbelopp "extraordinära stödåtgärder" avsett för grundskolor år 2024 minskas med 1 mnkr 2024. Enligt tjänsteskrivelse till beslutet framgår att åtgärden görs för att kultur- och utbildningsnämnden skall nå upp till kravet på en budget i balans där intäkterna överstiger kostnaderna.

I sammanhanget noteras att nämnden i mars 2024 fått information om att förvaltningen har identifierat ett behov av översyn av resursfördelningsmodellen för att den ska vara ändamålsenlig efter regleringsändringar av timplaner m.m. Granskningen visar att nämnden inför 2025 nyttjar samma resursfördelningsmodell som tidigare (beslut om resursfördelning kommunala verksamheter 2025, 2024-12-12 §183).

Vid genomgång av protokoll från nämndens sammanträden framgår följande beslut med bäring på planering av utbildningen:

- 2024-04-09 §72 Nämnden antog *Plan mot diskriminering och kränkande behandling i Kiruna kommun 2024*.
- 2024-04-09 §73 Nämnden antog *Barn- och elevhälsoplan för Kiruna kommun 2024*.
- 2024-09-25 §131 Skolstruktur Kiruna kommun. Nämnden beslutar att ge förvaltningen i uppdrag att presentera hur skol- och förskolestrukturen i Kiruna

kommun bör se ut för att upprätthålla god kvalitet i verksamheten samt för att få samordningsvinster.

Bedömning

Har kultur- och utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen samt dokumenterat dessa delar?

Ja.

Bedömningen baseras på att nämnden systematiskt under året planerar utbildningen. Vi anser även att nämnden, utifrån erhållen uppföljning och dialog med verksamheterna, har fastställt styrning samt arbetar efter en resursfördelningsmodell till enheterna.

I sammanhanget noteras att nämnden inte har fångat upp förvaltningens identifierade behov av att se över nuvarande resursfördelningsmodell.

Uppföljning och analys på huvudmannanivå

Revisionsfråga 3: Har kultur- och utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt följt upp och analyserat utbildningen samt dokumenterat dessa delar?

lakttagelser

Granskningen visar att det inte finns någon samlad dokumentation för uppföljning eller analys av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå. Uppföljning av resultatredovisning har skett till nämnden löpande under året.

Vid granskning av kultur- och utbildningsnämndens sammanträdesprotokoll noteras följande uppföljning:

- 2023-11-23 §136 Arbetsnämnd - måluppfyllelse i de pedagogiska verksamheterna.

I protokollet framgår att förskolerektorer och grundskolerektorer tillsammans med nämndens ledamöter deltagit i arbetsnämnden och i gruppdiskussioner. Deltagarna får av förvaltningens kvalitetsutvecklare en genomgång av aktuell uppföljning av måluppfyllelse och resurser för förskole- och grundskolor.

- 2024-01-25 §3 Verksamhetsberättelse 2023. Nämnden beslutar att lägga informationen till handlingarna.
- 2024-03-14 §57 Nämnden får information från förvaltningschef avseende information om planerade organisationsförändringar i förvaltningens ledningen som ska bygga organisatorisk kapacitet att leda förvaltningen mot likvärdig och kompensatorisk utbildning, samt arbetet i huvudmannens frånvarogrupp med bland annat frånvarouppföljning, konsultation med rektorer och planering av möten med vårdnadshavare.

Nämnden får även information om att förvaltningen har identifierat ett behov av översyn av resursfördelningsmodellen för att den ska vara ändamålsenlig efter regleringsändringar av timplaner m.m.

- 2024-04-09 §74 Uppföljning av systematiskt kvalitetsarbete - stående punkt vid nämndens sammanträden. Nämnden beslutar att lägga informationen till handlingarna.
- 2024-04-09 §77 Information till nämnden om Skolinspektionens pågående tillsynsärenden. Nämnden lägger informationen till handlingarna.

Skolinspektionen inledde under vårterminen 2022 en regelbunden granskning vid 11 av Kiruna kommuns grundskolor. Sammantaget konstaterades brister avseende särskilt stöd vid 10 av 11 granskade enheter. En del brister konstaterades även avseende fjärrundervisning, bedömning och betygsättning och trygghet och studiero vid några enheter.

Kvarvarande brister och föreläggande om vite föreligger vid två enheter, Nya Raketskolan 4-6 samt Nya Raketskolan 7-9. Kvarvarande granskning VT2024 för Nya Raketskolan 4-6 avsåg brist på undervisning enligt timplan i musik, undervisning på entreprenad (ej lagenligt) samt betygsättning och dokumentation av betyg. För Nya Raketskolan 7-9 avsåg det brist på undervisning enligt timplan i musik och språkval tyska, undervisning på entreprenad (ej lagenligt) samt betygsättning och dokumentation av betyg.

- 2024-04-09 §79 Uppföljning av skolnärvaro. Nämnden beslutar att lägga informationen till handlingarna.
- 2024-05-15 §92 Verksamhetsrapport och patientsäkerhetsberättelse för elevhälsan 2023. Nämnden beslutar att lägga informationen till handlingarna.
- 2024-05-15 §98 Förvaltningschef informerade nämnden om uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet med fokus på måluppfyllelsen vid Nya Raketskolans högstadium samt om Skolinspektionens granskningsmodell och vilken form av granskning som myndigheten kan förväntas göra framöver i kommunen. Nämnden beslutar att lägga informationen till handlingarna.
- 2024-06-20 §112 Uppföljning av skolfrånvaro och skolplikt. Nämnden beslutar att lägga informationen till handlingarna. Av protokollet framgår att förvaltningen har lämnat en rapport till nämnden som beskriver hur förvaltningens närvarofrämjande arbete har utvecklats och gått till efter det att kultur- och utbildningsnämnden antog reviderad *Plan för skolplikt och främjande av skolnärvaro*.

Rapporten ska enligt protokollet omfatta en sammanställning av alla anmälningar som startade utredningar om problematisk skolfrånvaro från VT2020 till och med läsåret 2023/2024.

- 2024-06-20 §113 Uppföljning av systematiskt kvalitetsarbete. Vid sammanträdet ges nämnden en föredragning av kultur- och utbildningsnämndens kvalitetsutvecklare på ämnet organisation och tidplan för systematiskt kvalitetsarbete – ett pågående utvecklingsarbete inom samverkan för bästa skola 2024 tillsammans med Skolverket. Nämnden beslutar att lägga informationen till handlingarna.
- 2024-09-25 §127 Delårsrapport per augusti 2024. Nämnden beslutar att lägga informationen till handlingarna.

I bilagor till delårsrapporten framgår deluppföljning av nämndens delmål. Bland annat framgår att en del barnskötare påbörjat studier till förskollärare under hösten, samt att process med Skolverket och Stockholms Universitet pågår för ökad måluppfyllelse och barn- och elevhälsoarbetet (inom ramen för projektet samverkan för bästa skola).

- 2024-06-20 §139 Uppföljning av systematiskt kvalitetsarbete. Kultur- och utbildningsförvaltningens kvalitetsutvecklare redogör muntligt för förvaltningens nya upplägg för förvaltningens systematiska kvalitetsarbete som tas fram i samverkan med Skolverket och Stockholms universitet inom ramen för samverkan för bästa skola. Nämnden beslutar att lägga informationen till handlingarna.
- 2024-10-24 §169 Uppföljning av systematiskt kvalitetsarbete. Förvaltningschef redogör inom områdena Personalstatistik, Måluppfyllelse åk 6 och 9 och Måluppfyllelse Läsa-Skriva-Räknagarantin. Nämnden beslutar att lägga informationen till handlingarna.
- 2024-12-12 §203 Systematiskt kvalitetsarbete för anpassad grundskola. Nämnden beslutar att de tagit del av rapporten.

Bedömning

Har kultur- och utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt följt upp och analyserat utbildningen samt dokumenterat dessa delar?

Delvis.

Bedömningen baseras på att nämnden löpande under året får del av uppföljning kopplat till det systematiska kvalitetsarbetet, resultatredovisning, personalstatistik, frånvaro samt verksamhetsrapport för barn- och elevhälsan.

Bedömningen baseras även på att det inte skett någon samlad dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå som ger en samlad bild av utbildningens kvalitet och måluppfyllelse i relation till de nationella målen. Baserat på bedömningen av revisionsfråga 1 bedömer vi att bristande dokumentation på enhetsnivå påverkar förvaltningens möjlighet till uppföljning och analys på huvudmannanivå.

Ett utvecklingsområde är att förvaltningen ser till att dokumentationen på enhets- och huvudmannanivå omfattar uppföljning och analys i förhållande till de nationella målen för förskola/grundskola. Kvalitetsuppföljningen bör omfatta jämförelser mellan exempelvis skillnader i resultat mellan skolenheter, ämnen, årskurser, kön, mellan betyg och nationella prov samt över tid.

Vidtagna åtgärder

Revisionsfråga 4: Har kultur- och utbildningsnämnden vidtagit adekvata åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?

lakttagelser

Vid granskning av kultur- och utbildningsnämndens sammanträdesprotokoll noteras följande åtgärder

- 2024-03-14 §57 Nämnden beslutar att uppföljning av skolfrånvaro görs till en återkommande dagordningspunkt vid nämndens sammanträden.
- 2024-04-09 §79 Nämnden beslutar att skolfrånvaron ska tas upp i nämnden fyra gånger per år.
- 2024-09-25 §131 Nämnden beslutar, i samband med att den får information om skolstrukturen i Kiruna kommun, att ge förvaltningen i uppdrag att presentera hur skol- och förskolestrukturen bör se ut för att upprätthålla god kvalitet i verksamheten samt för att få samordningsvinster.
- 2024-10-24 §162 Nämnden beslutar att skolenheterna Högalidskolan 4-6 och 7-9 slås samman till en skolenhet för att stärka den organisatoriska kapaciteten och underlätta samverkan genom enhetlig styrning och ledning. Målet är enligt beslutet att nyttja resurser effektivt för ökad kvalitet i undervisningen för eleverna.
- 2024-10-24 §166 Nämnden beslutar att anta åtgärdsplan 2025 för personal- och kompetensförsörjning. (Ärendet behandlades för första gången 2023-10-26 §127, ärendet bordlades).

Planen redogör för planerade aktiviteter för år 2025. Kultur- och utbildningsnämnden utvärderar och uppdaterar årligen lägesbild och aktiviteter.

- 2024-10-24 §167 Särskilda åtgärder för personalförsörjning inom Kiruna kommun - Bristyrken. Kultur- och utbildningsnämnden beslutar att i skrivelsen "nämnda personalgrupper inom Kultur- och utbildningsförvaltningen" bör omfattas av särskilda åtgärder för personalförsörjning enligt kasu § 200, 2018-08-20. Nämnden beslutar att vidarebefordra frågan till ksau för beslut.

Vi har för granskningen tagit del av delrapportering av insatser inom ramen för Samverkan för bästa skola, daterad 2024-10-15. Av rapporten framgår bland annat att:

- Huvudmannagruppen har skapat förutsättningar för dialog och förankrat ny inriktning på det systematiska kvalitetsarbetet i rektorsgrupperna.
- Förväntningar gällande arbetet med ny struktur/mall för det systematiska kvalitetsarbetet har tydliggjorts.
- Former för kollegialt lärande är etablerat.

Av rapporten framgår följande orsaker till att målen inte helt uppnåtts:

- Arbetet med tydligt stöd i det systematiska kvalitetsarbetet till rektorer och verksamheter har påbörjats, men inte kommit igång fullt ut.
- En ny plan för det systematiska kvalitetsarbetet är påbörjad och planeras att antas av nämnden under 2024.
- Ingen förbättring av måluppfyllelse för eleverna syns.
- Förvaltningen har påbörjat utvecklingen av nya metoder för uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet men arbetet pågår under höstens process.

Bedömning

Har kultur- och utbildningsnämnden vidtagit adekvata åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?

Delvis.

Bedömningen baseras på att det har vidtagits en del åtgärder kopplat till organisatoriska förutsättningar. Förvaltningen ingår även i projektet Samverkan för bästa skola som omfattar flertalet åtgärder.

Utifrån bedömningen av revisionsfråga 1 och 3 bör nämnden säkerställa att dokumentationen av det systematiska kvalitetsarbetet utvecklas så att nämnden har ett tillräckligt underlag för att vid identifierade brister ha möjlighet att vidta åtgärder.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kiruna kommun genomfört en granskning av kultur- och utbildningsnämndens systematiska kvalitetsarbete. Granskningens syfte är att bedöma om kultur- och utbildningsnämnden har säkerställt ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kultur- och utbildningsnämnden **inte helt** har säkerställt ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete och att detta **inte helt** sker med tillräcklig intern kontroll.

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultatet lämnas följande rekommendationer till kultur- och utbildningsnämnden:

- Förankra struktur för dokumentation av kvalitetsarbetet gällande uppföljning, analys och åtgärder så att dokumentationen sker på ett likvärdigt sätt på enhetsnivå.
- Se till att uppföljning och analys av kvalitetsarbetet sker i förhållande till de nationella målen för förskolan/grundskolan samt dokumenteras i tillräcklig omfattning.
- Se att uppföljning och analys på huvudmannanivå inkluderar jämförelser av skillnader i resultat mellan skolenheter, ämnen, klasser, kön, samt mellan betyg och nationella prov över tid.
- Årligen anta årshjul för det systematiska kvalitetsarbetet.
- Se över nuvarande resursfördelningsmodell och eventuella behov av revideringar, i syfte att säkerställa att modellen bidrar till ökad måluppfyllelse bland eleverna.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
1. Har kultur- och utbildningsnämnden säkerställt att det bedrivs ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete på enhetsnivå?	<p>Delvis</p> <p>Dokumentation på enhetsnivå ger inte en samlad bild över utbildningens kvalitet och prioriteringar av utvecklingsinsatser.</p> <p>Utifrån dokumenterad analys är det svårt att uttala sig om vad enheternas analyser baserar sig på samt om innehållet är relevant utifrån enheternas resultat.</p> <p>I sammanhanget noteras att dokumentation och analys av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå är ett pågående utvecklingsarbete tillsammans med Skolverket och Stockholms Universitet inom ramen för Samverkan för bästa skola under perioden 2023-2026.</p>
2. Har kultur- och utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen samt dokumenterat dessa delar?	<p>Ja</p> <p>Nämnden har under året systematiskt planerat utbildningen. Nämnden har utifrån erhållen uppföljning och dialog fastställt styrning och arbetar efter en resursfördelningsmodell till enheterna.</p> <p>Nämnden har dock inte fångat upp förvaltningens identifierade behov av att se över nuvarande resursfördelningsmodell.</p>
3. Har kultur- och utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt följt upp och analyserat utbildningen samt dokumenterat dessa delar?	<p>Delvis</p> <p>Nämnden har löpande under året får del av uppföljning kopplat till det systematiska kvalitetsarbetet, resultatredovisning, personalstatistik, frånvaro samt verksamhetsrapport för barn- och elevhälsan.</p> <p>Det har dock inte skett någon samlad dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå som ger en samlad bild av utbildningens kvalitet och måluppfyllelse i relation till de nationella målen.</p> <p>Bristande dokumentation på</p>

enhetsnivå bedöms påverka förvaltningens möjlighet till uppföljning och analys på huvudmannanivå.

4. Har kultur- och utbildningsnämnden vidtagit adekvata åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?

Delvis

Det har vidtagits en del åtgärder kopplat till organisatoriska förutsättningar. Förvaltningen ingår även i projektet Samverkan för bästa skola som omfattar flertalet åtgärder.

Den bristande dokumentationen bedöms påverka nämndens möjlighet att identifiera brister och vidta åtgärder.



2025-03-03

Uppdragsledare

Michaela Nyman

Erik Jansen

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kiruna kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2024-10-02. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.