



Granskning av förutsättningar för elevers utveckling i grundskolan

Rapport

Umeå kommun

KPMG AB

2019-06-19

Antal sidor 25



Umeå kommun

Granskning av förutsättningar för elevers utveckling i grundskolan

2019-06-19

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Om särskilt stöd och högpresterande elever	5
4	Resultat av granskningen	7
4.1	Rutiner – särskilt stöd	7
4.2	Resursfördelning	8
4.3	Insatser	13
4.4	Samverkan	17
4.5	Uppföljning	18
4.6	Sammanfattande svar på revisionsfrågor	20
4.7	Slutsats och rekommendationer	23

1 Sammanfattning

Vi har av Umeå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om för- och grundskolenämndens genom sin styrning och uppföljning säkerställer att alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver utifrån sina egna förutsättningar och behov enligt skollagens krav. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

I kommunen finns ett nyligen beslutat dokument, en vägledning för *Elevers utveckling mot målen – utredning av en elevs behov av särskilt stöd*. Vägledningen syftar till att "tydliggöra processen i elevers arbete mot målen och utredning av en elevs behov av särskilt stöd" och att stärka likvärdigheten i utredningar och frågeställningar. I vägledningen framgår också vad som ska dokumenteras och var detta ska ske. *Levla* är ett stödmaterial som används av skolpersonal i arbetet med tidiga insatser för elever som hamnar i problemsituationer. I intervjuer med rektorer och lärare framgår att det finns rutiner, men att de är enhetsspecifika. Antingen finns rutinen eller arbetsgången för arbetet i elevhälsoplanen eller som ett fristående dokument. Utbildningsdirektören uppger dock om att enheternas rutiner utgår ifrån förvaltningens arbete, som bygger på aktuell forskning och beprövad erfarenhet. Motsvarande lokala styrdokument för arbetet med särskilt begåvande och särbegåvade elever finns emellertid inte.

Kostnaden per elev i grundskolan ligger under snittet i riket och kommungruppen, vilket främst beror på lägre undervisningskostnader och övriga kostnader. Av de totala resurserna fördelas merparten ut på skolenheterna utifrån elevantal, stadium¹ och socioekonomisk struktur. Strukturbeloppet² bygger på SCB:s riksmodell och tar hänsyn till fem bakgrundsfaktorer: nyligen invandrad, högsta utbildning för vårdnadshavarna, ekonomiskt bistånd, familj (om eleven bor med båda vårdnadshavarna eller inte) samt kön. Mindre skolor ges också särskilda bidrag. För elever med extraordinära stödbehov kan rektor söka tilläggsbelopp. Fördelningen av elevhälsoresurs per enhet görs av elevhälsochefen efter samråd med elevhälsochefens enhetschefer. Intervjuade rektorer upplever sig ha tillgång till elevhälsans olika funktioner och är nöjda med det sätt på vilket elevhälsoresurserna fördelas. I budget och resursfördelningsmodell tas ingen hänsyn till särskilt begåvade elever. Insatser för att möta dessa elevers behov ska rymmas inom ordinarie resurstilldelning.

Elevhälsan utgör tillsammans med rektor och studie- och yrkesvägledare skolornas elevhälsoteam (EHT). De träffas regelbundet för att diskutera elevernas utveckling mot målen på enhets-, klass- och individnivå. Intervjuade representanter för elevhälsan, rektorerna och lärarna upplever att organisationen fungerar väl. Särskilt stöd ges till exempel genom insats av specialpedagog eller elevassistent. Andra insatser kan bestå av anpassningar av lärmiljön och tillgång till digitalt stöd. I intervjuer framkommer att många insatser för elever i behov av stöd görs inom extra anpassningar. Lärarna känner att det läggs ett stort ansvar på dem att "hålla på med extra anpassningar".

Intervjuade lärare försöker att möta elever som är särskilt begåvade eller särbegåvade genom att till exempel ge dem mer utmanande uppgifter. Det kan handla om att välja läromedel som erbjuder extra material med mer utmanande uppgifter. I andra fall kan differentierade läromedel användas. Kurser kan erbjudas på högre nivåer, det vill säga

¹ Med stadium avses här lågstadium, mellanstadium och högstadium.

² Med strukturbelopp avses resurser som fördelas per enhet utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund.

Umeå kommun

Granskning av förutsättningar för elevers utveckling i grundskolan

2019-06-19

att eleven påbörjar studier mot mål i kommande kurs- eller ämnesplaner. Det uppfattas vara lättare att möta högpresterande elever än särbegåvade elever. Högpresterande kan arbeta mer självständigt med mer avancerade arbetsuppgifter medan arbetet med att möta särbegåvades behov ställer högre krav på lärarledd undervisning. Genom statsbidrag för likvärdig skola har Umeå kommun tillsatt en samordnare med syfte på att stötta lärare i verksamheten att kartlägga och arbeta med högpresterande elever.

Samverkan sker med en rad parter både inom och utom kommunen. Särskilt lyfts HLT (Hälsa, Lärande och trygghetsmöte) fram, vilket är ett samarbete mellan Umeå kommun och Region Västerbotten, som syftar till att ge barn och unga (0-16 år) och deras familjer ett tidigt och samordnat stöd. Samverkan med socialtjänsten utanför HLT upplevs av elevhälsan fungera väl. Det är enkelt att kontakta mottagningsenheten för att få råd i oidentifierade ärenden. Även samverkan med öppenvården upplevs fungera bra. Skolans psykologer träffar årligen psykologer på habiliteringen.

Samverkan sker också med Umeå universitet och deras lärarutbildning inom ULF – utveckling, lärande och forskning för en koppling mellan forskning och praktik.

Respondenter på alla nivåer pekar på att målarbetet bygger på utfallet av verksamheten. Genom ett systematiskt kvalitetsarbete upptäcks brister, som i det fortsatta arbetet blir föremål för särskilt fokus. Det har till exempel gällt pojkars och flickors studieresultat. I *Uppdragsplan 2019-2022* och styrkort för 2019 framgår att nämnden har satt upp som mål att pojkar år 2025 ska prestera 20 procent bättre än snittet i kommungruppen större städer.

Årligen, för varje läsår, presenterar Umeå kommun en kvalitetsrapport på huvudmannanivå för grundskola, grundsärskola, förskoleklass och fritidshem. I rapporten redovisas studieresultat för årskurserna tre, sex och nio. Betygsresultaten i årskurs sex och årskurs nio redovisas och analyseras utifrån könsperspektiv.

Vi bedömer att för- och grundskolenämnden systematiskt arbetar med elever i behov av särskilt stöd och med högpresterande elever, till exempel genom riktlinjer och rutiner. Resursfördelningssystemet och tilläggsbelopp riktar resurser dit behoven bedöms vara som störst. Studieresultaten följs upp, särskilt ur ett könsperspektiv, och brister (problem) identifieras.

Det är inte säkerställt att alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver. Vi bedömer att elever i behov av särskilt stöd får det, men inte alltid i den omfattning eller form som vore mest ändamålsenlig.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi för- och grundskolenämnden

- att följa upp att elever i behov av särskilt stöd får det i åtgärdsprogram då extra anpassningar riskerar att bli omfattande och regelbundna utan att målen uppnås.
- att särskilt inhämta kunskap om elever som inte får adekvat särskilt stöd och vidta åtgärder för att säkerställa att alla elevers behov av särskilt stöd kan mötas.
- att stärka och följa upp arbetet kring särskilt begåvade elever och särbegåvade elever och vidta åtgärder så att eleverna får utmaningar och kan utvecklas så långt som möjligt.

2 Bakgrund

Vi har av Umeå kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma hur för- och grundskolenämnden som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning säkerställer att alla elever "ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande" utifrån sina förutsättningar för att "kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål".³

Varje elev har rätt att få den stimulans, det stöd och de extra anpassningar som behövs för att nå så långt som möjligt inom den ordinarie undervisningen. Om skolan misstänker att eleven trots detta inte kommer att nå kunskapsmålen i ett eller flera ämnen ska skolan ge eleven särskilt stöd. Rätten till särskilt stöd är kopplad till rätten att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller till att eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Även elever som lätt når målen ska ges stimulans och förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt utifrån den nivå som de befinner sig på. Till denna grupp hör också särskilt begåvade elever. Det är viktigt att huvudmannen arbetar för att höja motivationen hos dessa elever. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om nämnden genom sin styrning och uppföljning säkerställer att alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver utifrån sina egna förutsättningar och behov enligt skollagens krav.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Finns det ändamålsenliga rutiner kring arbetet med särskilt stöd, som säkerställer att elever i behov av särskilt stöd får det i enlighet med skollagens skrivning?
- Hur avsätts resurser för elever i behov av särskilt stöd?
 - Tas hänsyn till kön i resursfördelningen?
- Hur avsätts resurser för särskilt begåvade elever?
 - Tas hänsyn till kön i resursfördelningen?
- Vilka insatser görs för elever som är i behov av särskilt stöd?
- Vilka insatser görs för särskilt begåvade elever?
- Finns samverkan med andra aktörer inom området för hög måluppfyllelse?
- Hur följer nämnden upp att elever i behov av särskilt stöd får det?
- Hur följer nämnden upp att särskilt begåvade elever får stimulans och kan utvecklas utifrån sina förutsättningar?

³ 3 kap. 3 § SkoL

Beträffande ledning och stimulans avgränsas granskningen till elever i behov av särskilt stöd och särskilt begåvade elever.

Granskningen avser för- och grundskolenämnden.

2.2 Revisionskriterier

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

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 2 kap. 8 b § och 3 kap. 3 §, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstemän och politiker. De dokument som studeras är riktlinjer och andra styrdokument på huvudmannanivå och urval av skolenheter, huvudmannens kvalitetsrapport för de senaste två åren samt Skolinspektionens senaste regelbundna tillsyn respektive i förekommande fall kvalitetsgranskning. I granskningen ingår också att studera Skolinspektionens enkäter inför regelbunden tillsyn. Genom detta material fås tillgång till elevernas syn på sin utbildning, både vad gäller särskilt stöd och att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar, vårdnadshavarnas syn på utbildningen samt personalens syn på hur det arbetar och delvis vilka förutsättningar som de upplever sig ha. Offentlig statistik vad gäller anmälningar till Skolinspektionen inom området för granskningen redovisas och analyseras.

I granskningen har intervjuer gjorts med för- och grundskolenämndens ordförande eller hela presidiet, utbildningsdirektör, biträdande utbildningsdirektör grundskola, en rektor från vardera skolområde representerandes både större och mindre skolor samt centralt belägna skolenheter samt landsbygdsenheter, en lärare (ej förstelärare eller lärare med specialpedagogisk kompetens) från respektive skola som valdes ut i urvalet ovan samt elevhälsoschef och en representant för varje insats inom elevhälsan (primärt lokalt placerad insats). Rapporten är faktakontrollerad av utbildningsdirektör, biträdande utbildningsdirektör och skolstrateg.

3 Om särskilt stöd och högpresterande elever

Utbildningen ska vara likvärdig för alla elever inom skolväsendet. Med likvärdighet menas enligt Skolinspektionen "lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och att utbildningen ska vara kompenserande". "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."⁴ Om det framkommer att en elev riskerar att inte nå målen, trots att stöd har givits genom extra anpassningar, skall detta anmälas till rektor som

⁴ 3 kap. 3 § SkoL

Umeå kommun

Granskning av förutsättningar för elevers utveckling i grundskolan

2019-06-19

skyndsamt ska utreda elevens eventuella behov av särskilt stöd. I detta sammanhang ska också samråd ske med elevhälsan, "om det inte är uppenbart obehövt". Om eleven behöver särskilt stöd ska den få det och ett åtgärdsprogram ska utarbetas i enlighet med skollagens 3 kap. 9 §.

Det kan finnas många orsaker till att en elev kan ha svårt att uppnå kunskapskraven och därför behöver särskilt stöd. Elever med diagnoser behöver inte automatiskt komma i åtnjutande av särskilt stöd. En diagnos får inte heller vara en förutsättning för att få särskilt stöd. Det är professionen som själv bedömer vad som är särskilt stöd.

Huvudmannen ska ge rektorerna förutsättningar att kunna leva upp till lagens krav. Det är sedan rektor som i sin tur tillser att personalen både har kompetens och resurser för arbetet med särskilt stöd. Skolverket påtalar i sina allmänna råd beträffande "Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram" (SKOLFS 2014:40) att "huvudmannen bör skapa rutiner för att undersöka att arbetet med [...] särskilt stöd fungerar på skolenheterna och i förekommande fall vidta nödvändiga åtgärder.

Skolinspektionen gjorde under 2018 en kvalitetsgranskning på gymnasieskolans naturvetenskapliga program *Utmanande undervisning för högpresterande elever*.⁵ I rapporten hänvisas till studier som olika forskare och Skolverket har gjort av vad som påverkar resultaten i svensk grundskola och som visar på att "högpresterande elever tenderar att ses som självgående, vilket resulterar i att de ofta får klara sig utan stöd i undervisningen"⁶ och att lärares behörighet har större betydelse för högpresterande elever än icke högpresterande⁷.

Sammanfattningsvis skriver Skolinspektionen att vad granskningen "visar är att högpresterande elever kan behöva särskilt tydlig återkoppling både kring enskilda uppgifter och kring deras kunskapsutveckling. De behöver också ha en stor tydlighet i instruktioner och bedömning för att vara trygga i att veta när en arbetsuppgift är färdig. Högpresterande elever behöver undervisning av lärare som har en bred syn på stimulans och utmaningar och som inte enbart handlar om högt tempo och acceleration. Det handlar även om möjligheten att fördjupa sig inom ämnet, berikning. Högt tempo kan också stå för variation i arbetssätt under lektionen där läraren under lektionen för eleverna genom olika arbetsuppgifter som följer logiskt efter varandra utan att det blir onödiga tidsförluster".⁸

I Skolinspektionens årsrapport 2018 skriver myndigheten att den i sina granskningar har sett svagheter i elevernas utbildningsvägar till exempel vid skolformsbyten. I de fall information förs över handlar det främst om elever med stödbehov. "Andra grupper riskerade att falla bort, till exempel högpresterande elever."⁹

⁵ Utmanande undervisning för högpresterande elever Kvalitetsgranskning på gymnasieskolans naturvetenskapliga program, 2017:7328, Skolinspektionen

⁶ Ibid. sid. 12

⁷ Vad påverkar resultaten i svensk grundskola, rapport, Skolverket, 2009, sid. 187

⁸ Utmanande undervisning för högpresterande elever Kvalitetsgranskning på gymnasieskolans naturvetenskapliga program, 2017:7328, Skolinspektionen, sid. 40

⁹ Skolinspektionens årsrapport 2018, 2018:8449, sid. 35

4 Resultat av granskningen

4.1 Rutiner – särskilt stöd

I intervjuer med rektorer och lärare framgår att det finns rutiner, men att de är enhetsspecifika. Antingen finns rutinen eller arbetsgången för arbetet i elevhälsoplanen eller som ett fristående dokument.¹⁰ Utbildningsdirektören uppger dock om att enheternas rutiner utgår ifrån förvaltningens arbete, som bygger på aktuell forskning och beprövad erfarenhet. Det gäller till exempel vägledning och *Levla*, om vilket kommer mer längre fram.

Elevhälsan lyfter fram ett nyligen beslutat dokument, en vägledning för *Elevers utveckling mot målen – utredning av en elevs behov av särskilt stöd*. Dokumentet är beslutat av chefen för elevhälsan och har presenterats för rektorerna. Vägledningen syftar till att "tydliggöra processen i elevers arbete mot målen och utredning av en elevs behov av särskilt stöd" och att stärka likvärdigheten i till exempel utredningar och frågeställningar. I vägledningen framgår också vad som ska dokumenteras och var detta ska ske.

Levla är ett stödmaterial som "är tänkt att användas av skolpersonal i arbetet med tidiga insatser för elever som hamnar i problemsituationer. Det är viktigt att lärmiljön ligger i fokus och att konkreta åtgärder snabbt kommer igång." Materialet är omfattande, men överskådligt presenterat och berör beskrivning av problemsituation, önskat läge, anpassningar och åtgärder samt avstämning. *Levla* är utvecklat inom Umeå kommuns centrala elevhälsa och implementerat på alla kommunens skolenheter för fyra år sedan. Enligt utbildningsdirektör och grundskolechef ska alla nyanställda introduceras för och använda sig av materialet. *Levla* ska också användas vid ansökan om tilläggsbelopp. En del av skolenheternas elevhälsoplaner hänvisar också till *Levla*. Stödmaterialiet är inte gjort för elever som snabbt når målen och behöver utmaningar.

För att hitta och följa upp elever, både i behov av särskilt stöd och elever som snabbt når målen används idag inte bara befintligt betygssystem och nationella prov utan också statligt bedömningsstöd, vilket används från årskurs ett till tre. Inom kort även i förskoleklass. Intervjuade lärare i lågstadiet verifierar att högpresterande elever kan hittas på detta sätt.

För arbetet med särskilt begåvade elever/särbegåvade elever¹¹ finns SKL:s *Handlingsplan särskilt begåvade barn och elever 2016*, som Umeå kommun var med och tog fram år 2014. Syftet med handlingsplanen "är att synliggöra och uppmärksamma särskilt begåvade barn och elever samt att aktivt arbeta för att öka kompetensen hos pedagoger och därmed höja undervisningens kvalitet".¹² Handlingsplanen nämns varken av rektorer eller lärare under intervjuerna.

Utgångspunkt för allt arbete med att möta elevers olika behov är ledning och stimulans. Utbildningsdirektören lyfter särskilt fram kommunens satsningar på pedagogiskt ledarskap på alla nivåer.

¹⁰ Se t.ex. Elevhälsoplan för Hörnefors centralskola och Sörmjölle skola, Hagaskolan 7-9 och Carlshöjdsskolan samt Arbetsgång kring elever med behov av särskilt stöd Ersängsskolan.

¹¹ Beträktas i *Handlingsplanen* som synonymer, se sid. 6

¹² *Handlingsplan särskilt begåvade barn och elever 2016*, sid. 6

2019-06-19

Bedömning

På huvudmannanivå finns handlingsplan och rutiner för arbete med att ge elever det särskilda stöd som de behöver och för att möta särskilt begåvade och särbegåvade elever. Personal på enheterna har dock inte alltid kännedom om dessa dokument. På varje enhet finns dock elevhälsoplaner och/eller åtgärdstrappor som är väl kända och används i verksamheten av pedagogisk personal och elevhälsa. Motsvarande lokala styrdokument för arbetet med särskilt begåvande och särbegåvade elever finns emellertid inte.

Elevhälsan har arbetat fram en ny vägledning som håller på att implementeras. Elevhälsan har också utvecklat ett stödmaterial som är känt och används i arbetet med elever i behov av särskilt stöd på skolenheterna.

Vi bedömer att nämnden har rutiner för arbetet med särskilt stöd och särskilt begåvade barn och elever. Kännedomen om dokumenten är dock mindre god. Den nya vägledningen håller på att implementeras.

4.2 Resursfördelning

"Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas" enligt skollagen 1 kap. 9 §. Detta betyder att eleverna ska ges förutsättningar att nå så långt som möjligt och att de elever som av olika skäl har det svårt att nå målen i skolan, till exempel av socioekonomiska skäl eller för att de har ett annat modersmål än svenska, ska kompenseras. Likvärdig utbildning handlar alltså inte om att resurserna ska fördelas lika, utan att "hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov". (Lgr11, p1) Detta är skolans kompensatoriska uppdrag. Sedan den 1 juli 2014 ska kommuner enligt skollagens 2 kap. 8 b § "fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov".

"I samband med resursfördelningen är det av vikt att huvudmannen tar hänsyn till behoven på de olika skolorna, bland annat genom att föra en dialog med rektorerna. Att resurser viktas och fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov är ett mycket betydelsefullt instrument för att kunna uppnå likvärdighet i utbildningen." (SKOLFS 2014:40, sid. 19)

I Skolverkets statistik (Siris), som bygger på uppgifter som kommunerna lämnar till SCB, framgår att genomsnittskostnaden för en grundskoleelev i Umeå kommun år 2017 var 101 911 kronor. Nedan görs en jämförelse med genomsnittligt kostnad i kommungruppen större städer (kommunal huvudman) och för rikets samtliga kommunala huvudmän. Snittkostnaderna för rikets samtliga huvudmän ligger något lägre, totalt 108 000 kronor.

Umeå kommun

Granskning av förutsättningar för elevers utveckling i grundskolan

2019-06-19

2017	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Undervisn.	Skolmål tider	Lärverk tyg	Elevhälsa	Övr. ¹³
Umeå	101 911	17 053	54 028	7 238	4 873	3 762	14 958
Kommungrp.	105 594	17 345	58 297	6 197	4 148	3 107	16 501
Riket	109 462	17 988	60 662	6 319	4 465	3 320	16 710

Kolada, SKL

Kostnaden per elev i grundskolan ligger under snittet i riket och kommungruppen, vilket främst beror på lägre undervisningskostnader och övriga kostnader. Förhållandet var detsamma 2016. I statistiken kan vi också se att kostnaden för elevhälsa ökade kraftigt från 2 730 kronor per elev 2016 till 3 762 kronor 2017. För- och grundskolenämndens ordförande är nöjd med att kommunfullmäktige vid senaste budgetbeslutet gav nämnden full tackning för indexuppräknning och tillväxt.

Av de totala resurserna fördelas merparten ut på skolenheterna utifrån elevantal, stadium¹⁴ och socioekonomisk struktur¹⁵. Nämndens ordförande menar att så mycket resurser som möjligt ska föras ut på enhetsnivå för att ge rektor goda förutsättningar. Kostnader för skolläring, elevhälsa, studie- och yrkesvägledning, IT, måltider, skolbibliotek och lokaler bekostas centralt. Fördelningen av elevhälsoresurs per enhet görs av elevhälsochefen efter samråd med elevhälsochefens enhetschefer. Intervjuade rektorer upplever sig ha tillgång till elevhälsans olika funktioner och är nöjda med det sätt på vilket elevhälsoresurserna fördelas.

I för- och grundskolenämndens reviderade resursfördelningsmodell framgår att syftet med modellen är att "fördela resurser [...] på ett sådant sätt att det ger en ökad likvärdighet avseende elevernas möjlighet till att nå kunskapsmålen oavsett strukturella skillnader som elevernas socioekonomiska bakgrund samt andra strukturella omständigheter som behöver beaktas".¹⁶ Befintlig resursfördelningsmodell har gällt sedan 1 januari 2018. Både nämndens ordförande och ledande cheftjänstepersoner påtalar att arbetet med att ta fram en ändamålsenlig modell har utgått från aktuell forskning och omvärldsbevakning.

Resursfördelningen består av fem olika delar:

- Basbelopp
- Struktur tillägg utifrån socioekonomiska bakgrundsfaktorer. Femton procent av den totala summan av basbelopp och struktur tillägg fördelas utifrån socioekonomiska bakgrundsfaktorer.
- Struktur tillägg för liten skola utanför större boendeområden. Resurserna fördelas till skolor utifrån två definitioner: liten skola i mindre tätort, som får ett

¹³ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

¹⁴ Med stadium avses här lågstadium, mellanstadium och högstadium.

¹⁵ Att resurser fördelas utifrån socioekonomisk struktur betyder att hänsyn tas till elevernas socioekonomiska bakgrund vid resursfördelning per enhet..

¹⁶ För- och grundskolenämnden, 2017-04-27, § 30

Umeå kommun

Granskning av förutsättningar för elevers utveckling i grundskolan

2019-06-19

extra anslag om 155 tkr och mycket liten skola i mindre tätort. En mycket liten skola får strukturtillägg utifrån faktisk merkostnad och nämnden fattar årligen beslut om detta. År 2019 handlar det om fyra skolenheter¹⁷ som fick mellan 155 tkr och 700 tkr.¹⁸

- Ersättning för undervisning till nyanlända elever
- Tilläggsbelopp för elever med extraordinära behov av stöd

Strukturbeloppet¹⁹ bygger på SCB:s riksmodell²⁰ och tar hänsyn till fem bakgrundsfaktorer: nyligen invandrad, högsta utbildning för vårdnadshavarna, ekonomiskt bistånd, familj (om eleven bor med båda vårdnadshavarna eller inte) samt kön. Av nyss nämnda faktorer har elevens tid i Sverige har störst inverkan på studieresultaten och elevens kön lägst inverkan. Utbildningsdirektören framför, vilket också framgår av beslut i nämnden²¹, att pojkar och flickors resultat särskilt följs upp. Direktören konstaterar också att diskrepansen i måluppfyllelse mellan flickor och pojkar är lägre i Umeå jämfört med snittet i riket.²² Om detta är ett resultat av nämndens fokus på området eller inte är dock svårt att säga, menar hon.

Förutom ovan nämnda resurser anslår också nämnden resurser till förberedelseklasser i årskurs 4-9. Nämndens ordförande påtalar vikten av att förberedelseklasserna är anslagsfinansierade, så att övergång till ordinarie klass inte försenas av ekonomiska skäl, det vill säga att rektor då skulle förlora pengar.

¹⁷ Sörmjölle skola, Botsmarks skola, Överboda skola (endast F-klass) och Rödåsels skola

¹⁸ För- och grundskolenämnden, 2018-11-29, § 90

¹⁹ Med strukturbelopp avses resurser som fördelas per enhet utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund.

²⁰ SCB:s riksmodell är en standardiserad modell som är baserad på elever från hela riket. Modellen baseras på samtliga elever som avslutat årskurs nio de senaste 5 åren. De samband som skattas mellan resultatvariablerna och bakgrundsvariablerna gäller således för hela riket. De är inte speciellt anpassade för Umeå kommun.

²¹ För- och grundskolenämnden, 2018-11-29, § 90

²² Efter läsåret 2018/2019 uppnådde en något högre andel pojkar än flickor kunskapskraven i alla ämnen (+0,3 procentenheter) och behörighet till gymnasieskolan (+2,8 procentenheter) Flickor hade dock ett högre genomsnittligt meritvärde på 242,2 i jämförelse med pojkarnas 223,9. Flickornas resultat i Umeå ligger något under rikssnittet och pojkar över rikssnittet för pojkar. Sammantaget ligger måluppfyllelsen i Umeå över rikssnittet.

Umeå kommun

Granskning av förutsättningar för elevers utveckling i grundskolan

2019-06-19

De totala resurserna per elev och skolenhet ser ut som följer. För varje stadium redovisas de två skolenheter som erhåller högst respektive lägst resurs per elev 2019.

Skolenhet	Elevantal	Resurs (kr/elev) exkl. småskole-tillägg	Resurs (kr/elev) inkl. småskole-tillägg ²³
Botsmarks skola F-3	11	59 532	88 944
Östra Ersbodaskola F-6	79	53 322	
Rödängsskolan F-3	91	42 791	
Sörfors skola F-6	59	42 037	43 527
Skolenhet årskurs 4-6			
Rödåsels skola F-6	18		66 891
Östra Ersbodaskolan F-6	55	56 936	
Ersängsskolan F-6	48	55 341	
Sörmjöle skola F-6	19	45 533	48 352
Innertavle skola F-6	36	44 179	45 527

Umeå kommun

I den första resurskolumnen bortses alltså från småskoletillägget, medan det ingår i den sista kolumnen. En elevplats i lågstadiet kostar alltså mellan 42 791 kr/elev och 88 944 kr/elev. I mellanstadiet ligger kostnaden mellan 45 527 kr/elev och 66 891 kr/elev.

Skolenhet	Elevantal	Resurs (kr/elev) exkl. småskole-tillägg	Resurs (kr/elev) inkl. småskole-tillägg ²⁴
Skolenhet årskurs 7-9			
Ersängsskolan 7-9	146	59 202	
Ålidhemsskolan 6-9	177	54 798	

²³ I uträkningen av kostnad per elev inklusive småskoletillägg har den totala resurser per elev räknats fram genom att dividera småskoletillägget med det totala antalet elever på skolenheten, inklusive elever i förskoleklass.

²⁴ I uträkningen av kostnad per elev inklusive småskoletillägg har den totala resurser per elev räknats fram genom att dividera småskoletillägget med det totala antalet elever på skolenheten, inklusive elever i förskoleklass.

Obbola skola 7-9	77	48 966	
Linneaskolan 7-9	191	48 414	

Umeå kommun

I högstadiet är diskrepansen som lägst och ingen högstadieskola erhåller småskoletillägg. Om vi bortser från småskoletillägget gör strukturtillägget att elevresursen till den skolenhet som erhåller högst resurstilldelning i förhållanden till den som får lägst får drygt 40 procent högre resurs i lågstadiet, knappt 30 procent i mellanstadiet och drygt 22 procent i högstadiet.

4.2.1 Särskilt stöd

Kostnader för elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd belastar respektive skolenhet. För elever med extraordinära stödbehov finns tilläggsbelopp för rektor att söka. Ansökningar görs skriftligen och beslut fattas av elevhälsochefen efter samråd med representanter för elevhälsans olika insatser. År 2019 avsattes 17 mnkr²⁵ för tilläggsbelopp, vilket är tre mnkr mer än 2018. Behoven är stora och har ökat. Inför beslutet fick nämnden en muntlig redovisning av tilläggsbelopp och kostnadsutvecklingen av grundskolestrateg och elevhälsochef.

För skolhuvudmännen finns många statsbidrag att söka. I intervjuerna lyfts särskilt lågstadiesatsningen och statsbidrag för likvärdig skola fram. Intervjuade lågstadielärare bedömer att de extra personalresurser som lågstadiesatsningen har möjliggjort skapar goda förutsättningar för att möta elevernas olika behov. Situationen på mellanstadiet är dock svårare och på högstadierna måste klasserna ha 27-28 elever för att budgeten ska hålla, enligt rektor. Genom statsbidrag för likvärdig skola hoppas man dock på högstadiesatsningarna kunna skapa studiegård/flexibel undervisningsgrupp för elever som under kortare tid behöver en större insats mer eller mindre skild från ordinarie grupp.

Tillgången till elevhälsa bedöms av de flesta respondenterna vara god, men elevhälsans fysiska närvaro på respektive enhet skiljer från en halvdag i veckan på de små skolorna till daglig närvaro på de större.

4.2.2 Särskilt begåvande elever

I budget och resursfördelningsmodell tas ingen hänsyn till särskilt begåvade elever. Insatser för att möta dessa elevers behov ska rymmas inom ordinarie resurstilldelning.

Bedömning

Vi bedömer att för- och grundskolenämnden har ett resursfördelningssystem som tar hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov, utifrån perspektivet elever i behov av stödinsatser. Nämnden har med stöd av förvaltningen gjort en noggrann analys av vilka faktorer som påverkar elevers måluppfyllelse och utifrån dessa beslutat om modell. Hänsyn tas till viss del till kön. För elever med extraordinära behov finns tilläggsbelopp för rektor att söka. Förutom dessa medel finns också resurser inom elevhälsan som tar hänsyn till enheternas olika behov av stöd för att möta eleverna.

²⁵ Avser tilläggsbelopp till kommunen egna grundskolor. För alla verksamheter och huvudmän avsattes 2019 19,1 mnkr att jämföras med 42,2 mnkr 2018.

Insatser för särskilt begåvade elever bör kunna göras inom rektors budget, eftersom det handlar om insatser av pedagogisk art.

4.3 Insatser

Under de senaste två åren, 2017 och 2018, förelade Skolinspektionen Umeå kommun i fyra ärenden per år, efter anmälningar till myndigheten. I sju till åtta ärenden per år riktades ingen kritik eller överlämnandes ärendet till huvudmannen för handläggning, till exempel klagomålshantering.

I skolenkäten hösten 2018, inför Skolinspektionens regelbundna tillsyn, tillfrågades eleverna i årskurs fem och årskurs nio om anpassning efter elevens behov, studiero och trygghet.²⁶ Siffrorna i kolumnerna visar medelvärdet på svaren i Umeå kommuns grundskolor i jämförelse med snittet i enkätomgången.

Stimulans	Årskurs 5	Årskurs 9
Skolarbetet är intressant	7,0 / 6,9	5,0 / 5,6
Anpassning efter elevens behov	Årskurs 5	Årskurs 9
Mina lärare hjälper mig i skolarbetet när jag behöver det.	8,8 / 8,6	7,1 / 7,3
Skolarbetet är för svårt för mig	7,5 / 7,3	6,0 / 6,3

Skolenkäten för elever i årskurs 5 respektive årskurs 9 hösten 2018, Skolinspektionen

Utmaningar	Årskurs 5	Årskurs 9
Jag kan få svårare uppgifter om jag vill	7,6 / 7,1	6,9 / 6,9
I min skola finns det extrauppgifter när man är klar	8,8 / 8,5	-
I min skola finns det extrauppgifter för de som hinner och vill ha det		7,2 / 7,2
Jag får för lite utmanande uppgifter i skolan		6,5 / 6,1
Studiero	Årskurs 5	Årskurs 9
Jag har studiero på lektionerna.	6,4 / 6,1	5,7 / 5,5
Jag känner mig trygg i skolan.	8,8 / 8,1	7,8 / 7,5

Skolenkäten för elever i årskurs 5 respektive årskurs 9 hösten 2018, Skolinspektionen

²⁶ Medelvärdet och indexvärdet hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna anger att påståendet "stämmer helt och hållet" och 0 att påstående inte alls stämmer, däremellan finns alternativen "stämmer ganska bra" och "stämmer ganska dåligt". Vid negativa påståenden gäller omvänt förhållande.

Umeå kommun

Granskning av förutsättningar för elevers utveckling i grundskolan

2019-06-19

Åk 5-elevernans svar i enkäten ligger i paritet med eller något över snittet i enkätomgången. Särskilt positiva är svaren på frågan om eleverna känner sig trygga i skolan. I Skolinspektionens sammanställning kan vi se att pojkar ger positiva svar i högre grad än flickor vad gäller studiero och trygghet. Flickorna uppger dock i högre grad att skolarbetet är intressant.

Högstadiееlevernans svar är något mer negativa i förhållande till enkätomgångens snitt. Det gäller särskilt om skolarbetet upplevs som intressant. Trots det upplever eleverna i Umeå kommuns skolor att de är mer nöjda än genomsnittet vad gäller om de får utmanande uppgifter. Även högstadiееleverna känner sig mer trygga i skolan än enkätomgångens genomsnitt. Pojkarna ger, förutom vad utmaningar beträffar, mer positiva svar på påståendena än vad flickorna gör.

Vårdnadshavarnas i Umeå svar på frågor om stimulans och anpassningar efter elevens behov är i stort i paritet med snittet i enkätomgången.²⁷ Drygt var femte vårdnadshavare tycker dock att deras barn behöver mer hjälp än skolan ger henne/honom. Av vårdnadshavare till de barn som får särskilt stöd tycker drygt en fjärdedel att det inte blev snabbt utrett och att barnet inte får det stöd som barnet behöver. En femtedel menar att ett åtgärdsprogram inte utarbetades, då det framkom att barnet behövde särskilt stöd. Närmare två tredjedelar av vårdnadshavarna gav positiva svar. Merparten av vårdnadshavarna (94 %) upplever att deras barn känner sig trygga i skolan, men andelen som upplever att barnet har studiero är bara knappt två tredjedelar (64 %).

Av den pedagogiska personalen menar så gott som alla att de anpassar undervisningen efter elevernas förutsättningar och att de hittar alternativa arbetssätt för eleverna. Var fjärde lärare tycker dock inte att de har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det.²⁸ Intervjuade lärare menar att det i varje klass finns så många elever med så individuella behov att det blir svårt att möta alla. Det kan till exempel vara elever med psykisk ohälsa. Lärarna menar också att tysta och lugna elever riskerar att få mindre stöd än de elever som är utagerande. Var femte lärare tycker inte att det utreds snabbt om det framkommer att en elev har behov av särskilt stöd.

Den pedagogiska personalen menar att de har möjlighet att hitta utmaningar för eleverna, men över var femte lärare tycker inte att de har "utrymme att ge stimulerande arbetsuppgifter till alla elever". Över 40 procent tycker att det är viktigt att eleverna får vänta in varandra så att de går vidare i kunskapsutvecklingen. Intervjuade rektorer menar att insatser görs för elever som snabbt når målen och behöver utmanas, men att det finns mycket kvar att göra, särskilt vad sårbarhetsade elever beträffar. En rektor menar att det är lättare att hitta de sårbarhetsade pojkarna än de sårbarhetsade flickorna. Att lärarna vill att eleverna ska vänta in varandra är inget som rektorerna känner igen. Lärarna har lite olika syn på frågan. Någon tycker det är helt orimligt medan en annan menar att eleverna ska kunna utvecklas inom ett avgränsat arbetsområde, men att klassen gemensamt går vidare till ett nytt arbetsområde. Elevehälsan menar att det är ganska sällan som dessa elever lyfts vid elevhälsomöten. Frågan om studietakt och utmaningar kan dock lyftas i hälsosamtal med skolsköterska. Det handlar mycket om koppling till motivation.

²⁷ Stimulans 7,1 (7,2), Anpassning efter elevens behov 7,4 (7,4)

²⁸ Till positiva svar räknas de som svarar att påståendena stämmer helt och hållet respektive ganska bra. Till negativa svar räknas de som svarar att påståendena stämmer ganska dåligt eller inte alls.

Umeå kommun

Granskning av förutsättningar för elevers utveckling i grundskolan

2019-06-19

Personalens syn på om det råder studiero på lektionerna och om eleverna känner sig trygga ligger i paritet med snittet i enkätomgången. Omkring femton procent tycker inte att eleverna har studiero på lektionerna, men de flesta upplever att eleverna känner sig trygga på skolan.

Elevhälsan är i Umeå kommun primärt centralt organiserad. Det betyder att alla kuratorer, psykologer och skolsköterskor har sin enhetschef placerad under elevhälsochefen. Ett mindre antal lärare med specialpedagogisk kompetens finns också inom det centrala Pedagogiskt stödcentrum. Merparten av specialpedagoger och speciallärare har dock rektor som chef.

I kommunen finns en central särskild undervisningsgrupp, Björken, med plats för tio elever. Av lokalmässiga skäl kan dock endast sex elever i dagsläget tas emot där. En plats på Björken är, enligt grundskolechef, tillfällig och ska inte vara längre än ett läsår. Utgångspunkten är alltid att varje elev ska få sin undervisning inkluderat, det vill säga i ordinarie klass. Om det inte fungerar för den enskilde eleven att vara i klassrummet får de sin undervisning efter behov i angränsade lokaler.

Det dagliga arbetet leds av rektor på respektive skolenhet. Elevhälsan utgör tillsammans med rektor och studie- och yrkesvägledare skolornas elevhälsosteam (EHT). De träffas regelbundet för att diskutera elevernas utveckling mot målen på enhets-, klass- och individnivå.

Intervjuade representanter för elevhälsan, rektorerna och lärarna upplever att organisationen fungerar väl.

4.3.1 Särskilt stöd

I intervjuer med personal i grundskolan ges exempel på insatser som gör som särskilt stöd. Nedan följer ett antal exempel:

- Stöd av specialpedagog, till exempel i flexibel undervisningsgrupp
- Anpassningar av lärmiljön
- Stöd av elevassistent
- Tillgång till digitalt stöd

I intervjuer framkommer att många insatser för elever i behov av stöd görs inom extra anpassningar. Lärarna känner att det läggs ett stort ansvar på dem att "hålla på med extra anpassningar". Varje fjärde vårdnadshavare till elever som får särskilt stöd angav i Skolinspektionens enkät att det inte blev snabbt utrett och att barnet inte får det stöd som barnet behöver. Lärarna menar att alla elever i behov av särskilt stöd får det, men kanske inte i den omfattning eller med den specifika insats som vore mest lämplig. Resurserna prioriteras och omfördelas på enheterna. På lågstadiet finns inga förberedelseklasser och lärare med nyanlända elever upplever det mycket utmanande att i förhållandevis stora grupper ta emot elever som varken kan läsa eller i skriva.

Utbildningsdirektören och grundskolechefen ger exempel på centrala insatser som görs för att eleverna ska nå målen. Det handlar om *Umematte*, med vilket avses stöd i samarbete med Umeå universitet till elever i årskurs sex och årskurs nio. Detta stöd ges utanför skoltid. Undervisning erbjuds också centralt på Hagaskolan under

Umeå kommun

Granskning av förutsättningar för elevers utveckling i grundskolan

2019-06-19

sommarlovets inledande veckor för elever i årskurs nio samt under andra lov på respektive högstadienhet.

Utbildningsdirektören känner sig trygg med, utifrån resultaten i årskurs tre, sex och nio, att elever i behov av särskilt stöd får det. Huvudmannen har skapat goda förutsättningar för rektor. Det finns dock fortfarande utvecklingspotential inom vissa områden, till exempel stöd för elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Inom detta område krävs det mer av kompetensutveckling, anpassningar av lärmiljöer och satsningar på pedagogiskt ledarskap.

Bedömning

Enligt vår bedömning finns en risk att insatser i form av extra anpassningar kan pågå för länge. Det är viktigt att en utredning om behov av särskilt stöd görs och särskilt stöd sätts in om det framkommer att insatser i form av extra anpassningar inte räcker för att målen ska uppnås.

En rad insatser vidtas för att möta elevernas olika behov och med undantag av ovan preciserade farhåga bedömer vi att elever i behov av särskilt stöd får det, men kanske inte i den form eller den omfattning som vore mest ändamålsenlig.

4.3.2 Särskilt begåvade elever

Intervjuade lärare försöker att möta elever som är särskilt begåvade eller särbegåvade genom att till exempel ge dem mer utmanande uppgifter. Det kan handla om att välja läromedel som erbjuder extra material med mer utmanande uppgifter. I andra fall kan differentierade läromedel användas. Kurser kan erbjudas på högre nivåer, det vill säga att eleven påbörjar studier mot mål i kommande kurs- eller ämnesplaner.

Intervjuade lärare menar att det är lättare att möta högpresterande elever än särbegåvade elever. De högpresterande kan arbeta mer självständigt med mer avancerade arbetsuppgifter medan arbetet med att möta särbegåvades behov ställer högre krav på lärarledd undervisning. Det är inte enkelt att hitta stimulerande arbetsuppgifter till alla elever. Det kommer alltid att finnas elever som inte känner att det är stimulerande. Lärarnas förberedelsetid för lektionen minskar hela tiden, menar lärarna. Lärarna gör så gott de kan med stora undervisningsgrupper, elevers individuella behov och begränsad förberedelsetid.

En av de intervjuade rektorerna berättar att det på hans skola är ett särskilt utvecklingsmål att möta dessa elever. Det handlar om acceleration, berikning, uppflyttning och prövning.

Andelen behöriga och legitimerade lärare i Umeå kommuns grundskolor är hög. Räknat i förhållande till heltidstjänster är 92 procent besatta med lärare med pedagogisk högskoleutbildning och drygt 81 procent har lärarlegitimation och behörighet i ämnet. Högst andel tjänster besatta med legitimerade och behöriga lärare finns i ämnet tyska (90,5 %) och lägst i teknik (54,6 %). Behörigheten i matematik och svenska är hög, närmare 90 procent, medan engelska lite lägre på 76 procent. Det ger goda förutsättningar att möta högpresterande och särbegåvade elever enligt nämndens ordförande och utbildningsdirektör. Genom skapandet av en ny högstadie- och gymnasieskola (Maja Beskow-skolan) stärks förutsättningar för legitimerade och behöriga lärare i högstadiet. Vid denna enhet ges också goda förutsättningar för

Umeå kommun

Granskning av förutsättningar för elevers utveckling i grundskolan

2019-06-19

högrepresterande elever att utmanas och gå snabbt fram i sin kunskapsutveckling, enligt utbildningsdirektören.

Genom statsbidrag för likvärdig skola har Umeå kommun tillsatt en samordnare med syfte på att stötta lärare i verksamheten att kartlägga och arbeta med högrepresterande elever.

Bedömning

Arbetet med särskilt begåvande och särbegåvade elever bedömer vi ha utvecklingspotential. Det vidtas insatser i klassrummen genom till exempel anpassade läromedel och snabbare progression. Samtidigt kan vi se i Skolinspektionens enkäter att två av fem lärare tycker att det är viktigt att klassen utvecklas gemensamt. I våra intervjuer framgår att det är ordinarie undervisande lärare som i hög grad stödjer dessa elever med utmaningar, men de uppger också att lärarnas tid för förberedelser är knapp och vi bedömer därför att risken är stor att dessa elever i hög grad får arbeta själva med mer utmanande uppgifter snarare än att de intellektuellt utmanas av en lärare.

4.4 Samverkan

Samverkan sker med en rad parter både inom och utom kommunen. Särskilt lyfts HLT (Hälsa, Lärande och trygghetsmöte) fram, vilket är ett samarbete mellan Umeå kommun och Region Västerbotten, som syftar till att ge barn och unga (0-16 år) och deras familjer ett tidigt och samordnat stöd. Det handlar om att "skapa en hållbar modell och struktur för det samlade, tidiga arbetet med barn och unga med psykisk ohälsa som har behov av ett samordnat, synkroniserat stöd. Med syfte att även säkra tidig upptäckt, erbjuda samlade insatser och en hög tillgänglighet för så många barn och unga som möjligt inom Umeå kommun har denna strukturerade HLT-modell sedan 2012 implementerats".²⁹ Från kommunen kan representanter för för- och grundskola, elevhälsa och socialtjänst delta och från regionens sida representanter för primärvården (hälsocentral). För arbetet finns riktlinjer och vägledning.³⁰ Samverkan inom HLT fungerar bra enligt rektorerna och elevhälsans representanter.

Samverkan med socialtjänsten utanför HLT upplevs av elevhälsan fungera väl. Det är enkelt att kontakta mottagningsenheten för att få råd i oidentifierade ärenden. Även samverkan med öppenvården upplevs fungera bra. Skolans psykologer träffar årligen psykologer på habiliteringen.

Genom SIP³¹ kan skolan samverka med socialtjänst och hälso- och sjukvård kring en enskild elev. Elevhälsan menar att SIP i stort fungerar väl, även när det är skolan som kallar.

Samarbete sker också med skolfritidsledare, vilka finns på vissa högstadieskolor. Detta samarbete är viktigt menar rektorerna och de menar att det borde utvecklas och omfatta alla högstadieskolor. På en enhet kommer en ungdomsgård att skapas för årskurs 4-6, med syfte att aktivera barnen och motverka ingång till kriminalitet. En

²⁹ HLT-handbok – Hälsa-lärande-trygghet, Vägledning och riktlinjer 2017, sid. 3.

³⁰ HLT-handbok – Hälsa-lärande-trygghet, Vägledning och riktlinjer 2017.

³¹ Samordnad individuell plan, SIP, ska upprättas tillsammans med brukare om insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård behöver samordnas. Det kan handla om vem som ska göra vad för att bistå brukaren.

Umeå kommun

Granskning av förutsättningar för elevers utveckling i grundskolan

2019-06-19

rektor lyfter fram att eleverna i brukarenkäter uppger att det känner sig trygga i skolan, men att de är mer otrygga på fritiden.

Utbildningsdirektör och grundskolechef pekar också på kommunens nära samarbete med universitetet. Det handlar till exempel om samverkan med lärarutbildning inom ULF – utveckling, lärande och forskning för en koppling mellan forskning och praktik. Direktören påpekar särskilt vikten av fokus på kvalitet och inte kvantitet i uppdrag. Just nu ligger fokus på skolans digitalisering och tillgänglig lärmiljö, till exempel för barn och elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

Bedömning

Samverkan inom HLT knyter samman skolan, socialtjänsten och primärvården för att effektivt kunna erbjuda ändamålsenligt stöd till elever och familjer. Elevers svårigheter att nå målen går inte alltid att överbrygga genom pedagogiska insatser; stöd från socialtjänst och hälso- och sjukvård kan vara avgörande för elevers måluppfyllelse. Vi bedömer att Umeå kommun ur detta hänseende har kommit långt. Samverkan med regionens specialistvård inom barn- och ungdomspsykiatri kan utvecklas.

Nämndens samverkan med Umeå universitet stödjer en verksamhet och ett utvecklingsarbete som bygger på aktuell forskning och beprövad erfarenhet. Detta kan vi bland annat se i nämndens kvalitetsrapport för grundskolan.

Samverkan mellan grundskolans högstadium och gymnasieskolan kan komma att utvecklas vid Maja Beskow-skolan. I våra intervjuer har samverkan mellan skolformerna grundskola och gymnasieskola för att möta högpresterande elevers behov inte lyfts. Vi bedömer att det finns förutsättningar att utveckla former för olika typer av samverkan mellan skolformerna för att möta högpresterande elevers behov.

4.5 Uppföljning

Bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete i förskola och skola finns i 4 kap. skollagen. I lagen framgår att arbetet ska bedrivas på huvudmannanivå och enhetsnivå och bestå av planering, uppföljning och utveckling. Arbetet ska utgå från målen för verksamheten som formuleras i lag, förordningar och andra styrdokument. Fokus får alltså inte bara ligga på kunskapsmålen. Det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå ska bygga på verksamheternas kvalitetsarbete. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Nämndens ordförande informerar om att nämnden årligen fattar beslut om uppdragsplan. Planen består av tre huvudområden:

- Förbättrad måluppfyllelse
- Kvalitativ utbildning
- Likvärdig skola

Ordförande menar att för- och grundskolan styrs i en välfungerande styrkedja. Hon lyfter också fram att nämnden har blivit duktig på att prioritera bland mål att särskilt följa upp och att hålla i dessa för att se effekter. I *Huvudmannens kvalitetsrapport 2017/2018* framgår att ”fokus på få utvecklingsområden som följs upp kontinuerligt

Umeå kommun

Granskning av förutsättningar för elevers utveckling i grundskolan

2019-06-19

ger förbättrade resultat och engagemang i personalgruppen”.³² Skolledarna uppskattar denna styrning och att nämnden inte kontinuerligt fyller på med nya mål, vilket skulle kunna få till konsekvens att viktiga skolenhets-specifika mål måste nedprioriteras.

Intervjuade politiker och tjänstepersoner på alla nivåer pekar på att målarbetet bygger på utfallet av verksamheten. Genom ett systematiskt kvalitetsarbete upptäcks brister i verksamheten, vilka i det fortsatta arbetet blir föremål för särskilt fokus. Det har till exempel gällt pojkars och flickors studieresultat, vilket nämnden vid sitt novembersammanträde 2018 särskilt lyfte fram som viktigt att titta på.³³ I *Uppdragsplan 2019-2022* och styrkort för 2019 framgår att nämnden har satt upp som mål att pojkar år 2025 ska prestera 20 procent bättre än snittet i kommungruppen större städer.

I *Uppdragsplanen 2019-22* framgår vidare att ”elevhälsans arbete med särskilt stöd till elever” på ett tydligare sätt ska ”införlivas i skolornas systematiska kvalitetsarbete” och som mål att ”de skolenheter som har lägst meritvärde och minst andel behöriga elever till gymnasiet ska förbättra sina resultat i högre grad än övriga skolor i kommunen. Nämnden ger och förvaltningen två uppdrag:

- Utredda hur det pedagogiska stödet riktat till barn och elever med behov inom NPF³⁴ utvecklas i enlighet med styrdokument och nämndens intention om inkludering.
- Utredda hur många kommungemensamma resursklasser som ska finnas.

Årligen, för varje läsår, presenterar Umeå kommun en kvalitetsrapport på huvudmannanivå för grundskola, grundsärskola, förskoleklass och fritidshem. I rapporten redovisas studieresultat för årskurserna tre, sex och nio. Betygsresultaten i årskurs sex och årskurs nio redovisas och analyseras utifrån könsperspektiv.

Även området trygghet och studiero redovisas. Det som redovisas är Skolinspektionens elevenkäter och jämförelse görs med två kommuner som i storlek mest likar Umeå. I analysen lyfts särskilt vikten av tydligt pedagogiskt ledarskap i klassrummet fram som en förklaring till de primärt positiva resultaten. Arbetet med bedömningsstöd ”stödjer lärares bedömning och hjälper lärare att tidigt identifiera elever som är i behov av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen och särskilt stöd, samt elever som är i behov av extra utmaningar”, enligt kvalitetsrapporten.³⁵

I rapporten lyfts problem fram under en egen punkt. Det gäller till exempel resultaten på nationella prov i svenska och svenska som andraspråk i årskurs tre där skillnaden mellan flickors och pojkars resultat ökar för fjärde året i rad. Även förhållandet mellan resultaten på nationella prov och provbetyg i årskurs sex och årskurs nio analyseras

³² Huvudmannens kvalitetsrapport 2017/2018, Umeå kommun, sid. 16

³³ För- och grundskolenämnden, 2018-11-29, § 90

³⁴ Neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) Till de vanligaste neuropsykiatriska diagnoserna hör adhd, autism och Tourettes syndrom. De kallas neuropsykiatriska för att hjärnan och nervsystemet bearbetar information på ett annorlunda sätt.

<https://www.spsm.se/funktionsnedsattningar/neuropsykiatriska-funktionsnedsattningar-npf/vad-ar-neuropsykiatriska-funktionsnedsattningar-npf/>, 2019-05-27 kl. 13:00

³⁵ Huvudmannens kvalitetsrapport 2017/2018, Umeå kommun, sid. 14

och det konstateras ”att skillnaden mellan flickors och pojkars medelbetygspoäng är större i betygen jämfört med NP”.³⁶

Rapporten avslutas med en bedömning av orsakerna till de identifierade problemen på aggregerad nivå. De flesta av de identifierade bristerna har bäring på elevers utveckling mot målen. Det handlar till exempel om brister i lärarens och rektors pedagogiska ledarskap och ej lärarledd undervisning. ”Enligt skollagen ska vi arbeta kompensatoriskt och anpassa lärmiljö, krav och förhållningssätt så att varje elev får likvärdiga möjligheter till lärande och utveckling. Att vi har elever som ex får undervisning i grupper av utbildade elevassistenter rimmar illa med ovanstående.”³⁷

Bedömning

Vi bedömer att Umeå kommun bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med lagens krav. I enlighet med beslut i nämnd följs särskilt förhållandet mellan flickors och pojkars resultat upp. Nämnden tar sitt ansvar i kvalitetsarbetet genom att lyfta fram områden för särskilt fokus. I kvalitetsrapporten analyseras resultaten och problem identifieras, vilka i nästa steg ska ligga till grund för åtgärdande av brister och utvecklingsarbete. Vi ser att för- och grundskolenämnden har en röd tråd i sitt kvalitetsarbete. Det finns förutsättningar att stärka uppföljningen av särskilt begåvade elever.

4.6 Sammanfattande svar på revisionsfrågor

Hur avsätts resurser för elever i behov av särskilt stöd?	Resurser för elever i behov av särskilt stöd fördelas till skolenheter genom basbelopp, strukturtillägg utifrån socioekonomiska bakgrundsfaktorer, strukturtillägg för liten skola utanför större boendeområden, ersättning för undervisning till nyanlända elever samt tilläggsbelopp för elever med extraordinära behov av stöd. De medel som rektor har till sitt förfogande för verksamhetens genomförande omfattar i stort insatser för särskilt stöd. Endast för elever med extraordinära behov kan tilläggsbelopp sökas.
Tas hänsyn till kön i resursfördelningen?	Viss hänsyn tas till kön i strukturtillägg utifrån socioekonomiska bakgrundsfaktorer.
Hur avsätts resurser för särskilt begåvade elever?	Resurser för särskilt begåvade elever ingår i de resurser som fördelas enligt beslutad resursfördelningsmodell och som redovisas ovan under 4.6.1. Det finns ingen särskild faktor i resursfördelningsmodellen som utgår från antalet särskilt begåvade elever. Det finns inga centrala medel för rektor att söka.

³⁶ Huvudmannens kvalitetsrapport 2017/2018, Umeå kommun, sid. 18 och 22

³⁷ Huvudmannens kvalitetsrapport 2017/2018, Umeå kommun, sid. 31

<p>Tas hänsyn till kön i resursfördelningen?</p>	<p>Då det inte avsätts särskilda medel för särskilt begåvade elever tas därmed heller ingen hänsyn vilket kön som de särskilt begåvade eleverna har.</p>
<p>Vilka insatser görs för elever som är i behov av särskilt stöd?</p>	<p>På enhetsnivå ges olika typer av insatser inom särskilt stöd. Exempelvis stöd av specialpedagog, till exempel i flexibel undervisningsgrupp, Anpassningar av lärmiljön, stöd av elevassistent och/eller tillgång till digitalt stöd.</p> <p>Det finns också centrala insatser som ges för att eleverna ska nå målen, bland annat <i>Umematte</i> (stöd i samarbete med Umeå universitet till elever i årskurs sex och årskurs nio). Undervisning erbjuds också centralt på Hagaskolan under sommarlovets inledande veckor för elever i årskurs nio.</p>
<p>Vilka insatser görs för särskilt begåvade elever?</p>	<p>Intervjuade lärare försöker att möta elever som är särskilt begåvade eller särbegåvade genom att till exempel ge dem mer utmanande uppgifter. Det kan handla om att välja läromedel som erbjuder extra material med mer utmanande uppgifter. I andra fall kan differentierade läromedel användas. Kurser kan också erbjudas på högre nivåer.</p> <p>Genom statsbidrag för likvärdig skola har Umeå kommun tillsatt en samordnare med syfte på att stötta lärare i verksamheten att kartlägga och arbeta med högpresterande elever.</p>
<p>Finns samverkan med andra aktörer inom området för hög måluppfyllelse?</p>	<p>Samverkan sker med en rad parter både inom och utom kommunen. Särskilt lyfts HLT (Hälsa, Lärande och Trygghetsmöte) fram, vilket är ett samarbete mellan Umeå kommun och Region Västerbotten, som syftar till att ge barn och unga (0-16 år) och deras familjer ett tidigt och samordnat stöd (se mer i avsnitt 4.4). Samverkan inom HLT fungerar bra enligt rektorerna och elevhälsans representanter. Även samverkan med socialtjänsten utanför HLT upplevs av elevhälsan fungera väl och likaså samverkan med öppenvården.</p> <p>Genom SIP³⁸ kan skolan samverka med socialtjänst och hälso- och sjukvård kring en enskild elev.</p>

³⁸ Samordnad individuell plan, SIP, ska upprättas tillsammans med brukare om insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård behöver samordnas. Det kan handla om vem som ska göra vad för att bistå brukaren.

	<p>Elevhälsan menar att SIP i stort fungerar väl, även när det är skolan som kallar.</p> <p>Samarbete sker också med skolfritidsledare, vilka finns på vissa högstadieskolor. Detta samarbete är viktigt menar rektorerna och de menar att det borde utvecklas och omfatta alla högstadieenheter.</p> <p>Därtill har kommunen ett nära samarbete med universitetet, exempelvis samverkan inom ULF – utveckling, lärande och forskning för en koppling mellan forskning och praktik. Just nu ligger fokus på skolans digitalisering och tillgänglig lärmiljö, till exempel för barn och elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.</p>
<p>Hur följer nämnden upp att elever i behov av särskilt stöd får det?</p>	<p>I nämndens uppdragsplan återfinns nämndens målsättningar och uppdrag som lämnats till förvaltningen. Här finns såväl mål och uppdrag som rör arbetet med särskilt stöd till elever. I kommunens kvalitetsrapport som upprättas på huvudmannanivå beskrivs hur kvalitetsarbetet bedrivits under året. I enlighet med beslut i nämnd följs särskilt förhållandet mellan flickors och pojkars resultat upp. Nämnden tar sitt ansvar i kvalitetsarbetet genom att lyfta fram områden för särskilt fokus. I kvalitetsrapporten analyseras resultaten och problem identifieras, vilka i nästa steg ska ligga till grund för åtgärdande av brister och utvecklingsarbete. Vi ser att för- och grundskolenämnden har en röd tråd i sitt kvalitetsarbete. Det finns dock förutsättningar att stärka uppföljningen av särskilt begåvade elever. Se mer i avsnitt 4.5.</p>
<p>Hur följer nämnden upp att särskilt begåvade elever får stimulans och kan utvecklas utifrån sina förutsättningar?</p>	<p>Betygsresultaten i årskurs sex och årskurs nio redovisas och analyseras utifrån könsperspektiv. Det som redovisas är Skolinspektionens elevenkäter och jämförelse görs med två kommuner som i storlek mest likar Umeå. I analysen lyfts särskilt vikten av tydligt pedagogiskt ledarskap i klassrummet fram som en förklaring till de primärt positiva resultaten. Arbetet med bedömningsstöd ”stödjer lärares bedömning och hjälper lärare att tidigt identifiera elever som är i behov av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen och särskilt stöd, samt elever som är i behov av extra utmaningar”, enligt kvalitetsrapporten.³⁹</p>

³⁹ Huvudmannens kvalitetsrapport 2017/2018, Umeå kommun, sid. 14

4.7 Slutsats och rekommendationer

Vi bedömer att för- och grundskolenämnden systematiskt arbetar med elever i behov av särskilt stöd, till exempel genom riktlinjer och rutiner. Resursfördelningssystemet och tilläggsbelopp riktar resurser dit behoven bedöms vara som störst. Studieresultaten följs upp, särskilt ur ett könsperspektiv, och brister (problem) identifieras. När det gäller särskilt begåvade och särbegåvade elever arbetar nämnden mindre systematiskt. Huvudmannens riktlinjer från år 2016 är inte kända eller följs i verksamheten.

Det är inte säkerställt att alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver. Vi bedömer att elever i behov av särskilt stöd får det, men inte alltid i den omfattning eller form som vore mest ändamålsenlig. Det kan handla om elever med de allra största behoven, till exempel elever i behov av plats på central särskild undervisningsgrupp och elever som inte tydligt kommunicerar sina behov. Särskilt begåvade elever och särbegåvade elever bemöts primärt med nya utmaningar inom ordinarie undervisningsgrupp. I vissa fall ges möjligheter att läsa högre kurser.

För- och grundskolenämnden verkar primärt genom sin uppföljning för likvärdig utbildning för pojkar och flickor. Resursfördelningssystemet tar viss hänsyn till könsaspekten genom strukturbidraget, genom vilket skolenheter med en högre andel pojkar får något mer resurser allt annat lika. I intervjuer framgår dock att särbegåvade flickor riskerar att inte upptäckas i lika hög grad som särbegåvade pojkar. Överlag framgår i intervjuerna att arbetet med särskilt begåvade och särbegåvade elever kan utvecklas. Vi bedömer det vara av vikt att elever som lätt når målen får likvärdiga förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt. Det får till exempel inte att vara beroende av personalens syn på att klassen bör gå vidare gemensamt. Det finns förutsättningar att stärka uppföljningen av särskilt begåvade elever. Det kan finnas skäl att öka kunskapen hos varje medarbetare om dessa elevers behov och förutsättningar finns att stärka arbetet med dessa elever inte minst genom lärare som i högre grad leder och utmanar eleverna. Kommunens användning av statsbidrag för likvärdig skola kan här komma till hjälp.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi för- och grundskolenämnden

- att följa upp att elever i behov av särskilt stöd får det i åtgärdsprogram då extra anpassningar riskerar att bli omfattande och regelbundna utan att målen uppnås.
- att särskilt inhämta kunskap om elever som inte får adekvat särskilt stöd och vidta åtgärder för att säkerställa att alla elevers behov av särskilt stöd kan mötas.
- att stärka och följa upp arbetet kring särskilt begåvade elever och särbegåvade elever och vidta åtgärder så att eleverna får utmaningar och kan utvecklas så långt som möjligt.



Umeå kommun

Granskning av förutsättningar för elevers utveckling i grundskolan

2019-06-19

2019-06-19

KPMG AB

Joakim Nertyk
Verksamhetsrevisor, specialist

Liz Gard
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.

Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.