



# Granskning av likvärdig skola

Revisionsrapport  
Alingsås kommun

KPMG AB

2022-01-28

Antal sidor 24



**Alingsås kommun**  
Granskning av likvärdig skola

2022-01-28

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	4
3	Om likvärdighet	5
4	Resultat av granskningen	5
4.1	Resurser	8
4.2	Undervisning för elever med utländsk bakgrund	11
4.3	Särskilt stöd	14
4.4	Lärare	17
4.5	Systematiskt kvalitetsarbete	21
4.6	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	23

## 1 Sammanfattning

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

Vi bedömer att grundskolenheterna inte fullt ut har förutsättningar att erbjuda likvärdig utbildning. Ställningstagandet grundar sig på att tillgången till legitimerad och behörig lärarpersonal samt att tillgången till en samlad elevhälsa skiljer sig åt mellan stora och små skolenheter och skolenheter i olika delar av kommunen. Svenska som andraspråk bedrivs inte likvärdigt vid kommunens enheter. Det är svårare att rekrytera studiehandledare och organisera studiehandledning på modersmål vid skolenheter, som ligger längre från centralorten. Det gör att nyligen anlända elever vid dessa enheter riskerar att varken få undervisning i svenska som andraspråk eller studiehandledning på modersmål som motsvarar behoven. Förutsättningarna att erbjuda särskilt stöd i den form eller den omfattning som bäst gynnar elevens kunskapsutveckling varierar också.

Vi bedömer att huvudmannen har vidtagit vissa åtgärder för att stärka likvärdigheten. Det gäller till exempel att elevhälsan och insatser för nyanlända och elever med annat modersmål än svenska organiseras centralt samt att särskilt stöd för elever med extraordinära stödbehov möts med centrala insatser, till exempel central särskild undervisningsgrupp.

Vi bedömer att huvudmannen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med lag. Likvärdig skola utgör ett fokusområde inom kvalitetsarbetet under 2021. Det är ett arbete som pågår. Vi pekar särskilt på vikten av att nämnden vidtar åtgärder om brister identifieras.

Vi rekommenderar barn- och ungdomsnämnden att

- analysera om tillgängliga resurser och resursfördelningsmodell utifrån den av nämnden beslutade skolstrukturen ger förutsättningar för likvärdig skola där alla elever får möjlighet att utvecklas så långt som möjligt och ges adekvat särskilt stöd om det bedöms behövas. Om så inte är fallet bör lämpliga åtgärder vidtas.
- följa upp att det vid varje skolenhet finns reella förutsättningar för varje elev att få det särskilda stöd som eleven behöver.
- följa upp undervisning i svenska som andraspråk och vidta åtgärder vid brister i kvalitet och likvärdighet.
- verka för att tillgången på legitimerad och behörig personal är hög och likvärdig vid kommunens samtliga skolenheter samt för att det finns likvärdig tillgång på vikarier.
- säkerställa att elevhälsan ges förutsättningar att främst arbeta förebyggande och hälsofrämjande vid samtliga skolenheter.

## 2 Bakgrund

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

För att ge alla elever möjlighet att få en likvärdig undervisning så måste likvärdiga förutsättningar säkerställas. Alla elever ska få tillräcklig stimulans för att kunna uppnå hela sin personliga och begåvningsmässiga potential. Skolan måste fortsätta utjämna skillnader i resultat som till exempel beror på föräldrars utbildningsbakgrund eller om man är utrikesfödd. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att översiktligt bedöma om skolorna har förutsättningar att erbjuda likvärdig utbildning med utgångspunkt från nedanstående frågeställningar.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Hur fördelas resurser till utbildning?
- Tas hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov vid fördelning av resurser?
- Utvärderas resursfördelningsmodellen kontinuerligt?
- Har elever med utländsk bakgrund tillgång till undervisning i svenska som andraspråk och modersmål?
- Får elever i behov av studiehandledning på modersmål detta stöd?
- Vilka möjligheter att få särskilt stöd har elever som behöver det?
- Finns det insatser på central nivå för att säkerställa likvärdig utbildning?
- Finns det tillgång till elevhälsa?
- Hur ser tillgången ut på legitimerade och behöriga lärare?
- I vilka ämnen är det svårast att rekrytera behöriga lärare?
- Bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete så att elevers rätt till likvärdig utbildning tillförsäkras?

Granskningen omfattar grundskolan och avser barn- och ungdomsnämnden.

### 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 1 kap. 4 och 9 §, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.



**Alingsås kommun**  
Granskning av likvärdig skola

2022-01-28

## **2.3 Metod**

Granskningen har genomförts genom studier av Skolinspektionens beslut, skolenkäten, interna kommunala dokument och intervjuer med barn- och ungdomsnämndens ordförande och vice ordförande, förvaltningschef tillika skolchef, enhetschef elevhälsa, representanter för elevhälsans olika insatser, enhetschef nyanländas lärande, urval av rektorer och lärare.

Granskningen har genomförts av Joakim Nertyk, certifierad kommunal revisor och Evelina Witoft, verksamhetsrevisor. Viktoria Bernstam, certifierad kommunal revisor har deltagit i sin roll som kundansvarig och kvalitetssäkrare.

Rapporten är faktakontrollerad av skolchef med flera respondenter.

### 3 Om likvärdighet

Syftet med utbildningen inom skolväsendet är ”att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden”<sup>1</sup>. Av skollagen framgår också att ”en strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen”<sup>2</sup>. Utbildningen ska vara likvärdig för alla elever inom skolväsendet.<sup>3</sup> Med likvärdighet avses enligt Skolverket lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och att utbildningen ska vara kompenserande<sup>4</sup>.

### 4 Resultat av granskningen

Tabellen nedan visar elevstatistik vad gäller socioekonomiska bakgrundsfaktorer för hela grundskolan, årskurs 1–9. Skolenheterna representerar de fyra skolenheter som har lägst respektive högst andel föräldrar med eftergymnasial utbildning.

Skola	Antal elever åk 1–9	Andel elever med utländsk bakgrund	Andel elever m föräldrar m eftergymnasial utb.
Alingsås samtliga huvudmän	4 802	15 %	66 %
Alingsås kommunal huvudman	3 957	16 %	64 %
Alingsås fristående huvudmän	845	11 %	73 %
Linnéskolan <sup>5</sup> (frist.)	28	i.u. <sup>6</sup>	50 %
Långareds skola	108	10 %	50 %
Montessori-skolan Globen (frist.)	377	9 %	84 %
Kullingsbergs-skolan	209	11 %	83 %
Riket <sup>7</sup>	1 097 180	26 %	61 %

Siris ”Grundskola – elevstatistik” 2020/2021, Skolverket

<sup>1</sup> 1 kap. 4 § 1 st. SkoL

<sup>2</sup> 1 kap. 4 § 2 st. SkoL

<sup>3</sup> 1 kap. 9 § SkoL

<sup>4</sup> Skolverket (2018) *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor*: sid. 8

<sup>5</sup> Waldorfskola

<sup>6</sup> Färre än tio elever

<sup>7</sup> Samtliga huvudmän

2022-01-28

Av uppgifterna ovan kan vi se att de socioekonomiska bakgrundsfaktorerna varierar mellan skolenheterna främst vad gäller föräldrar med eftergymnasial utbildning, vilket är den faktor som enligt forskning<sup>8</sup> främst förklarar en elevs förutsättningar att uppnå målen i skolan. Nationell bakgrund har mindre betydelse såtillvida eleverna inte är nyinvandrade under de senaste fyra åren.<sup>9</sup>

I Skolverkets statistikverktyg Salsa får finns uppgifter om elevernas bakgrund per skolenhet vad kön, eventuell utländsk bakgrund och föräldrarnas sammanvägda utbildningsnivå beträffar. Uppgifterna nedan gäller för elever i årskurs 9 i grundskolan och avser vårterminen 2020.

Skolenhet	Andel (%) pojkar	Andel (%) nyinvandrade senaste fyra åren	Föräldrars sammanvägda utbildningsnivå <sup>10</sup>
Gustav Adolfsskolan	53 %	1 %	2,51
Montessoriskolan Globen (frist.)	46 %	0 %	2,68
Nolhagaskolan	49 %	2 %	2,37
Sollebrunns skola F-9	51 %	0 %	2,22
Vittra Gerdskan (frist.)	38 %	0 %	2,45
Östlyckeskolan 7–9	51 %	0 %	2,45
Riket	52 %	5 %	2,30

Salsa 2020, Skolverket

Föräldrarnas sammanvägda utbildningsnivå skiljer sig åt mellan skolenheterna från 2,22 på Sollebrunns skola F-9 till 2,68 på den fristående skolenheten Montessoriskolan Globen. Andelen nyanlända är låg för samtliga skolenheter, där fyra skolenheter inte har några nyanlända alls. Att andelen är låg kan bero på att invandrare inte längre definieras som nyanlända efter fyra år.

Nedan ser vi kunskapsresultaten efter årskurs 9 (andel elever godkända i alla ämnen, andel elever behöriga till yrkesprogram och genomsnittligt meritvärde) efter läsåret 2020/2021. I de tre sista kolumnerna anges två uppgifter. Den första avser samtliga elever och den andra samtliga elever exklusive nyanlända.

<sup>8</sup> Skolverket (2018) *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor*: sid. 16

<sup>9</sup> SCB (2021) *Elever i årskurs 9 med högutbildade föräldrar presterar bättre*: sid. 22

<sup>10</sup> Anges på en skala mellan ett och tre, där 1 betyder genomgången folkskola/grundskola, 2 genomgången gymnasieskola om högst tre år, 3 fyraårigt gymnasium eller erhållit minst 20 poäng.

Skola	Antal elever samtliga åk. 9	Andel som uppnått kunskapskraven i alla ämnen (%)	Andel behöriga till yrkesprogram (%)	Genomsnittligt meritvärde, kommunala skolor
Gustav Adolfsskolan	114 / i.u.	91% / 92%	~100 %	244,0 / 244,5
Linnéskolan (frist.)	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.
Montessoriskolan Globen (frist.)	53 / 53	98%	~100 %	248,8
Nolhagaskolan	141 / i.u.	79% / 79%	87% / 86%	233,5 / 234,1
Sollebrunns skola F-9	56 / i.u.	70% / 71%	89% / 89%	221,8 / 221,9
Vittra Gerdskan (frist.)	55 / 55	93%	~100%	227,1
Östlyckeskolan 7–9	95 / 84	59% / 62%	78% / 81%	204,3 / 207,2
Alingsås, samtliga huvudmän	516 / 500	80% / 81%	89% / 90%	229,8 / 231,0
Alingsås, kommunal huvudman	406 / 390	77% / 78%	88% / 89%	228,1 / 229,6
Riket		76,1% / 78,3%	86% / 88%	232,1 / 235,9

Siris, Skolverket och Kolada, SKR

Av statistiken ovan kan vi se att måluppfyllelsen varierar en del mellan skolenheterna. Vi ska dock vara medvetna om att elevtalet vid varje skolenhet är förhållandevis litet.

Vi kan se en viss korrelation mellan måluppfyllelse och föräldrarnas sammanvägda utbildningsnivå. Gustav Adolfsskolan var 2020 den kommunala skolenhet som hade högst måluppfyllelse utifrån måtten uppnått kunskapskraven i alla ämnen och behörighet till gymnasieskolan. Skolan hade också högst andel vårdnadshavare med eftergymnasial utbildning.

Östlyckeskolans måluppfyllelse är dock lägre än vad som skulle kunna förväntas utifrån vårdnadshavarnas utbildningsnivå. Socioekonomisk statistik ger dock vid handen att andelen nyanlända 2019 var den högsta i kommunen och motsvarade 15 procent av eleverna.



2022-01-28

## 4.1 Resurser

”Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas” enligt skollagen 1 kap. 9 §. Detta betyder att eleverna ska ges förutsättningar att nå så långt som möjligt och att de elever som av olika skäl har det svårt att nå målen i skolan, till exempel av socio-ekonomiska 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 2 kap. 8 b § SkoL ”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)

### 4.1.1 Iakttagelser

I Skolverkets statistik (Siris), som bygger på uppgifter som kommunerna lämnar till SCB, framgår att genomsnittskostnaden för en grundskoleelev i Alingsås kommun år 2020 var 114 900 kronor, vilket var drygt 6 000 kronor högre än året dessförinnan.

Nedan görs en jämförelse med genomsnittlig kostnad i kommungrupp (pendlingskommun nära storstad) och för rikets samtliga huvudmän.

2020	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Under-visn.	Skolm ål-tider	Lärverk tyg, utrm	Elev-hälsa	Övr. <sup>11</sup>
<b>Alingsås</b>	114 900	21 800	66 400	5 600	4 900	3 330	12 900
<b>Kommungrp.</b>	112 800	18 700	65 200	5 900	4 600	3 630	14 700
<b>Riket<sup>12</sup></b>	116 600	19 700	65 800	6 700	5 000	3 830	15 500

Kolada, SKR

Den genomsnittliga kostnaden per elev i grundskolan låg under snittet i riket, men över snittet i kommungruppen. I ingetdera kostnadsslaget skiljer sig kostnaden markant från jämförelseobjektens genomsnitt. Kostnader för lokaler och inventarier är dock något högre än jämförbara genomsnitt, medan övriga kostnader är något lägre.

<sup>11</sup> I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

<sup>12</sup> Kommungrupp inkluderar endast kommunala huvudmän medan riket inkluderar samtliga huvudmän.

2022-01-28

Flera respondenter menar att de resurser som avsätts för grundskolan ger förutsättningar för att bedriva verksamheten enligt lag. Om verksamheten finge mer resurser skulle dock dessa kunna användas för att stärka insatser för elever i behov av särskilt stöd, enligt flera respondenter. Befintlig skolstruktur är kostnadskrävande och en förändring av skolstrukturen i norra kommundelen skulle frigöra resurser som skulle stärka kvaliteten och det särskilda stödet till eleverna i den kommundelen, enligt en respondent. En rektor menar att fokus i hög grad ligger på att få alla elever att uppnå kraven för godkänt betyg. Elever som lätt når målen får inte de utmaningar som de har rätt till.

Ett par intervjuade lärare bedömer inte att resurser avsätts som ger dem möjlighet att bedriva en undervisning för alla elever i enlighet med lag. Särskilt stora bedöms utmaningarna vara i högstadiet. I samtal med lärare förefaller det som att undervisningen på låg- och mellanstadiet i högre grad kan bedrivas utifrån varje elevs behov.

Barn- och ungdomsnämnden fördelar resurser till kommunal och fristående grundskolan genom elevpeng.<sup>13</sup> "För grundskola, förskoleklass, grundsärskola och fritidshem lämnas bidrag/pong per barn och år och utbetalas efter faktiskt antal inskrivna per månad." Per elev i grundskola är riktmärket för elevpengen cirka 0,07 pedagogisk tjänst per elev.

Vid sidan av denna huvudresurs som bygger på antal elever fördelas också resurser till enheter utifrån deras socioekonomiska struktur, som utgår från aktuella data framtagen i september varje år. Omkring fem procent av den totala resurstilldelningen till grundskola fördelas på detta sätt. Befintlig modell har använts sedan 2013. Sex olika socioekonomiska faktorer beaktas i olika hög grad:

- båda vårdnadshavarna saknar gymnasial utbildning, vikt 3,5
- barnet och båda vårdnadshavarna är utlandsfödda och invandrade för mindre än sex år sedan, vikt 2,5
- båda vårdnadshavare saknar eftergymnasial utbildning, vikt 2,0
- ena eller båda vårdnadshavare uppbär försörjningsstöd, vikt 2,0
- barnet och båda vårdnadshavare är utlandsfödda, 1,0
- barnet är pojke, vikt 0,4

År 2021 omfördelades närmare 12,5 mnkr utifrån de socioekonomiska faktorerna. Lendahlskolan F-6 erhöll högst totalt strukturbidrag motsvarande drygt 3 mnkr. Av högstadienheterna fick Östlyckeskolan mest strukturbidrag, 2,86 mnkr. Det var nästan 2,4 mnkr mer än Nohagaskolan.<sup>14</sup> Nämndens presidium framför att den modell som används bygger på vetenskaplig grund och att det inte finns skäl för den politiska nivån att ifrågasätta dess utformning. Om modellen beslutas i varje års budget. Intervjuade rektorer är införstådda med modellen och bedömer att den är transparent och tjänar sitt syfte att skapa likvärdiga förutsättningar utifrån socioekonomisk struktur. Resurserna är emellertid ganska statiska och därför kan resurser flyttas från enheter med mindre

<sup>13</sup> Alingsås kommun (rev. 2021-01-15), *Resursfördelning Barn och Ungdom*, sid. 4

<sup>14</sup> Elevantal läsåret 2020/2021 Östlyckeskolan: 365 elever, Nohagaskolan: 425 elever

2022-01-28

behov relativt en annan enhet, även om behoven på den enhet som tappar resurser i sig är desamma, enligt ett par rektorer.

Under 2021 har frågan om likvärdig skola haft ett särskilt fokus och om det i kvalitetsarbetet framgår att åtgärder behöver vidtas vad gäller modellen, så kommer det att göras, enligt förvaltningschef. Rektorerna framför att huvudmannen kontinuerligt i sitt systematiska kvalitetsarbete efterfrågar uppgifter om hur resurserna används. Det lyfts både i dialoger och årlig verksamhetsuppföljning.

Ekonomiska resurser för elevhälsa fördelas inte ut till enheterna utan riktas till enhetschef elevhälsa. Understödda enhetschefen är elevhälsans insatser förutom den specialpedagogiska, det vill säga kuratorer, psykologer, skolläkare och skolsköterskor. Hos elevhälsan kan också rektor ansöka om tilläggsbelopp för elever med medicinska extraordinära stödbehov. Platser i kommun-gemensamma särskilda undervisningsgrupper finansieras delvis av centrala medel delvis av den enhet vid vilken eleven är inskriven. Kostnad för en plats i kommun-gemensam särskild undervisningsgrupp varierar mellan 100 000 och 200 000 kronor. Kommunens tre minsta skolor betalar det lägre beloppet och övriga det högre.

För övrigt finns centrala medel för att bekosta individintegrerade elever som läser enligt grundsärskolans läroplan, integreringsstöd för nyanlända, studiehandledning på modersmål under första året i Sverige, modersmålsundervisning, speciallärare i lågstadiet samt studie- och yrkesvägledning. Dessa är organiserade centralt under enhetschef stöd och utveckling. Kostnader för lokaler tas även de centralt.

Skolenheternas storlek finns inte med som en parameter i resursfördelningsmodellen. Förvaltningschefen bekräftar detta, men uttrycker att denna parameter inte behövs då enheterna organiseras på så sätt att rektor ansvarar för flera enheter och därmed har en budget som ger förutsättningar för omfördelning av resurser vid behov. Förvaltningschefen menar att kommunens skolstruktur med flera små skolenheter har betydelse för likvärdigheten och att nämnden är medveten om det.

Förutsättningar för små skolor och skolor i utkanten av kommunen är inte likvärdiga med skolenheterna i centrum, enligt ett par intervjuade rektorer. Till exempel kan svåra delningstal medföra att resurser för särskilt stöd behöver användas för att klara grundorganisationen. Kostnader för insatser i form av särskilt stöd kan också bli extra höga för skolenheter i utkanten av kommunen då en placering i central särskild undervisningsgrupp inte är lämplig på grund av avstånd och restid. För dessa fall borde det finnas centrala medel, menar en rektor.

#### **4.1.2 Kommentarer och bedömning**

Huruvida resurstilldelningen motsvarar grundskolan behov för att bedriva en likvärdig utbildning i enlighet med gällande styrdokument har respondenterna olika syn på. Det råder dock en enighet om att mer resurser skulle ge verksamheten bättre förutsättningar att möta elevernas behov. Det finns skäl för nämnden att analysera befintlig skolstruktur för att få underlag till en bedömning om resurser kan användas på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt.

Vi vill här framföra vikten av att elever i behov av särskilt stöd får det särskilda stöd som de behöver samtidigt som elever som snabbt når målen också ha rätt att utmanas för att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling.

2022-01-28

Resurser fördelas utifrån en modell som beaktar elevers olika förutsättningar och behov. Modellen har inte justerats på flera år, men vi konstaterar att den beaktas i varje budget och dess konsekvenser följs upp i enheternas och huvudmannens kvalitetsarbete, vilket är tillfredsställande. Nämndens modell för fördelning av resurser för elevhälsa och nyanländas lärande samt modersmål stödjer likvärdigheten i kommunen.

En central enhet för elevhälsa kan stärka likvärdigheten både vad gäller allmän tillgång till insatserna och tillgång till specialkompetens. Vi bedömer att fördelningen av elevhälsans insatser till viss del beaktar elevers olika förutsättningar och behov. Denna aspekt lyfts ytterligare nedan under punkt 4.3.2.

## 4.2 Undervisning för elever med utländsk bakgrund

### 4.2.1 Iakttagelser

På central nivå organiseras arbetet med nyanlända och elever med annat modersmål än svenska. Det ger förutsättningar för likvärdighet inom detta område, enligt förvaltningschef och rektorer. För nyanlända elever gäller att respektive skolenhet kan få del av integreringsstöd, som ”ska användas för att ge eleven stöd i SvA, studiehandledning och tolkning under tre terminer och skolan organiserar själva så att det passar eleven. Eleven kan vara i klass och får stöd i klassen=direktintegrering eller om skolan har en grupp elever med liknande behov kan dessa ha undervisning i grupp.”<sup>15</sup>

### 4.2.2 Modersmål

I skollagens 10 kap. 4 §, angående ämnen i grundskolan, stadgas att det som ämnen ska ”finnas språkval och, för elever som ska erbjudas modersmålsundervisning, modersmål.”

Vidare stipuleras i 10 kap. 7 § skollagen att en elev som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska ska erbjudas modersmålsundervisning i detta språk om språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet och eleven har grundläggande kunskaper i språket. Modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk ska erbjudas även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

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

---

<sup>15</sup> Alingsås kommun (rev. 2021-01-15), *Resursfördelning Barn och Ungdom*, sid. 11

#### 4.2.2.1 **lakttagelser**

Ur Skolverkets senaste statistik över modersmålsundervisning i Alingsås kan vi hämta följande information.

Grundskolan 2020	Alingsås	Kommungrupp	Riket
Andel (%) av det totala elevantalet som är berättigade att delta i modersmålsundervisning.	17,9 %	26,0 %	28,6 %
Andel (%) av antalet berättigade elever som deltar i modersmålsundervisning.	55,8 %	54,7 %	59,7 %

Jämförelsetal 2020, Skolverket

Av tabellen kan vi utläsa att andelen elever som är berättigade till modersmålsundervisning är lägre i Alingsås än i både kommungrupp och rike. Vi ser också att andelen elever som är berättigade till modersmålsundervisning deltar i något lägre grad än genomsnittet i riket, men över genomsnittet i kommungruppen.

Modersmålsundervisning organiseras centralt i Alingsås kommun. Det övergripande ansvaret åvilar enhetschef för modersmålsundervisning. Rektor beslutar, efter samråd med enhetschef för modersmål om modersmålsundervisning. År 2020 handlade det om cirka 550 elever.

Undervisningen erbjuds på Östlyckeskolan eller vid en skolenhet där fler än en elev vill läsa språket. För elever som har behov av transport till modersmålsundervisningen organiseras det med buss eller taxi. Av intervjuer framgår att ansvarig för modersmål tituleras enhetschef. De elever som är behöriga att läsa modersmål får också göra det om grupperna är tillräckligt stora och om det finns tillgänglig lärare. Några formella beslut om modersmål fattas inte, enligt intervjuade rektorer. Vid tiden för granskning erbjuds modersmål i alla ämnen där elevantalet överstiger fem, förutom i norska, enligt enhetschefen.

Intervjuade rektorer upplever att organisationen är välfungerande och att erbjudande om modersmål i huvudsak är likvärdigt även om det för vissa elever blir en resa till och från undervisningen.

#### 4.2.3 **Studiehandledning på modersmål**

Om studiehandledning regleras i skollag och skolförordning. Av 12 i § SkoL framgår att "en nyanländ elev, som har tagits emot inom skolväsendet i högstadiet i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §, ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövt."

Studiehand- ledningen ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås." I skolförordningen regleras om studiehandledning oberoende av om eleven har tagits emot i högstadiet eller inte. "En elev ska få studiehandledning på sitt modersmål, om eleven behöver det", enligt 9 kap. 9 § skolförordningen.

2022-01-28

Enligt Skolverket är syftet med stödinsatsen studiehandledning på modersmålet "att använda elevens modersmål som ett redskap i kunskapsutvecklingen i olika ämnen. I en effektiv studiehandledning på modersmålet sker arbetet växelvis på modersmål och på svenska, vilket utvecklar elevens kunskaper i såväl ämnet som i svenska språket"<sup>16</sup>. Studiehandledning på modersmål kan ges både före, under och efter lektion.

#### 4.2.3.1 **lakttagelser**

Studiehandledning på modersmål organiseras centralt under enhetschefens för nyanländas lärande ansvar. Om rektor bedömer att elever behöver studiehandledning under längre period än under det första året beslutar rektor om detta och bekostar också detta.

I intervjuer framgår att organisationen är välfungerande och att studiehandledning erbjuds på ett sätt som stödjer likvärdighet. Rektorer menar att studiehandledning erbjuds, men att insatsen inte alltid motsvarar behoven. En lärare framför att studiehandledning erbjuds efter skoltid om det finns tillgång till studiehandledare. Tjänsteperson vid förvaltningen framför att studiehandledningen organiseras under skoldagen. På en skola har rektor ansökt om studiehandledning kopplat till läxhjälp efter skoltid. Enhetschefen menar att det kan vara ett problem att organisera studiehandledning på modersmål på enheter längre bort från Alingsås centrum. Det är inte tillräckligt intressant för studiehandledare att ta sig dit.<sup>17</sup> Intervjuade rektorer delar denna bild. Frågan om studiehandledning på distans har diskuterats, men enheten är inte riktigt "framme" där än, enligt enhetschef.

#### 4.2.4 **Svenska som andraspråk**

Om svenska som andraspråk regleras i 5 kap. 14 § skolförordningen. Undervisning i svenska som andraspråk ska, om det behövs, bland annat "anordnas för elever som har ett annat språk än svenska som modersmål". Beslut om undervisning i svenska som andraspråk för en elev fattas av rektor.

##### 4.2.4.1 **lakttagelser**

För undervisning i svenska som andraspråk ansvarar rektor. Hur undervisningen organiseras beror i hög grad på skolenhetens storlek. Stora skolenheter med många elever som ska läsa svenska som andraspråk schemalägger undervisningen i svenska i årskursvisa band. På detta band läggs också en grupp med svenska som andraspråk. Det betyder att undervisningen bedrivs separat och med behöriga lärare.

På mindre enheter ansvarar läraren i svenska för undervisning även i svenska som andraspråk. En lärare framför att eleverna inte får tillgång till undervisning i svenska som andraspråk, men att ordinarie lärare sambedömer med lärare i svenska som andraspråk. Eleverna får delvis extra stöd av speciallärare eller lärare i svenska som andraspråk, men i huvudsak följer alltså eleverna undervisningen i svenska, men får betyg i svenska som andraspråk. Det är inte optimalt och inte likvärdigt, enligt

<sup>16</sup> Studiehandledning på modersmålet, Skolverket (rev. 2019)

<sup>17</sup> Vid faktagranskning framfördes att "vid två tillfällen har det varit en utmaning att rekrytera studiehandledning när det har gällt områden utanför Alingsås. I nuläget gäller det främst en elev – där eleven har fått stöd på sitt modersmål i hemmet istället för sitt skolspråk som hade varit mest gynnsamt."

2022-01-28

respondenterna.

Enhetschefen för nyanländas lärande är ett stöd för rektorerna, men begränsade resurser kan göra att andra insatser prioriteras. Både lärare och representanter för elevhälsan påtalar betydelsen av svenska som andraspråk för elevernas förutsättningar att nå målen i andra ämnen.

#### **4.2.5 Kommentarer och bedömning**

Vi bedömer att den centrala modersmålsenheten är ändamålsenlig och stödjer ett likvärdigt arbete med elever som vill läsa modersmål och är i behov av studiehandledning på modersmål.

Vi bedömer också att modersmålsundervisning erbjuds i enlighet med lag och förordning och att studiehandledning på modersmål i viss grad erbjuds enligt lag och förordning. Det är angeläget att huvudmannen följer upp att studiehandledning erbjuds de elever som behöver det oberoende av var de går i skolan och hur länge som de har varit i Sverige. Det kan finnas skäl att intensifiera diskussion och eventuell implementering av studiehandledning genom fjärrundervisning.

Vi bedömer att undervisning i svenska som andraspråk inte erbjuds likvärdigt vid kommunens grundskolor; det gäller främst undervisningens organisation. Vi ser en särskild risk för att elever på mindre enheter på avstånd från centrum varken får studiehandledning som motsvarar behoven eller reell undervisning i svenska som andraspråk.

### **4.3 Särskilt stöd**

I skollagens 3 kap. regleras om barns och elevers utveckling mot målen. "Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål." Om det framkommer att en elev riskerar att inte nå målen skall detta anmälas till rektor som skyndsamt ska utreda elevens eventuella behov av särskilt stöd. I detta sammanhang ska också samråd ske med elevhälsan, "om det inte är uppenbart 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 arbete med särskilt stöd. Skolverket påtalar i sina allmänna råd beträffande "Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram" (SKOLFS 2014:40) att "det är rektor som ansvarar för att det finns tydliga och fungerande rutiner på skolan". I utarbetandet av åtgärdsprogram ska eleven och elevens vårdnadshavare ges möjlighet att delta. (3 kap. 9 § SkoL) Vissa beslut om särskilt stöd är av sådan karaktär att endast rektor får fatta beslut därom. Det gäller särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning och anpassad studiegång.

### 4.3.1 lakttagelser

I skolenkäten, som genomförs hos varje huvudman vartannat år, tillfrågades alla elever i årskurs fem och årskurs nio om anpassning efter elevens behov.<sup>18</sup> Den första siffran i kolumnen anger genomsnittet i Alingsås kommun och den andra siffran genomsnittet i enkätomgången.

Anpassning efter elevens behov	Årskurs 5	Årskurs 9
Mina lärare hjälper mig i skolarbetet när jag behöver det.	8,5 / 8,6	7,7 / 7,1
Skolarbetet är svårt för mig	7,3 / 7,1	6,4 / 6,2

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

Av uppgifterna ovan kan vi se att Alingsåselevernans svar på elevenkätens frågor om anpassning efter elevens behov ligger i paritet med genomsnittet i enkätomgången, förutom i frågan om "mina lärare hjälper mig i skolarbetet när jag behöver det" i årskurs nio där siffran är något högre än genomsnittet.

Anpassning efter elevens behov, särskilt stöd och elevhälsa	Pedagogisk personal
Jag har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det.	6,0 / 6,6
Om det framkommer att en elev på skolan har behov av särskilt stöd utreds det snabbt.	5,9 / 6,9
På den här skolan upprättas åtgärdsprogram för de elever som ska få särskilt stöd.	8,1 / 8,6
I min skola finns beredskap för att i det dagliga arbetet hantera situationer som kräver elevhälsogrupperns kompetenser.	6,4 / 7,3
Jag kan få råd och stöd av elevhälsogruppen för att själv kunna hjälpa mina elever i deras utmaningar	7,1 / 7,8

Skolenkäten för pedagogisk personal våren 2021, Skolinspektionen

Av skolenkäten framgår att den pedagogiska personalen i Alingsås på frågor om anpassningar, särskilt stöd och elevhälsa svarar mer negativt än genomsnittet i enkätomgången. Det gäller särskilt "om det framkommer att en elev på skolan har

<sup>18</sup> Medelvärde och indexvärde hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna anger att påståendet "stämmer helt och hållet" och 0 att påstående inte alls stämmer, däremellan finns alternativen "stämmer ganska bra" och "stämmer ganska dåligt". Vid negativa påståenden gäller omvänt förhållande.



2022-01-28

behov av särskilt stöd utreds det snabbt”.

Intervjuade rektorer menar att det kan finnas flera orsaker till lärarnas mer negativa svar. Det kan handla om att alla elever inte får tillgång till den insats som bästa skulle gynna deras kunskapsutveckling, men också att lärarna är oerhört ambitiösa och känner sig otillräckliga.

Av intervjuer med lärare framgår att alla elever i behov av särskilt stöd inte får det. Det gäller samtliga stadier, men särskilt högstadiet. Lärarna upplever att insatser görs i lågstadiet, men ju äldre eleverna blir desto mindre resurser finns det för stöd.

Rektorerna kan inte se att det är någon särskild elevgrupp som är missgynnad, men intervjuade lärare upplever att det alltid är de högljudda eleverna med svårigheter att kontrollera sina impulser som får insatser först. De menar samtidigt att insatser för de här eleverna behövs, eftersom dessa elevers agerande annars har en påtaglig negativ inverkan på övriga elevers lärande. En lärare menar att elever som behöver ”extra mycket stöd” får det på olika sätt, men att resurserna inte räcker till andra elever som behöver mer stöd för att lyckas. När resurserna är begränsade leder detta dock till att stillsamma elever med inlärnings svårigheter får tillgång till mindre adekvata insatser och insatser som i högre grad är i form av tekniska och digitala hjälpmedel än stöd från pedagog. En annan lärare ser samma problem och menar att det får till konsekvens att eleverna inte får stöd i den omfattning som de skulle behöva.

Även representanter för elevhälsan ser brister i särskilt stöd. De lyfter till exempel fram elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Det behövs fler verktyg i form av ändamålsenliga lokaler, personal och personal med specialistkompetens.

Under rubriken ”Resurser” ovan framgår att det finns central organiserade särskilda undervisningsgrupper. De är två till antalet och totalt går knappt 20 elever där, enligt förvaltningschefen. Av intervjuer med rektorer framgår att det primärt är platser för elever i låg- och mellanstadiet. På flera skolenheter, dock inte de mindre, har rektorerna skapat egna särskilda undervisningsgrupper benämnda flexgrupper för elever som behöver undervisning i en ”mindre sammanhang”. Respondenterna menar att insatser i högre grad ska göras mot grupp och inte mot individ. I dessa flexgrupper arbetar legitimerade lärare och annan lämplig personal med adekvat utbildning och kompetens. Även lärare med specialpedagogisk kompetens är involverade i olika hög grad.

Intervjuade rektorer vid mer centralt placerade skolenheter ser positivt på att det finns en central särskild undervisningsgrupp, men menar att de lokala grupperna är av stor betydelse eftersom eleverna då behåller en daglig kontakt med sin skolenhet.

Ett hinder för att anpassa undervisningen efter elevers behov uppges lokalerna vara. Förvaltningschefen menar att lokalerna inte utgör ett problem ur likvärdighetsperspektiv, men att alla lokaler inte är ”lättarbetade” och att det handlar om en generell utmaning för huvudmannen.

Vi ser i granskningen att det finns tillgång till elevhälsans olika insatser och överlag upplever respondenterna att det är så. På stora skolenheter finns elevhälsa på plats mer eller mindre dagligen och kan då spontant möta både elever och personal. På mindre enheter finns den medicinska, psykologiska och psykosociala på plats under en begränsad tid, till exempel en förmiddag i veckan. Samtliga representanter för elevhälsan är sällan på plats samtidigt, vilket försvårar för ett gemensamt

2022-01-28

förebyggande och hälsofrämjande arbete på dessa enheter, enligt elevhälsans representanter.<sup>19</sup>

Elevhälsans resurser fördelas primärt ut till enheterna utifrån antal elever. I någon mån påverkar också enheternas socioekonomiska struktur samt möjlighet att skapa rimliga tjänster för elevhälsans personal.

I intervjuer framgår att elevhälsans olika insatser, med undantag av den psykologiska, främst fördelar sin arbetstid i enlighet med den ursprungliga resursfördelningen. Intervjuad psykolog framför att de främst arbetar behovsprövat. På central nivå finns också en special/hörselpedagog och logoped som verkar mot samtliga skolenheter.

Nämndens presidium med flera respondenter pekar också på kommunens skolsociala team, som är en samverkan mellan skola och socialtjänst och består av psykolog, specialpedagog och socionom. Presidiet pekar på vikten av att motverka skolfrånvaro och i detta arbete spelar teamet en viktig roll. Teamet är tillgängligt för samtliga enheter efter behov.

#### **4.3.2 Kommentarer och bedömning**

Vi bedömer att en rad insatser vidtas för att elever i behov av särskilt stöd ska få det. Det framgår dock i intervjuer att antalet elever i behov av särskilt stöd kontinuerligt har ökat, men det har inte förutsättningar för att vidta åtgärder gjort i motsvarande grad. Insatserna kan brista både vad gäller form och omfattning. Vi bedömer att huvudmannen bör följa upp enheternas förutsättningar, särskilt vid kommunens små skolenheter och högstadieskolor.

En centralt organiserad elevhälsa kan stödja en likvärdig tillgång. Vid små skolenheter finns inte samma förutsättningar som vid större för elevhälsan att arbeta samlat förebyggande och hälsofrämjande. Vi kan se att den psykologiska insatsen arbetar mer behovsanpassat än övriga insatser. Samtidigt som rektor ansvarar för elevhälsans arbete på skolenheten bedömer vi att huvudmannen på central nivå kan stärka likvärdig tillgång på specialistkompetens inom elevhälsans personal.

Förutsättningarna för att skapa lokala särskilda undervisningsgrupper kan skilja mellan enheterna, vilket ur likvärdighetsperspektiv är viktigt att vara uppmärksam på. I kommunen finns det centrala särskilda undervisningsgrupper. Det bedömer vi stödjer likvärdigheten i insatser för elever med störst behov.

#### **4.4 Lärare**

I skollagens andra kapitel regleras vad som krävs av de anställda för att få bedriva undervisning. Från och med den 1 juli 2015 måste lärarna vara legitimerade för att få undervisa och sätta betyg. Det gäller också för att kunna anställas utan begränsning i tid. Reglerna gäller med undantag för bland annat modersmåls lärare. Om det inte finns någon legitimerad lärare som är behörig att undervisa eller om det finns något annat särskilt skäl får en annan lärare bedriva undervisning, med vissa förbehåll. Läraren ifråga ska vara lämplig att bedriva undervisning och i så stor utsträckning som möjligt

<sup>19</sup> I faktagranskning framfördes att "antal elever på skolenheten påverkar hur mycket tid elevhälsans medarbetare kan finnas på plats på skolan, men det påverkar inte nödvändigtvis möjligheten till förebyggande och främjande arbete. Elevhälsans medarbetare finns alltid på plats för EHT-träffar där insatser planeras och följs upp (under ledning av rektor)."

2022-01-28

ha en utbildning som motsvarar behörighetsutbildningen. (Se 2 kap. 18 § Skoll) Undervisning får dock bedrivas högst ett år i sänder.

#### 4.4.1 Lakttagelser

I tabellen nedan kan vi bland annat utläsa att andelen lärare med legitimation och ämnesbehörighet i Alingsås kommun är i paritet med länet och riket.

Kommun	Heltidstjänster därav med lärarleg och behörighet i ämnet <sup>20</sup>	Heltidstjänster därav med lärarleg och behörighet i ämnet 50 % eller mindre. <sup>21</sup>	Andel (%) av samtliga tjänstgörande lärare med lärarlegitimation och ämnesbehörighet
Alingsås, kommunal huvudman	70,7 %	Spanska och teknik	80,6 %
Riket kommunala huvudmän / samtliga huvudmän	72,2 % / 71,1 %	- / Teknik	80,5 % / 79,2 %

Siris "personalstatistik per ämne" 2021-02-12, Skolverket

Tabellen nedan visar motsvarande statistik per skolenhet.

Skola	Heltidstjänster			Antal tjänstgörande lärare	
	Antal	Andel med lärarleg och behörighet	Ämnen i vilka 50 % eller fler är utan lärarleg och behörighet	Antal	Andel med lärarleg och behörighet <sup>22</sup>
Gustav Adolfsskolan	23,8	68,2 %	Bild, fysik, geografi, kemi, samhällskunskap och tyska	28	71,4 %
Hemsjö Kyrkskola	9,9	77,4 %	Geografi, slöjd och teknik	14	85,7 %
Ingaredsskolan	15,5	75,8 %	Bild, slöjd och teknik	17	88,2 %
Kullingsbergsskolan	14,2	72,0 %	Bild, musik, svenska som andraspråk och teknik	18	83,3 %
Lendahlskolan F-6	16,6	71,0 %	Bild, geografi, musik, religionskunskap, slöjd, svenska som andraspråk och teknik	23	78,3 %
Linnéskolan (frist.)	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.

<sup>20</sup> Denna statistikuppgift visar det totala antalet lärare per ämne uttryckt i antal heltidstjänster (årsarbetskrafter) och som var anställda. Skolverket

<sup>21</sup> Lärare med lärarleg och behörighet i minst ett av sina respektive undervisningsämnen, Skolverket

<sup>22</sup> "Med lärarlegitimation och behörighet i minst ett av sina respektive undervisningsämnen", Skolverket

**Alingsås kommun**  
Granskning av likvärdig skola

2022-01-28

Långareds skola	9,0	<b>58,0 %</b>	Geografi, historia, idrott och hälsa, musik, religionskunskap och samhällskunskap	13	61,5 %
Magra skola	4,5	79,3 %	Bild, slöjd och teknik	10	70,0 %
Montessoriskolan Globen (frist.)	28,6	71,8 %	Fysik, geografi, spanska, tyska, slöjd och teknik	32	87,5 %
Nolbyskolan	18,6	71,0%	Bild, idrott och hälsa, musik och teknik	22	72,7 %
Nolhagaskolan	29,0	<b>80,2 %</b>	Slöjd, svenska som andraspråk och teknik	36	91,7 %
Noltorpsskolan 4-6	20,2	64,3 %	Bild, biologi, engelska, fysik, geografi, hem- och konsumentkunskap, historia, kemi, religionskunskap, samhällskunskap, slöjd och teknik	25	76,0 %
Noltorpsskolan F-3	12,7	77,1 %	Bild, engelska, geografi, historia, religionskunskap, slöjd och teknik	18	83,3 %
Sollebrunns skola F-9	25,6	64,0 %	Hem- och konsumentkunskap, slöjd, spanska och teknik	32	68,8 %
Stadsskogenskolan	15,4	79,8 %	Geografi, historia, idrott och hälsa, religionskunskap, samhällskunskap och teknik	19	100,0 %
Stora Mellby skola	4,9	<b>86,9 %</b>	Slöjd	11	81,8 %
Vittra Gerdskan (frist.)	24,9	<b>47,7 %</b>	Biologi, fysik, geografi, hem- och konsumentkunskap, historia, idrott och hälsa, kemi, matematik, franska, spanska, samhällskunskap, slöjd, svenska som andraspråk och teknik	29	62,1 %
Västra Bodarna skola	10,2	76,8 %	Bild och idrott och hälsa	13	84,6 %
Ängaboskolan F-6	16,3	<b>83,3 %</b>	Bild, slöjd och teknik	18	94,4 %
Ödenäs skola	2,9	58,6 %	Geografi, historia, religionskunskap, samhällskunskap och slöjd	9	88,9 %

2022-01-28

Östlycke- skolan 7–9	31,0	68,2 %	Biologi, fysik, kemi, spanska, svenska som andraspråk och teknik	39	74,4 %
-------------------------	------	--------	--	----	--------

Siris "personalstatistik per ämne" 2021-02-12, Skolverket

Av tabellen framgår att det skiljer mellan skolenheterna vad gäller andelen heltidstjänster som besätts med legitimerade och behöriga lärare. Från den fristående skolan Vittra Gerdsken med en andel som understiger 50 procent och den kommunala Stora Mellby skola där närmare 87 procent av tjänsterna är besatta av lärare med legitimation och behörighet. Den kommunala skolan med lägst andel legitimerade och behöriga lärare är Långareds skola med 58 procent. Förutom Stora Mellby skola har Ängaboskolan F-6 och Nohagaskolan 7-9 en andel som överstiger 80 procent.

Flera respondenter menar att det är svårt att rekrytera lärare till ytterskolorna. Det finns inte heller vikarier i någon högre grad, enligt lärare. Befintliga lärare får vikariera för frånvarande kolleger. På en skola uppges sjuktalen vara särskilt höga och att det skulle bero på den tunga arbetsbelastningen. Förvaltningschefen bedömer inte att sjuktalen är särskilt höga eller att det skulle vara några "jättestora" skillnader mellan skolenheterna.<sup>23</sup>

Vid barn- och ungdomsnämndens sammanträde i november 2021 redovisade barn- och ungdomsförvaltningen en uppföljning av nyckeltal och behörigheter för januari-september 2021 som en del i nämndens systematiska arbetsmiljöarbete. Av dokumentet framgår att grundbemanningen överlag behöver öka och att "heltid som norm" kan stödja detta. Under de senaste tre åren har personalomsättningen inom yrkesgruppen grundskollärare understigit tio procent eller legat strax över tio procent, vilket är en halvering från 2017 och 2018.<sup>24</sup> Andelen lärare med lärarlegitimation och behörighet ligger alltså något över genomsnittet i riket.<sup>25</sup> Obehöriga lärare finns enligt uppföljningen främst på högstadiet och i ämnet matematik. Fler av de obehöriga lärarna anställdes också före regleringen om legitimation eller är de nyutexaminerade utan att ännu ha fått sin legitimation. För grundskolans del planeras, enligt uppföljningen, åtgärder i form av ökad grundbemanning och centralt organiserade mentorer.<sup>26</sup>

I intervjuer framgår att förutsättningarna att rekrytera legitimerade och behöriga lärare skiljer sig åt mellan skolenheterna. I centrala Alingsås upplever rektorerna att de har goda förutsättningar att rekrytera legitimerad personal. Det gäller alla stadier i grundskolan. I vissa ämnen, särskilt praktisk-estetiska ämnen, kan det dock vara svårare. Utmaningarna att rekrytera till små skolenheter och till skolenheter i den norra kommundelen är betydande, enligt flera respondenter. Det gäller flera ämnen, men särskilt idrott och hälsa, matematik, naturorienterande ämnen och praktisk-estetiska ämnen.

Nämndens ordförande menar att det finns faktorer, som påverkar kompetensförsörjningen vid vissa enheter, att titta närmare på. Det gäller till exempel hur

<sup>23</sup> Av statistik från kommunen framgår att sjukfrånvaron bland grundskollärarna perioden jan-okt 2021 var 5,4 %. Sjuktalet varierade under perioden mellan enheterna från 0,94 %-27,3 %. Bara två skolenheter översteg en frånvaro på 9 % och båda var små skolenheter. Vägt medelvärde i gruppen kommunanställda i riket var 2020 8,3 %.

<sup>24</sup> Alingsås kommun (2021), *Nyckeltal personal och behörigheter*, sid. 5

<sup>25</sup> Alingsås kommun (2021), *Nyckeltal personal och behörigheter*, sid. 9

<sup>26</sup> Alingsås kommun (2021), *Nyckeltal personal och behörigheter*, sid. 11

2022-01-28

annonser utformas och hur löneinstrumentet används. Intervjuade rektorer ser främst två betydande faktorer. Dessa är högre lön och god arbetsmiljö, till exempel genom tvåläraresystem. Förvaltningschefen pekar också på åtgärder i form av rekrytering av andra kompetenser så att lärarnas undervisningsuppdrag kan stärkas. Det är lättare att rekrytera legitimerade och behöriga lärare till enheter där andelen legitimerade och behöriga lärare redan är hög, enligt förvaltningschefen.

#### 4.4.2 Kommentarer och bedömning

Vi konstaterar att undervisningen i Alingsås kommun bedrivs av legitimerade lärare i en grad som motsvarar genomsnittet i riket. Det skiljer dock mellan skolenheterna i kommunen. Elever på vissa skolenheter får i hög grad undervisning av legitimerade och behöriga lärare i alla ämnen, medan det finns skolor som i lägre grad, även i större skolämnen, kan ge sina elever undervisning av legitimerade och behöriga lärare. Vi kan se att det på flera enheter är brist på lärare både inom natur- och samhällsorienterande ämnen förutom i praktisk-estetiska ämnen och matematik som anges i intervjuer och förvaltningens dokument *Nyckeltal personal och behörigheter*. I kommunens statistik redovisas legitimation och behörighet utifrån antalet tjänstgörande lärare och då blir statistiken något mer positiv.

Likvärdigheten förefaller också brista vad gäller vikariatsfrågan. Då det är svårt att få vikarier till skolenheterna i den norra kommundelen får befintlig personal vikariera, vilket kan påverka elevernas förutsättningar att få stöd samt lärarnas arbetssituation.

Vi konstaterar att nämnden är väl medveten om vilka utmaningar som kommunen står inför vad gäller likvärdig tillgång till legitimerade och behöriga lärare och vi påtalar vikten av att kompetensförsörjningsläget kontinuerligt följs upp och att adekvata åtgärder vidtas.

### 4.5 Systematiskt kvalitetsarbete

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

#### 4.5.1 Iakttagelser

Barn- och ungdomsnämnden anger i sin beskrivning av det systematiska kvalitetsarbetet att det utgår från mötet mellan pedagog och elev, men involverar alla i styrkedjan upp till huvudmannen. Läroplaner, Skolverkets allmänna råd och andra styrdokument ligger till grund för kvalitetsarbetet. Kvalitetsarbetet bedrivs kontinuerligt under året. Arbetslagen på skolorna gör delanalyser av utvecklingen utifrån de mål som sattes utifrån tidigare identifierade utvecklingsområden.

Årligen ansvarar varje rektor för att det görs en verksamhetsuppföljning bland annat utifrån arbetslagens delanalyser. Enheternas verksamhetsuppföljningar ligger sedan till grund för huvudmannens verksamhetsuppföljning. Uppföljningen dokumenteras i ett dokument benämnt *Huvudmannens Verksamhetsuppföljning*.

2022-01-28

Om verksamhetsuppföljningen beslutar nämnden.<sup>27</sup> Vid detta sammanträde beslutas också om tre teman som särskilt ska lyftas i det kommande årets huvudmannadialoger. För 2021 lyfter nämnden särskilt fram "trygghet och studiero", "undervisning utifrån läroplanens alla delar" och "likvärdig utbildning". Intervjuade rektorer uppskattar huvudmannens styrning av kvalitetsarbetet. Det upplevs gynna utvecklingen av verksamheten på alla nivåer. En synpunkt som framförs är dock att dokumentationen är mycket omfattande i så hög grad att det upplevs som att materialet överarbetas.

Årligen genomför huvudmannen tre dialoger utifrån nämndens beslut om fokusområden (teman). "En nulägesdialog, där rektorer med stöd och ledning av huvudmannens representanter för en dialog om innevarande verksamhetsår. En enhetsdialog där huvudmannens representanter och enheterna för en dialog om enhetens resultat. En huvudmannadialog där presidiet, förvaltningsledning, rektorer och övriga ledamöter i Barn- och ungdomsnämnden för en dialog om huvudmannens resultat."<sup>28</sup> Att dialogerna genomförs enligt årsplanen verifieras av rektorer, förvaltningschef och nämndens presidium.

Av intervju med nämndens presidium framgår att valet av likvärdig skola som fokusområden 2021 beror på att likvärdig skola inte tidigare särskilt har följts upp. Presidiet menar att det inte har framkommit brister inom området. Vid tiden för granskningen fanns ingen dokumenterad uppföljning av skolans likvärdighet tillgänglig. Nyckeltal kommer att redovisas i verksamhetsuppföljningen för 2021, som beräknas vara klar under våren 2022. Både presidium och förvaltningschef lyfter att likvärdig skolan kommer att diskuteras i fördjupningsdialog mellan huvudman och verksamhet under december månad.

Nämndens presidium menar att utbildningen i grundskolan i Alingsås i huvudsak är likvärdig. Intervjuade rektorer menar i sin tur att det stämmer till viss del, men att det finns brister. Främst finns förklaringen i att det varierar i förutsättningar mellan stora och små skolenheter, till de mindre enheternas nackdel. Det handlar bland annat om tillgång till legitimerade och behöriga lärare, elevhälsa och organisation för svenska som andraspråk. Även elevhälsan ser skolstrukturen som en förklaring till bristande likvärdighet. Intervjuade lärare anser inte att utbildningen är likvärdig. Merparten av dem framför att resurserna brister, vilket får till konsekvens att elever inte får den utbildning de ska få och att lärarnas arbetssituation blir ohållbar.

#### 4.5.2 Kommentarer och bedömning

Vi bedömer att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med lagens krav på kontinuerlig planering, uppföljning och utveckling av utbildningen. Vi ser att huvudmannen kontinuerligt följer upp verksamheten. Förutsättningar för likvärdig skola har under de senaste åren inte särskilt följts upp förrän under 2021. Insatser för att säkra likvärdigheten har vidtagits till exempel genom centrala enheter för arbete med elevhälsa, modersmål och studiehandledning samt central särskild undervisningsgrupp.

Vi bedömer att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att utbildningen ska vara likvärdig i kommunen. Då likvärdig skola, vid tiden för granskningen, utgör ett särskilt

<sup>27</sup> BUN 2021-04-20 § 36

<sup>28</sup> *Barn- och ungdomsnämndens systematiska kvalitetsarbete*, dokument från barn- och utbildningsförvaltningen inför granskning av likvärdig skola.

2022-01-28

fokusområde i det systematiska kvalitetsarbetet lär brister identifieras och vi vill särskilt påpeka vikten av att åtgärder vidtas och följs upp.

## 4.6 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Vi bedömer att grundskolenheterna inte fullt ut har förutsättningar att erbjuda likvärdig utbildning. Ställningstagandet grundar sig på att tillgången till legitimerad och behörig lärarpersonal samt att tillgången till en samlad elevhälsa skiljer sig åt mellan stora och små skolenheter och skolenheter i olika delar av kommunen. Svenska som andraspråk bedrivs inte likvärdigt vid kommunens skolor. Det är svårare att rekrytera studiehandledare och organisera studiehandledning på modersmål vid skolenheter som ligger längre från centralorten. Det gör att nyligen anlända elever vid dessa enheter riskerar att varken få undervisning i svenska som andraspråk eller studiehandledning på modersmål som motsvarar behoven. Förutsättningarna att erbjuda särskilt stöd i den form eller den omfattning som bäst gynnar elevens kunskapsutveckling varierar också.

Vi bedömer att huvudmannen har vidtagit vissa åtgärder för att stärka likvärdigheten. Det gäller till exempel att elevhälsan och insatser för nyanlända och elever med annat modersmål än svenska organiseras centralt samt att särskilt stöd för elever med extraordinära stödbehov möts med centrala insatser, till exempel central särskild undervisningsgrupp.

Vi bedömer att huvudmannen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med lag. Likvärdig skola utgör ett fokusområde inom kvalitetsarbetet under 2021. Det är ett arbete som pågår. Vi pekar särskilt på vikten av att nämnden vidtar åtgärder om brister identifieras.

Vi rekommenderar barn- och ungdomsnämnden att

- analysera om tillgängliga resurser och resursfördelningsmodell utifrån den av nämnden beslutade skolstrukturen ger förutsättningar för likvärdig skola där alla elever får möjlighet att utvecklas så långt som möjligt och ges adekvat särskilt stöd om det bedöms behövas. Om så inte är fallet bör lämpliga åtgärder vidtas.
- följa upp att det vid varje skolenhet finns reella förutsättningar för varje elev att få det särskilda stöd som eleven behöver.
- följa upp undervisning i svenska som andraspråk och vidta åtgärder vid brister i kvalitet och likvärdighet.
- verka för att tillgången på legitimerad och behörig personal är hög och likvärdig vid kommunens samtliga skolenheter samt för att det finns likvärdig tillgång på vikarier.
- säkerställa att elevhälsan ges förutsättningar att främst arbeta förebyggande och hälsofrämjande vid samtliga skolenheter.





**Alingsås kommun**  
Granskning av likvärdig skola

2022-01-28

KPMG AB

Joakim Nertyk  
Certifierad kommunal revisor,  
specialist

Viktoria Bernstam  
Certifierad kommunal revisor,  
kundansvarig

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.