

Sandvikens kommun  
[kommun@sandviken.se](mailto:kommun@sandviken.se)

## Beslut

---

efter tillsyn i Sandvikens kommun

## Tillsyn i Sandvikens kommun

Skolinspektionen har under hösten 2014 genomfört regelbunden tillsyn i Sandvikens kommun. Samtliga kommunala skolor har granskats och i de fall det bedömts föreligga brister har huvudmannen förelagts att åtgärda dessa. Vidare har kommunens ansvarstagande för förskolan, fritidshemmen och vuxenutbildningen granskats, vilket redovisas i separata verksamhetsbeslut. Skolinspektionen vill framhålla att det är huvudmannens ansvar att bristerna i samtliga verksamhets- och skolbeslut åtgärdas. De brister som konstaterats i tidigare fattade beslut upprepas inte i detta beslut.

### Fakta om kommunen

---

Sandvikens kommun ligger i Gävleborgs län. Centralort är Sandviken. Flera mindre tätorter finns i kommunen, där Storvik och Järbo är de största. Kommunen har en folkmängd på cirka 37 000 invånare varav cirka 24 000 bor i centralorten.

Kunskapsnämnden ansvarar för kommunens förskola, fritidshem, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, särskild utbildning för vuxna, kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå och utbildning i svenska för invandrare.

Verksamheten inom kunskapsförvaltningen leds av en skolchef. Underställda skolchefen finns tre skolformschefer. En har ansvar för grund- och grundsärskola samt fritidshem. Den andra för gymnasieskola, gymnasiesärskola, särskild utbildning för vuxna samt vuxenutbildning. Skolformschefen för gymnasieskolan är tillika rektor för kommunens enda kommunala gymnasieskola. Den tredje skolformschefen ansvarar för förskolan.

Inom kunskapsförvaltningen finns en central elevhälsa som leds av en chef. I den centrala elevhälsan ingår skolsköterskor, skolläkare, skolpsykologer samt en specialpedagog. De olika yrkeskategorierna finns tillgängliga för alla skolor. Talpedagoger finns i de olika verksamheterna. Det finns även skolsköterskor, kuratorer och specialpedagoger som är organiserade i två arbetslag för grundskolan och ett arbetslag för gymnasieskolan. De olika arbetslagen leds av tre av kommunens skolledare. Samverkan sker vidare mellan landstinget och socialtjänsten för att underlätta skolstarten för barn med särskild form av barnepilepsi (BNS-problematik). Den verksamheten benämns Bryggan och samordnas med motsvarande verksamheter i Gästrikland från och med augusti 2013.

I kommunen finns 26 kommunala förskolor där verksamheterna leds och samordnas av förskolechefer. En av förskolorna erbjuder även omsorg på obekvämtid. Vidare finns fyra fristående förskolor som drivs av enskilda huvudmän. Sandvikens kommun är finskt förvaltningsområde och erbjuder finskspråkig förskola med utbildad personal. Skolinspektionens tillsyn av den kommunala förskolan redovisas i ett separat beslut.

I Sandvikens kommun finns 19 kommunala grundskolor varav två grundskolor omfattar förskoleklass och årskurserna 1-3, 12 omfattar förskoleklass och årskurserna 1-6, en omfattar förskoleklass och årskurserna 1-9, en omfattar årskurserna 4-9 och tre skolor består av årskurserna 7-9. Grundsärskola årskurs 1-6 finns i Norrsätraskolan och leds av Norrsätraskolans rektor. Grundsärskola årskurs 7-9 finns i Bessemerskolan och leds av en rektor som också ansvarar för gymnasiesärskolan. På sju av grundskolorna finns även så kallade Landningar, mottagningsgrupper för nyanlända elever.

Det finns 16 kommunala fritidshem i kommunen. Dessa är knutna till grundskolor inklusive grundsärskolan, där respektive rektor har ansvar för verksamheten. Skolinspektionens tillsyn av kommunens fritidshem redovisas i ett separat beslut.

I kommunen finns fyra kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper. Skeppet (årskurs 7-9) och Vikingen (årskurs F-6) finns på Hedängsskolan med respektive rektor som ansvarig för verksamheten. Vidare finns en så kallad Aspergergrupp och en grupp för elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Dessa två grupper är organiserade som en separat verksamhet. Verksamheten leds av en rektor med ansvar för båda grupperna.

Gymnasieutbildningen i Sandvikens kommun bedrivs vid Bessemerskolan med en ansvarig rektor samt fyra biträdande rektorer med ansvar för olika program. Skolan erbjuder sammantaget 12 nationella program samt introduktionsprogram. De nationella program som erbjuds är bygg- och anläggningsprogrammet, el- och energiprogrammet, fordons- och transportprogrammet, handels- och administrationsprogrammet, industritekniska programmet, restaurang- och livsmedelsprogrammet, vård- och omsorgsprogrammet, ekonomiprogrammet, estetiska programmet, naturvetenskapsprogrammet, samhällsvetenskapsprogrammet samt teknikprogrammet. Kommunen erbjuder samtliga introduktionsprogram. Bessemerskolan erbjuder även Riksrekryterande idrottsutbildning (RIG), (bandy och orientering), samt Nationellt godkänd idrottsutbildning (NIU), (freeriding och innebandy).

Gymnasiesärskolan i Sandvikens kommun bedrivs vid Bessemerskolan. På gymnasiesärskolan finns tre nationella program (GYS13) – administration, handel och varuhantering, fastighet, anläggning och byggnation (nytt program sedan höstterminen 2013) samt hotell, restaurang och bageri. Dessutom finns ett specialutformat naturbruksprogram och individuellt program (IV).

Vuxenutbildningen i Sandvikens kommun omfattar kommunal vuxenutbildning (grundläggande och gymnasial nivå), utbildning i svenska för invandrare samt särskild utbildning för vuxna. Inom den kommunala vuxenutbildningen erbjuds yrkesutbildningar inom vård och omsorg samt verkstadsteknik. Genom samarbetet inom Gästrikevux erbjuds även andra yrkesutbildningar. Inom ramen för yrkesutbildningen erbjuds lärlingsutbildningar.

Vuxenutbildningen i Sandviken leds av två rektorer. En rektor med ansvar för kommunal vuxenutbildning och svenska för invandrare samt en rektor med ansvar för särskild utbildning för vuxna. Från och med årsskiftet 2014/2015 övergår ansvaret för den kommunala vuxenutbildningen till annan nämnd.

Det finns två fristående grundskolor (Sandvikens Montessoriskola F-9 och Prosperitas Utbildning 7-9) samt en fristående gymnasieskola (Göranssonska skolan) i kommunen. Sandvikens kommun äger 10 procent i det bolag som driver skolan. Tillsynen av dessa skolor genomförs samtidigt som tillsynen av Sandvikens kommun och redovisas i separata beslut.

### **Kunskapsresultat**

Skolinspektionen har i separata verksamhetsbeslut beskrivit måluppfyllelsen inom den kommunala förskolan, de kommunala fritidshemmen samt i beslutet för vuxenutbildningen. Skolinspektionen har även i separata skolbeslut redovisat kunskapsresultaten för varje grundskola, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Redovisningen av kunskapsresultaten nedan avser resultaten på kommunövergripande nivå för Sandvikens kommuns skolor.

#### *Grundskola*

##### *Årskurs 3*

Skolverkets nationella statistik (SIRIS) för de nationella ämnesproven i årskurs 3 vårterminen 2014 visar att mellan 58 och 92 procent av eleverna nådde kravnivån på de olika delproven i matematik i de kommunala skolorna. I samtliga sju delprov ligger resultaten under rikssnittet. I svenska nådde mellan 83 och 96 procent av eleverna kravnivån på de olika delproven. Även här ligger resultaten under rikssnittet. I ämnesproven svenska som andraspråk nådde mellan 39 och 76 procent av eleverna kravnivån på de olika delproven. Resultaten i svenska som andraspråk ligger lägre än rikets siffror.

*Årskurs 6*

Skolverkets statistik för de nationella ämnesproven i årskurs 6 år 2014 visar att 95 procent av de elever i Sandvikens kommun som genomförde provet i svenska nådde minst provbetyget E, detta resultat är i paritet med rikssnittet. I matematik nådde 89 procent av eleverna minst provbetyget E, att jämföras med rikets siffra på 91 procent. Av de elever som genomförde det nationella ämnesproven i engelska nådde 91 procent minst provbetyget E, rikets siffra var 93 procent. I svenska som andraspråk nådde 77 procent av eleverna minst provbetyget E, att jämföra med motsvarande resultat för riket på 76 procent.

Skolverkets statistik visar att andelen elever som nådde minst betyget E i årskurs 6 år 2014 var som högst i ämnena modersmål (näst intill 100 procent) och bild (97 procent). Det ämne där lägst andel elever nådde minst betyget E var svenska som andraspråk med 62 procent.

Den genomsnittliga betygspoängen var högst i bild och idrott- och hälsa. Som lägst var det i svenska som andraspråk.

*Årskurs 9*

Enligt Skolverkets nationella statistik för läsåret 2013/2014 var det genomsnittliga meritvärdet för eleverna i Sandvikens kommunala grundskolor 190,7 poäng, vilket ligger under rikets värde som var 214,8 poäng. När det gäller det genomsnittliga meritvärdet finns en stor variationen mellan de olika grundskolorna (från 159 poäng till 225 poäng).

Andelen elever som nådde kunskapskraven i samtliga ämnen var 64 procent, medan motsvarande värde för riket var 77 procent. Även här finns en stor variation mellan skolorna (mellan 45 procent och 83 procent).

Andelen elever som år 2014 var behöriga till något av gymnasieskolan yrkesprogram var 75 procent. Motsvarande resultat för riket var 87 procent. Uppgifter/data saknas för andel elever behöriga till nationellt program. Nationell statistik för respektive skola visar på en skillnad mellan 60 procent och näst intill 100 procents behörighet.

Sett över en femårsperiod har det genomsnittliga meritvärdet varierat mellan 183,7 poäng som lägst (år 2013) och 195 poäng som högst (år 2011). Andel elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen har också varierat under en femårsperiod med 63 procent som lägst (år 2013) och 68 procent som högst (år 2011). Flickorna uppnådde år 2014 högre resultat än pojkarna.

*Grundsärskolan*

Det finns ingen nationell statistik att tillgå avseende kunskapsresultaten i grundsärskolan. Av skolans sammanställning av betygsresultaten i grundsärskolan åk 7-9 (inriktning grundsärskola) för våren 2014 framgår att i tre ämnen har inget betyg satts. I övriga ämnen når eleverna minst betyget E. Det finns ingen sammanställning över de samlade kunskapsresultaten i tränings-skolan.

*Gymnasieskola*

Skolverkets nationella statistik visar att den genomsnittliga betygspoängen år 2013 för estetiska programmet var 13,2 poäng (14,8 för riket), 16,0 poäng för naturvetenskapsprogrammet (16,0 för riket), 15,7 poäng för samhällsvetenskapsprogrammet (14,7 för riket). Sammantaget var år 2013 den genomsnittliga betygspoängen för de nationella programmen på Bessemerskolan 15,3 poäng, att jämföras med rikets 15,0 poäng. Av Skolverkets statistik för år 2013 framgår vidare att 82 procent av eleverna på det estetiska programmet var behöriga till universitets- och högskolestudier (90 procent för riket). Nästintill 100 procent av eleverna på både naturvetenskapsprogrammet (95 procent i riket) och samhällsvetenskapsprogrammet (92 procent i riket) var behöriga till universitets- och högskolestudier.

Andelen elever (nybörjare) som fullföljde sin utbildning inom fyra år på de nationella programmen var 84 procent år 2013. Motsvarande andel för riket var 85 procent.

Av de elever som avslutade sin utbildning på de nationella programmen år 2013 fick 99 procent av eleverna minst betyget godkänt i Engelska A, Idrott och hälsa, Naturkunskap A, Religionskunskap A samt för projektarbete. 94 procent fick minst betyget godkänt i Samhällskunskap A. Motsvarande andel var 95 procent i Matematik A, 97 procent i Svenska A och Svenska B, samt 100 procent i Estetisk verksamhet.

Det finns inte någon nationell statistik som visar kunskapsresultat för introduktionsprogrammen. Skolan har i stort sett inte några sammanställningar när det gäller hur väl eleverna lyckas nå kunskapskraven och andra mål för utbildningen på de olika introduktionsprogrammen.

*Gymnasiesärskolan*

Nationell statistik som visar elevers resultat i gymnasiesärskolan finns inte att tillgå. Skolinspektionen har dock tagit del av gymnasiesärskolans egna uppgifter när det gäller kunskapsresultat. Av gymnasiesärskolans betygssammanställning framgår att alla elever minst har erhållit kursbetyget E i alla kurser. Det finns ingen sammanställning över IV-elevernars samlade kunskapsresultat.

*Vuxenutbildning**Måluppfyllelse för kommunal vuxenutbildning*

Det framgår inte av Skolverkets nationella statistik för år 2013 hur stor andel av eleverna som slutfört kurs på grundläggande eller gymnasial vuxenutbildning. Det framgår heller inte av den nationella statistiken vilka betygsresultat eleverna hade 2013.

Av kommunens egen statistik för åren 2013-2014 framgår att mellan 81 och 90 procent av eleverna slutförde kurserna på grundläggande vuxenutbildning med ett medeltal på 86 procent. Vidare slutförde mellan 9 och 92 procent av eleverna kurserna på gymnasial vuxenutbildning med ett medeltal på 72 procent. Av kommunens statistik för vuxenutbildningen vårterminen 2014 framgår att 82 procent av eleverna på gymnasial vuxenutbildning fick lägst betyget E.

*Måluppfyllelse för utbildning i svenska för invandrare*

När det gäller utbildning i svenska för invandrare visar den nationella statistiken för år 2013 att 52 procent av eleverna fick minst betyget Godkänt i kurs 1A. Motsvarande andel var 46 procent i kurs 2B, 48 procent i 3C och 46 procent i kurs 3 D. Resultaten är i paritet med eller högre än motsvarande resultat för riket.

*Måluppfyllelse i särskild utbildning för vuxna*

Det sammanställs ingen nationell statistik av måluppfyllelse för särskild utbildning för vuxna. Sandvikens kommun har inga samlade resultat för särskild utbildning för vuxna förutom uppgifter om antal satta betyg i olika kurser.

**Tabell 1:**

| <b>Verksamhetsform</b>                     | <b>Antal<br/>barn/elever/studerande</b> |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------|
| Förskola                                   | 1672                                    |
| Pedagogisk omsorg för barn i åldern 1-5 år | 10                                      |
| Fritidshem                                 | 1517                                    |
| Förskoleklass                              | 381                                     |
| Grundskola                                 | 3684                                    |
| Grundsärskola                              | 33                                      |
| Gymnasieskola                              | 1046                                    |
| Gymnasiesärskola                           | 37                                      |
| Kommunal vuxenutbildning                   | 472                                     |
| Särskild utbildning för vuxna              | 22                                      |
| Utbildning i svenska för invandrare        | 374                                     |

Källa: Sandvikens kommuns uppgifter november 2014

## Helhetsbedömning

---

Skolinspektionens tillsyn av Sandvikens kommun visar att kunskapsresultaten i kommunen behöver förbättras samt att samtliga elever inte erbjuds en likvärdig utbildning. Bland annat når närmare var tredje elev inte kunskapskraven i alla ämnen när de slutar grundskolan. Även när det gäller genomsnittligt meritvärde och behörighet till yrkesprogram är resultaten låga. Det är vidare stora skillnader mellan grundskolornas resultat till exempel gällande meritvärdespoäng, andel som nått kunskapskraven i alla ämnen och andel behöriga till gymnasiets nationella program. Samtliga resultat är genomgående lägre än motsvarande resultat för riket. Det finns skillnader i resultaten mellan flickor och pojkar, där flickornas resultat är högre.

En viktig utgångspunkt för att kunna erbjuda alla elever förutsättningar att nå målen för utbildningen är ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete på såväl huvudmannanivå som på enhetsnivå. Skolinspektionen konstaterar att Sandvikens kommun har en tydlig struktur för sitt systematiska kvalitetsarbete bland annat omfattande en regelbunden pedagogisk revision. Sandvikens kommun behöver dock utveckla sitt systematiska kvalitetsarbete. Kommunen måste stärka sitt arbete med att leda och styra verksamheten genom att djupare analysera olika resultat, vidta åtgärder med utgångspunkt från analyserna samt urskilja vilken effekt vidtagna åtgärder har haft på elevernas möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen. Analyserna behöver bland annat tydligare utgå från resultat för olika elevgrupper och från skillnader i resultat mellan grundskolor och mellan gymnasieprogram. Kartläggningar och utredningar av eventuellt behov av stöd behöver också bli tydligare i de så kallade Landningar som finns på några av skolorna som tar emot nyanlända elever. Det är dessutom av stor vikt att de elever som är i behov av studiehundledning på sitt modersmål ges ett sådant stöd. Skolinspektionens tillsyn visar att elever i flera skolor inte ges studiehundledning på modersmålet utifrån deras behov, och att det påfallande ofta inte ges alls. Tillsynen visar även att uppföljningen av resultat behöver utvecklas vad gäller verksamheten i kommunens fritidshem, vissa program på gymnasieskolan, gymnasiesärskola samt särskild utbildning för vuxna.

Sandvikens kommun behöver också säkerställa att det för varje elev endast finns en person som benämns rektor som fattar de beslut och tar det ansvar som framgår av författningarna. Beslut om placering i särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång ska vidare utformas i enlighet med författningarna.

Skolinspektionens tillsyn visar också att kommunens beslut om att ta emot elever i grundsärskolan behöver förtydligas. Det förekommer att utredningar saknas och att beslut inte innehåller någon motivering. När motivering saknas kan det vara svårt för föräldrar att förstå vad beslutet grundas på och vad det kommer att innebära för deras barn.

## **Skolinspektionens ingripande**

---

### **Föreläggande**

Skolinspektionen förelägger enligt 26 kap. 10 § skollagen (2010:800) Sandvikens kommun att vidta nedanstående åtgärd för att avhjälpa påtalad brist. De vidtagna åtgärderna ska senast den 15 april 2015 redovisas för Skolinspektionen.

### **Undervisning och lärande**

#### **Bedömning**

Sandvikens kommun måste vidta följande åtgärd för att förbättra arbetet med undervisning och lärande.

- Erbjuder samtliga elever en likvärdig utbildning.

#### **Motivering**

I skollagen anges att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. En strävan ska vara att uppväga skillnader i deras förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Vidare framgår av skollagen att barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt.

Av förarbeten till skollagen framgår bland annat följande (prop. 2009/10:165 s. 229). Likvärdighet betyder inte likformighet eller att alla elever ska få lika mycket resurser. Likvärdighet upprätthålls av mål i skollag och läroplaner, betygskriterier, bestämmelser om minsta garanterad undervisningstid, ämnen, lärarbehörighet, särskilt stöd, överklagande samt tillsyn och kvalitetsgranskning. Likvärdighet innebär här att de fastställda målen kan nås på olika sätt beroende på lokala behov och förutsättningar. Kvaliteten i verksamheten ska dock ha lika hög nivå oavsett var i landet verksamheten bedrivs.

Vid tillsynen av kommunens verksamheter framkommer skillnader som visar att den utbildning som ges inte är likvärdig. Grundskolans olika enheter uppvisar stora skillnader i resultat när det gäller genomsnittligt meritvärde, behörighet till skolans gymnasieyrkesprogram och andelen elever som nådde kunskapskraven i alla ämnen. Till exempel hade Murgårdskolans elever vårterminen 2014 i låg omfattning nått de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Mindre än hälften av eleverna i årskurs 9 lämnade skolan utan ha nått kunskapskraven i samtliga ämnen. Det finns även skolor i kommunen som uppvisar resultat mer i paritet med jämförbara resultat i riket. Tillsynen visar att huvudmannen och de enskilda verksamheterna inte i tillräcklig grad analyserat skillnaderna i kunskapsresultaten (se avsnittet Uppföljning och utveckling av utbildningen). Därmed har inte huvudmannen haft underlag för att vidta åtgärder i syfte att uppväga skillnaderna. För att erbjuda elever i grundskolan en likvärdig utbildning behöver verksamheterna i större utsträckning möta och uppväga skillnaderna i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Ett centralt område är arbetet med att möta nyanlända elevers behov, förutsättningar och intressen. Skolinspektionens tillsyn visar att det i flera skolor med relativt låga kunskapsresultat finns brister som bland annat kan kopplas till arbetet med nyanlända elever. Till exempel framgår av skolbesluten att elever i flera av de skolorna inte ges studiehandledning på modersmålet utifrån den enskilde elevens behov och ofta inte ges studiehandledning alls. Skolchefen och skolformschefen för grund- och grundsärskolan uppger till Skolinspektionen att orsaken till bristande studiehandledning i viss mån handlat om ekonomi eller brist på resurser, samt en stor ökning av elever i behov av studiehandledning på sitt modersmål. Representanter för nämnden uppger till Skolinspektionen att de inte fått signaler om brister på studiehandledning i kommunens skolor men säger att de heller inte frågat om detta. Bristerna i att erbjuda studiehandledning innebär att flera elever i kommunens skolor inte ges förutsättningar att nå målen för utbildningen.

Sandvikens kommun har på flera grundskolor infört så kallade Landningar – särskilda undervisningsgrupper för att ta emot nyanlända elever i kommunen. I Landningarna ska bland annat respektive elevs kunskapsnivå kartläggas. Kartläggningen ska sedan ligga till grund för att eleven ska ges rätt förutsättningar och eventuellt stöd för sin vidare utbildning. Skolinspektionen konstaterar i ett flertal skolbeslut att den kartläggning som görs när de nyanlända eleverna kommer till sina nya skolor behöver utvecklas. Dels brister skolorna i att utreda elevernas kunskaper, dels brister skolorna i att de inte förmår eller saknar verktyg för att kartlägga respektive elevs faktiska behov. Både skolchefen och skolformschefen för grundskolan uppger till Skolinspektionen att detta arbete är ett utvecklingsområde. Skolchefen uppger att kommunen behöver arbeta med breddad kompetens hos samtliga lärare inte bara de pedagoger som undervisar i Landningarna. Enligt skolformschefen har integreringen av Landningar hunnit olika långt på olika skolor.

Sammanfattningsvis visar Skolinspektionens utredning att samtliga elever inte erbjuds en likvärdig utbildning. Skillnader mellan elevers förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen uppvägs inte i tillräcklig utsträckning. Sandvikens kommun uppfyller därmed inte skollagens krav och föreläggs åtgärda bristerna.

**Författning**

1 kap. 4 och 9 §§ skollagen

**Uppföljning och utveckling av utbildningen****Bedömning**

Sandvikens kommun måste vidta följande åtgärd för att förbättra arbetet med uppföljning och utveckling av utbildningen.

- Bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete som består i planering, uppföljning och utveckling av utbildningen, med inriktning på att de nationella målen uppfylls.

**Motivering***Systematiskt kvalitetsarbete*

Enligt skollagen ska varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Inriktning på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen i skollagen och andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls. Det systematiska kvalitetsarbetet ska vidare dokumenteras.

Av förarbetena till lagen (prop. 2009/10:165 s. 306) framgår bland annat följande. Huvudmannen har det yttersta ansvaret för utbildningen vilket ger huvudmannen en central roll när det gäller att bedriva ett kvalitetsarbete som ska garantera kvalitet och likvärdighet. Kvalitetsarbetet ska bygga på de uppgifter som kommer fram i verksamheternas kvalitetsarbete och på andra uppgifter som är väsentliga för uppföljningen och utvecklingen, t.ex. betygsstatistik och resultat av nationella prov. Det finns därutöver skäl att anlägga ett särskilt huvudmannaperspektiv på verksamheten. Som exempel kan nämnas behovet av att analysera variationer mellan skolornas resultat och måluppfyllelse liksom likvärdigheten i skolors bedömning och betygssättning. Även huvudmannens styrning, uppföljning, utvärdering och utveckling av verksamheten bör analyseras särskilt.

Enligt Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet (SKOLFS 2012:98) innebär systematiskt och kontinuerligt att arbetet ska bedrivas strukturerat och uthålligt med fokus på en långsiktig utveckling. Varje huvudman och varje skolenhet måste därför hitta sina former och rutiner för kvalitetsarbetet. Utgångspunkten är alltid densamma, att identifiera utvecklingsområden för ökad måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen.

Sandvikens kommun har ett system för sitt kvalitetsarbete benämnt Balanserad styrning. I det ingår de fem perspektiven; medborgare, medarbetare, hållbar samhällsutveckling, ekonomi och omvärld. Förskolornas och skolornas resultat och insatser sorteras in under dessa fem perspektiv. I det systematiska kvalitetsarbetet ingår även så kallad pedagogisk revision vilket innebär att respektive skolformschef och kommunens kvalitetsutvecklare tillsammans med rektor/förskolechef i dialogform följer upp respektive verksamhet för att identifiera olika utvecklingsområden. Underlaget till den pedagogiska revisionen består av självvärdering, faktablad med olika resultat, kvalitetsredovisning, arbetsplaner och slutsatser från föregående års revision. Varje år sammanställer Kunskapsförvaltningen en kvalitetsredovisning som bygger på uppföljning av årets verksamhetsplan och på varje förskolas/skolas upprättade kvalitetsredovisning. I underlaget ingår vidare olika resultat, exempelvis övergripande kunskapsresultat från skolor samt olika enkätundersökningar med elever.

Av intervjuer med representanter för nämnden framgår att de i allmänhet tycker att de får bra information från förvaltningstjänstemännen om de olika verksamheterna och verksamheternas resultat. Representanter för nämnden uppger dock i intervju att det systematiska kvalitetsarbetet behöver utvecklas för att på huvudmannanivå utgöra en grund för analys och beslut om prioriteringar av utvecklingsinsatser och åtgärder för att höja måluppfyllelsen.

Skolinspektionen bedömer att det finns brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Det framgår till exempel av intervju med skolformschefen för gymnasieskolan att resultat för gymnasiesärskolan, introduktionsprogrammen på gymnasieskolan och den särskilda utbildningen för vuxna till stora delar saknas. Avsaknaden av fullständiga resultat för dessa verksamheter innebär att huvudmannen inte har tillräckligt underlag för att analysera måluppfyllelsen och identifiera utvecklingsområden samt fatta beslut om relevanta åtgärder. Även fritidshemmens verksamhet har i begränsad omfattning följts upp av huvudmannen. Vid intervju med förvaltningschefen och ansvarig skolformschef framkommer bland annat att fritidshemmen inte prioriterats i kvalitetsarbetet utan att fokus har varit på grundskolan och att dokumentationen av fritidshemmens verksamhet inte varit tillräcklig. För att säkerställa att resultaten av

samtliga verksamheter följs upp i tillräcklig utsträckning är det viktigt med en systematik.

Mot bakgrund av att det finns skillnader i resultat mellan olika skolor och att endast 64 procent av eleverna uppnådde kunskapskraven i samtliga ämnen i årskurs 9 vårterminen 2014 är det angeläget att kunskapsnämnden analyserar och tydliggör väl fungerande insatser likväl som behov av förbättringsinsatser. Av intervjuer med skolchef och skolformschef såväl som av kommunens kvalitetsredovisning framgår exempelvis att skillnaderna mellan skolorna eller de låga resultaten inte analyseras vilket är en förutsättning för att identifiera och vidta relevanta åtgärder. Vidare framgår av Skolinspektionens utredning att Sandvikens kommun inte utvärderar, analyserar och vidtar åtgärder för att möta de flerspråkiga elevernas behov, förutsättningar och intressen. Måluppfyllelsen kring de elever som går i de kommunala särskilda undervisningsgrupperna följs inte heller upp och analyseras på kommunövergripande nivå. Effekterna av utbildningen som bedrivs i grupperna utvärderas inte systematiskt.

Enligt Skolinspektionen behöver kvalitetsarbetet således förbättras genom att fördjupa arbetet med att analysera de resultat som uppnås i syfte att vidta åtgärder som har avsedda effekter i undervisningen, så alla elever ges likvärdiga förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och nå minst kunskapskraven och utvecklas så långt som möjligt.

Av Skolinspektionens intervjuer framgår att det finns en stor medvetenhet hos representanter för kunskapsnämnden, skolchef och skolformschefer om ovanstående brister när det gäller det systematiska kvalitetsarbetet.

Sammanfattningsvis visar Skolinspektionens utredning att det finns brister i Sandvikens kommuns systematiska kvalitetsarbete. Verksamheten uppfyller därmed inte författningarnas krav och Sandvikens kommun föreläggs att avhjälpa bristerna.

#### **Författning**

4 kap. 3, 5 och 7 §§, skollagen

#### **Ledningsstruktur och organisering av utbildningen**

#### **Bedömning**

Sandvikens kommun måste vidta följande åtgärder för att förbättra arbetet med ledningsstruktur och organisering av utbildningen.

- Se till att det för varje elev finns endast en person som benämns rektor och som samordnar det pedagogiska arbetet samt fattar de beslut och tar det ansvar som framgår av författningarna.
- I beslut om åtgärdsprogram som innebär att särskilt stöd ska ges i annan elevgrupp (särskild undervisningsgrupp) ange behovet av särskilt stöd.
- I beslut om åtgärdsprogram som innebär avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad studiegång) ange hur behovet av särskilt stöd ska tillgodoses.

### **Motivering**

Enligt skollagen ska det vid varje skolenhet finnas en person som benämns rektor som leder och samordnar det pedagogiska arbetet. Rektorn ska fatta de beslut och ta det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar.

Enligt skollagen får om det finns särskilda skäl ett beslut om åtgärdsprogram innebära att särskilt stöd ges i en annan undervisningsgrupp än den som eleven normalt hör till (särskild undervisningsgrupp). Om det särskilda stödet för en elev inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar, får vidare enligt skollagen ett beslut om åtgärdsprogram innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad studiegång). Av skollagen följer också att behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses ska framgå av ett beslut om åtgärdsprogram. Vidare framgår att beslut om placering i särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång ska fattas av elevens rektor.

I Sandvikens kommun finns två kommunövergripande grupper för elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar respektive Aspergers syndrom. Dessa två grupper är organiserade som en separat verksamhet och leds av en rektor med ansvar för båda grupperna. Ett femtontal elever får vid tillsynsbesöket sin utbildning i någon av dessa grupper.

Skolinspektionens utredning visar att det finns oklarheter kring organisationen och ledningen av dessa två grupper. Det är inte klargjort vilken rektor som är elevens rektor och därmed vem som har ansvaret för elevernas utbildning. Alla elever har enligt huvudmannen en hemskola vars rektor fattat beslut om placering i särskild undervisningsgrupp. Skolinspektionen har tagit del av ett urval av beslut om placering i särskild undervisningsgrupp med tillhörande åtgärdsprogram. Åtgärdsprogrammen har i vissa fall beslutats av elevens hemskolerektor men i andra fall har rektorn för den särskilda undervisningsgruppen fattat beslutet. Av besluten eller åtgärdsprogrammen framgår vidare inte någon

tydlig motivering till beslutet, det vill säga varför elevens behov av särskilt stöd bäst tillgodoses i en särskild undervisningsgrupp. Enligt rektorn för de särskilda undervisningsgrupperna följs åtgärdsprogrammen oftast upp av lärarna i grupperna och inte av elevens hemskolerektor. Enligt skolformschefen för grund- och grundsärskolan medför oklarheterna i organisationen kring de här grupperna konsekvenser när det gäller exempelvis inkludering av eleverna i respektive hemskola.

Skolinspektionen har också tagit del av ett urval av beslut om anpassad studiegång för dessa elever. Besluten är fattade av rektorn för de särskilda undervisningsgrupperna och inte av elevens hemskolerektor. Av besluten framgår vidare inte tydligt motiveringen till beslutet, det vill säga på vilka grunder skolan bedömer att elevens behov av särskilt stöd bättre kan tillgodoses genom anpassad studiegång än genom annat särskilt stöd. Av besluten framgår inte heller omfattningen av den anpassade studiegången, det vill säga vilken avvikelse som sker från den timplan, de ämnen och de mål som annars gäller för utbildningen.

Skolinspektionen vill framhålla att beslut om anpassad studiegång kan innebära att eleven lämnar skolan utan fullständig utbildning varför det är av yttersta vikt att besluten är tydliga. Elev och vårdnadshavare måste få tydlig information om vad beslut om anpassad studiegång kan innebära för elevens möjlighet till att studera vidare.

Skolinspektionens utredning visar att det finns brister i Sandvikens kommuns ledningsstruktur och organisering av utbildningen. Verksamheten uppfyller därmed inte författningarnas krav och Sandvikens kommun föreläggs att avhjälpa bristerna.

**Författning**

2 kap. 8-10 §§, 3 kap. 9,11 och 12 §§ skollagen

**Handläggningsrutiner****Bedömning**

Sandvikens kommun måste vidta följande åtgärder för att förbättra arbetet med handläggningsrutiner.

- Beslut om mottagande i grundsärskolan ska föregås av en psykologisk, medicinsk, pedagogisk och social bedömning.
- Beslut om mottagande i grundsärskolan ska innehålla skälen för beslutet.

**Motivering***Underlag inför beslut om mottagande i grundsärskolan*

Enligt skollagen ska barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapskrav därför att de har en utvecklingsstörning tas emot i grundsärskolan. Ett beslut om mottagande i grundsärskolan ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Av skollagen framgår vidare att samråd ska ske med barnets vårdnadshavare när utredningen genomförs. Om barnets vårdnadshavare inte lämnar sitt medgivande till att barnet tas emot i grundsärskolan, ska barnet fullgöra sin skolplikt enligt vad som gäller i övrigt enligt skollagen. Ett barn får dock tas emot i grundsärskolan utan sin vårdnadshavares medgivande om det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa.

Av förarbeten till skollagen framgår att en bedömning måste göras om att barnet inte kan nå upp till grundskolans kunskapskrav på grund av utvecklingsstörning. Av förarbetena framgår även att detta ställningstagande förutsätter en helhetsbedömning av barnet. (Prop. 2009/10:165 s. 388)

Enligt Skolverkets allmänna råd om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan (SKOLFS 2013:20) bör den pedagogiska bedömningen fastställa om eleven har förutsättningar att kunna nå grundskolans kunskapskrav samt utföras av personal med adekvat specialpedagogisk kompetens. Den psykologiska bedömningen bör utföras av legitimerad psykolog och den ska fastställa om eleven har en utvecklingsstörning och i så fall i vilken grad. Den medicinska bedömningen ska fastställa om det finns medicinska orsaker till elevens inlärningssvårigheter och den sociala bedömningen ska fastställa om det finns sociala orsaker i eller utanför skolan som kan bidra till elevens inlärningssvårigheter. Den medicinska bedömningen bör utföras av läkare eller annan hälso- och sjukvårdspersonal med adekvat utbildning och den sociala bedömningen bör utföras av kurator eller annan med adekvat utbildning.

I intervju med skolchefen och skolformschefen för grund- och grundsärskolan framgår att kommunen har delegerat till de två grundsärskolerektorerna att fatta beslut om mottagande i grundsärskolan. Enligt skolchefen och skolformschefen har kommunen rutiner för att säkerställa att alla fyra bedömningar finns i den utredning som ska ligga till grund för beslut om mottagande i grundsärskolan.

Skolinspektionen har tagit del av cirka hälften av besluten om mottagande i särskolan i Sandvikens kommun och kan konstatera att det finns brister i beslutsunderlaget. I vissa av akterna saknas en eller flera av de bedömningar (pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning) som ska föregå ett beslut om mottagande i grundsärskolan.

*Motivering av beslut*

När en myndighet avgör ett ärende ska beslutet enligt förvaltningslagen innehålla de skäl som har bestämt utgången om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis, bland annat om ett beslut inte går någon part emot eller det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen.

I Skolverkets allmänna råd om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan (SKOLF 2013:20) uttalas bland annat att det är viktigt att beslut om mottagande i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan motiveras. Syftet med en motivering är enligt Skolverket att det på så sätt ska vara lättare att förstå beslutet och bedöma om det är riktigt. Av motiveringen kan det framgå vilka faktorer som har beaktats i den sammanvägda bedömningen vad gäller elevens förmåga att nå kunskapskraven, hur faktorerna vägts samman samt vad som har fällt avgörandet i tveksamma fall.

Skolinspektionen har tagit del av cirka hälften av besluten om mottagande i grundsärskolan. I samtliga beslut anges att eleven har rätt att tas emot i grundsärskolan. I flera av besluten saknas dock motivering av beslutet. I några beslut saknas motivering helt. I några beslut anges som motivering endast "Beslutet är fattat efter att ha tagit del av utredningarna ovan".

Enligt förvaltningslagen är som framgått huvudregeln att ett slutligt beslut som avser myndighetsutövning mot en enskild ska motiveras. Undantag görs bland annat för beslut som inte går part emot och beslut som av någon annan anledning anses vara uppenbart obehövt att motivera. Det första ledet i undantaget, ska tolkas i ljuset av det senare – det vill säga även när ett beslut inte går part emot ska det anses vara uppenbart obehövt att motivera. Typexempel på beslut som kan sägas inte gå part emot är att en myndighet har tagit ställning till en uttrycklig begäran eller ett formligt yrkande från en parts sida och detta beviljas (jfr Förvaltningslagen – med kommentarer, Trygve Hellners och Bo Malmqvist, tredje upplagan, år 2010, s. 243 f.).

Beslut om mottagande i grundsärskolan är ett beslut som innebär myndighetsutövning mot enskild och det är ett oerhört ingripande beslut för den enskilde. Vårdnadshavarnas medgivande är vidare inte avgörande för om barnet ska tas emot i sarskolan och beslutet kan överklagas av vårdnadshavarna även om de har lämnat sitt medgivande. Skolinspektionen anser att beslut om mottagande i grundsarskola inte är ett sådant beslut som kan sägas gå en part för eller emot och inte heller är ett sådant beslut som uppenbarligen inte behöver motiveras. Det är av yttersta vikt att den som berörs av beslutet förstår på vilken grund det har fattats, inte minst för att ta ställning till om beslutet ska överklagas. Beslut om mottagande i grundsarskolan ska därför, i enlighet med huvudregeln i

förvaltningslagen, innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Vidare anser Skolinspektionen, av samma skäl, att motiveringen ska vara skriftlig. Mot bakgrund av att det i de beslut om mottagande i grundsärskolan som Skolinspektionen tagit del förekommer att beslutet saknar motivering, brister Sandvikens kommuns beslut om mottagande i grundsärskola även i denna del.

Sammanfattningsvis visar Skolinspektionens utredning att Sandvikens kommuns beslut om mottagande i grundsärskolan inte alltid föregås av en utredning som omfattar pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning och att besluten om mottagande i flera fall saknar motivering. Verksamheten uppfyller därmed inte författningarnas krav och Sandvikens kommun föreläggs att åtgärda bristerna.

**Författning**

7 kap. 5 § skollagen, 20 § förvaltningslagen (1986:223)

På Skolinspektionens vägnar



Tommy Lagergren  
Avdelningschef



Anki Näckstam  
Föredragande

**Bilaga:**

Bilaga 1 Allmänt om tillsynen

Bilaga 2 Sammanställning av Skolinspektionens beslut

## Allmänt om tillsynen

---

Skolinspektionen genomför regelbundet tillsyn i alla verksamheter och hos alla huvudmän. Tillsynen fokuserar på faktorer som har betydelse för en god lärandemiljö och för elevers möjligheter att nå målen för verksamheten. Tillsynen inriktas mot tre huvudområden: Elevernars utveckling mot målen, ledning och utveckling av utbildningen samt enskild elevs rätt. För enskilda huvudmän granskas även huvudmannaskap och godkännande.

Tillsynen av förskola, fritidshem och vuxenutbildning i en kommun är inriktad på hur kommunen tar sitt ansvar för verksamheten. I de fall fritidshem finns vid fristående skolor ingår de i tillsynen av skolenheten. Förskolor som drivs av enskilda huvudmän har fått sitt tillstånd av kommunen och det är därmed kommunen som har ansvaret för tillsyn av dessa.

Alla skolenheter besöks vid tillsynen. Vid den tredjedel av skolorna där Skolinspektionen bedömer att det är lägre risk för problem och brister granskas färre delområden och besöken görs under en halv dag. Övriga skolenheter granskas inom samtliga bedömningspunkter och under flera dagar.

Tillsynen grundar sig på dokument som exempelvis plan mot kränkande behandling, kunskapsresultat och annan information från Skolverkets nationella uppföljningssystem, besök i skolenheter och intervjuer. Oavsett tillsynsform ger Skolinspektionens granskning inte någon heltäckande bild av verksamheten utan ska ses som en bild vid det aktuella granskningstillfället inom de områden som ingår i tillsynen.

Efter tillsynen redovisas Skolinspektionens bedömningar i ett beslut. Redovisningen görs i form av avvikelserapportering vilket innebär att det endast är de bedömningspunkter där det förekommer brister som beskrivs i beslutet. För kommuner bedöms även ansvarstagandet som helhet för den utbildning kommunen bedriver.

I de fall Skolinspektionen funnit brister har huvudmannen ansvar för att komma tillrätta med bristerna. Huvudmannen ska också redovisa de åtgärder som har vidtagits i för att åtgärda bristerna. För att följa upp huvudmännens arbete kan flera besök eller andra kontakter bli aktuella då Skolinspektionen också vill se effekter av de åtgärder som vidtas.

Mera information om den regelbundna tillsynen finns på Skolinspektionens webbplats [www.skolinspektionen.se](http://www.skolinspektionen.se) under fliken Inspektion.

## **Sammanställning av Skolinspektionens beslut fattade i samband regelbunden tillsyn i Sandvikens kommun**

---

| <b>Grundskolor:</b>            | <b>Beslutsdatum</b> |
|--------------------------------|---------------------|
| Alsjöskolan F-3                | 2014-09-15          |
| Västanbyns skola F-6           | 2014-09-16          |
| Österfärnebo skola F-9         | 2014-09-18          |
| Murgårdsskolan 7-9             | 2014-10-01          |
| Hedängsskolan 7-9              | 2014-10-01          |
| Björksätraskolan F-6           | 2014-10-02          |
| Söderskolan 7-9                | 2014-10-03          |
| Sandvikens Montessoriskola F-9 | 2014-10-07          |
| Sätra skola F-6                | 2014-10-10          |
| Hedängsskolan F-6              | 2014-10-13          |
| Hammarby skola F-6             | 2014-10-15          |
| Vallhovskolan F-6              | 2014-10-20          |
| Norrsätraskolan F-6            | 2014-10-20          |
| Jernvallsskolan F-3            | 2014-10-20          |
| Jäderfors skola F-6            | 2014-10-24          |
| Kungsgårdens skola F-6         | 2014-10-30          |
| Årsunda kyrkskola F-6          | 2014-10-30          |
| Jernvallsskolan 4-9            | 2014-11-20          |
| Murgårdsskolan F-6             | 2014-11-27          |
| Prosperitas utbildning 7-9     | 2014-12-01          |
| Gullhedsskolan F-6             | 2014-12-02          |

**Gymnasieskolor:**

**Beslutsdatum**

Göranssonska skolan

2014-09-18

Bessemerskolan

2014-11-05

**Särskola:**

Grundsärskola och gymnasiesärskola

2014-11-25

Förskolan i Sandvikens kommun

2014-11-19

Fritidshemmen i Sandvikens kommun

2014-12-05

Vuxenutbildningen i Sandvikens kommun

2014-11-21