

Granskning av det systematiska kvalitetsarbetet i grundskolan

Upplands-Bro kommun



Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Syfte och revisionsfrågor	3
2.3	Ansvarig nämnd	3
2.4	Genomförande och rapportstruktur	4
2.5	Revisionskriterier	4
3.	Organisatoriska förutsättningar för ett systematiskt kvalitetsarbete	5
3.1	"Upplands-Bros skolor och förskolor ska lyftas till absolut toppklass"	5
3.2	Det finns en grundstruktur och lämpliga forum för arbetet	6
3.3	Ett varierat elevunderlag skapar vissa svårigheter i planeringen	7
4.	Analyser på huvudmannanivå och enhetsnivå överensstämmer delvis	8
4.1	Det finns övergripande mallar till stöd för arbetet	8
4.2	Analysarbetet behöver förankras och utmanas i högre grad	9
4.2.1	Satsningar och initierat utvecklingsarbete utgår till stor del från analysen	10
4.2.2	Kompetensutvecklingsinsatser sker både centralt och lokalt	10
4.3	Nämnden får löpande information om arbetet	12
5.	Anpassningar till följd av Covid-19 var främst lokala	13
5.1	Stora delar av grundskoleverksamheten pågick som vanligt	13
5.2	Måluppfyllelsen för vårens avgångselever varierar	14
6.	Svar på revisionsfrågor	15
7.	Bilaga	16
	Källförteckning	16

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Upplands-Bros kommun granskat om utbildningsnämnden säkerställer ett systematiskt kvalitetsarbete i grundskolan.

Den sammantagna bedömningen är att arbetet till stor del sker ändamålsenligt. Vi grundar vår bedömning på att det finns tydliga mål, mallar, rutiner och lämpliga dialogforum för arbetet. Enheternas analyser aggregeras i nämndens huvudmannarapport. Vi ser positivt på att det genomförs flera utvecklingsinsatser och att det finns en organisation som proaktivt letar efter lösningar för identifierade utmaningar. Vi har dock noterat några utvecklingsområden som särskilt rör styrkedjan och de analyser som genomförs.

Vi bedömer att nämnden gör välvägd beskrivningar i relation till målen, men ser att det kan tydliggöras hur valda indikatorer ska användas i styrningen. Det är svårt att följa om indikatorerna är formulerade för att mäta strävansmål eller realistiska mål. Detta noteras särskilt i relation till nämndens mål om *kunskapslyft*.

Vår uppfattning är att en del av analysarbetet sker i parallella spår. Vi bedömer att kommunen kan ha nytta av ett ökat erfarenhetsutbyte mellan enheterna och mellan skolenhet och förvaltning. Vi ser en stor fördel i att rektorer gemensamt får samla eventuella framgångsfaktorer och utmaningsområden, eventuellt även delta i varandras analysarbete. Befintliga forum möjliggör ett sådant arbete, varför strukturer för arbetet har bedömts vara goda. I nuläget sker rapportering främst uppåt i styrkedjan. Det är av vikt att rektorernas analyser omhändertas och kommuniceras i högre grad för att säkerställa en tydlig grund för gemensamma satsningar.

För att varje skola ska kunna analysera sina resultat i förhållande till nationella mål och de krav som anges i skollag och läroplan är det av vikt att det finns ändamålsenliga verktyg och underlag tillgängliga för respektive rektor. De analyser som skrivs fram kan utmanas i högre grad för att de ska kunna utgöra ett bra underlag för bedömning om eventuella satsningar. Utbildningskontoret bör säkerställa att alla skolor har en välutvecklad nulägesanalys, och att de planerade insatserna utvärderas i relation till resultaten. Vi noterar också att fokus ligger på enheten som helhet och att få skolor gör någon analys av skillnader mellan olika klasser eller elevgrupper inom enheten. För att motivera en djupare analys bör det tydliggöras hur underlaget används i de satsningar som föreslås, här har vi noterat några variationer i centrala satsningar med lokala enheters egna uttryckliga behov. Här behövs en samsyn i hur centrala och lokala resurser ska användas, däribland förstelärarna.

Slutligen bedömer vi att nämnden i högre grad bör ha säkerställt undervisningskvaliteten under Covid-19. Våren 2020 var speciell på många sätt och rektorer uppger flera lokala utmaningar och anpassningar, som endast i viss utsträckning koordinerats centralt. Vi har noterat variationer i resultaten för avgångselever, särskilt årskurs 9, som inte kommenteras i nämndens analys i delårsbokslutet. Nämnden bör särskilt beröra frågan i sin verksamhetsberättelse för 2020.

Med utgångspunkt i ovan rekommenderas utbildningsnämnden att:

- ▶ se över aktuella indikatorer för valda mål, säkerställ att dessa är valida och tydliggör hur de ska användas i styrkedjan,
- ▶ se över tillgängliga verktyg för att främja en fullgod analys på respektive nivå. Särskild hänsyn kan tas för att balansera behovet med den administrativa kostnaden för arbetet.
- ▶ säkerställ en tydlig återkoppling på de analyser som genomförs även neråt i styrkedjan. En tydlig analys möjliggör en tidig omprioritering av resurser inom nämnden och kommunen.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

I skollagen anges att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Om det framkommer att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Varje huvudman inom skolväsendet ska därtill på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Skollagen anger därmed att det för grundskolan ska finnas en tydlig strävan hos huvudmännen att säkerställa att samtliga elever uppnår målen i alla ämnen, bland annat genom att identifiera och tillgodose elevernas eventuella behov av särskilt stöd samt genom att systematiskt och kontinuerligt arbeta med kvalitetsutveckling av skolverksamheten.

Den globala utvecklingen av Covid-19 har inneburit flera omställningar för det svenska skolväsendet. Samtidigt som elever i grundskolan har skolplikt bedrivs verksamheten på flera håll i landet med reducerad kapacitet på grund av ökad sjukfrånvaro bland såväl medarbetare som elever. Skolverket har delvis med detta i beaktande valt att ställa in nationella prov under våren 2020. De nationella proven har en viktig roll för en likvärdig bedömning av resultat och betygssättning vid landets skolor.

Kommunens revisorer har med utgångspunkt i ovan beslutat att genomföra en fördjupad granskning på området.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska hur utbildningsnämnden säkerställer det systematiska kvalitetsarbetet i grundskolan.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Stödjer nämndens styrning och uppföljningssystem kvalitetsarbetet på enhetsnivå?
- ▶ Sker en uppföljning inom grundskolan som är tillräcklig för att ligga till grund för analys och beslut på nämndsnivå om prioriteringar av insatser?
 - a. Följs skolenheternas systematiska kvalitetsarbete upp på ett ändamålsenligt sätt?
 - b. Har skolenheter, förvaltningsledning och nämnden samma syn på vilka utvecklingsfrågor som är prioriterade?
- ▶ Finns tillräckliga centrala stöd- och utvecklingsinsatser till enheterna?
 - a. Ges tillräckligt stöd till rektorer i rollen som pedagogiskt ansvariga?
 - b. Ges tillräckligt stöd och resurser till pedagoger i form av exempelvis specialpedagoger, kuratorer, skolpsykologer etc.?
 - c. Ges tillräckliga möjligheter till kompetensutveckling av lärare?
- ▶ Har nämnden säkerställt att undervisningskvaliteten värnas under Covid-19 pandemin?
 - a. Har undervisningsformer och uppföljning på enhetsnivå anpassats för att möta skollagens krav under rådande omständigheter?
 - b. Säkerställs tillgång till särskilt stöd, anpassningar och hjälpmedel med hänsyn till ökad frånvaro bland både medarbetare och elever?
 - c. Har nämnden vidtagit några undantagsåtgärder och på vilka grunder? Har särskilda åtgärder vidtagits för att stärka avgångsklassernas resultat?

2.3 Ansvarig nämnd

Granskningen avser utbildningsnämnden.

2.4 Genomförande och rapportstruktur

Granskningen har genomförts som en intervju- och dokumentstudie. Intervjuer har genomförts med vice- och andre vice ordförande i nämnden, t.f. utbildningschef, verksamhetschef för grundskolan, utredare samt rektorer för tre skolor. En fullständig lista på intervjupersoner framgår av bilaga 1.

Samtliga intervjupersoner har fått möjlighet att sakgranska rapporten, för att säkerställa att den bygger på korrekta uppgifter och uttalanden. Slutsatser och bedömningar ansvarar EY för.

2.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning utgörs av nedan och beskrivs vid tillämpliga avsnitt i rapporten.

- ▶ Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- ▶ Skollagen (2010:800) 4 kap. 3-6 §§
- ▶ Skolverkets allmänna råd för ett systematiskt kvalitetsarbete, 2015
- ▶ Läroplan för grundskolan (Lgr11)
- ▶ Fullmäktiges Övergripande mål och budget 2020, med planering för 2021-2022
- ▶ Folkhälsomyndighetens råd för att minska risken för smittspridning av coronavirus i skolor
- ▶ Ändring i förordning (2020:115) om utbildning i vissa skolformer i skolväsendet vid spridning av viss smitta

3. Organisatoriska förutsättningar för ett systematiskt kvalitetsarbete

Kommunallagen tydliggör nämndens ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges styr signaler samt gällande föreskrifter för verksamheten (6 kap. 6 §). Föreskrifter för skolverksamheten och inte minst det systematiska kvalitetsarbetet tydliggörs bland annat i skollagen. Det åligger varje huvudman att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen (4 kap. 3–6 §§).¹

3.1 ”Upplands-Bros skolor och förskolor ska lyftas till absolut toppklass”

Så inleder utbildningsnämnden sin verksamhetsplan med fokusområden för 2020. Vad som avses med toppklass beskrivs inte men tre nämndmål har definierats:

- ▶ Kunskapslyft
- ▶ Ökad trygghet, ordning och studiero
- ▶ Ökad attraktivitet som läro- och arbetsplats

De två första nämndmålen följer fullmäktiges övergripande mål för ett ”Lustfullt lärande och utveckling för dagens och nästa generations invånare”. Det sista nämndmålet är en nedbrytning av fullmäktiges mål rörande ”Valfrihet och konkurrensneutralitet”. För samtliga presenteras en beskrivning, indikatorer och pågående satsningar med bäring på området. I rapporten presenteras alla satsningar samlade under avsnitt 4.2.1.

För nämndmålet *kunskapslyft* beskrivs vikten av en hög kompetens bland personalen. Skolan ska vara attraktiv att locka och behålla kompetent personal. Det ska finnas konkurrenskraftiga anställningsvillkor samt en bättre arbetsmiljö med fokus på bra ledarskap. Respektive enhet ska ha självbestämmande över den inre organisationen. Att rektorer, förskolechefer och annan förskole- och skolpersonal självbestämmanderätt ska utökas tydliggörs i flera avsnitt i verksamhetsplanen. Slutligen ska kommunen ligga i framkant vad gäller digital pedagogisk utveckling. En satsning på området är ”Upplands-Bro modellen” med fokus på klassmentorer som ska stödja lärarnas arbete i klassrummen. Totalt sju indikatorer med målvärden anges för målet, samtliga avser elevers måluppfyllelse.

För en *ökad trygghet, ordning och studiero* riktas ett fokus på fysisk och psykisk hälsa bland eleverna. En pågående satsning är att personal utbildas inom NPF.² Målet följs upp med indikatorer avseende upplevd trygghet och studiero samt andelen ogiltigt frånvaro i kommunens grundskolor.

För det sista nämndmålet ska en *ökad attraktivitet som läro- och arbetsplats* uppnås genom en god lokalplanering och inkludering av fysisk aktivitet i skolorna. Prioriterad satsning för området är en översyn av resursfördelningsmodellen, där grundpeng, socioekonomisk viktning och tilläggsbelopp ska ses över. Arbetet har pausats vid granskningstillfället, vi återkommer till detta under avsnitt 3.3. Angivna indikatorer avser antal platser, medarbetarundersökningar, personalomsättning och sjukfrånvaro.

EYs erfarenhet inom målstyrning visar på olika tillvägagångssätt för att målvärden ska anses vara styrande för verksamheten och även för att säkerställa att de ”mäter det man avser mäta”. Till exempel kan realistiska måtvärden användas, alltså att målvärden bedöms kunna uppnås inom en angiven tid. Ett alternativ är ”strävansmål” som löper över en längre tid. Det är dock viktigt att tydliggöra vilken typ av mål som används i styrningen.

Av nämndens verksamhetsplan framgår målvärden, men inte föregående års utfall eller ingångsvärde. Det går därför inte att utläsa huruvida nämnden använder sig av realistiska-

¹ För den kommunala grundskolan är utbildningsnämnden huvudman i Upplands-Bro kommun.

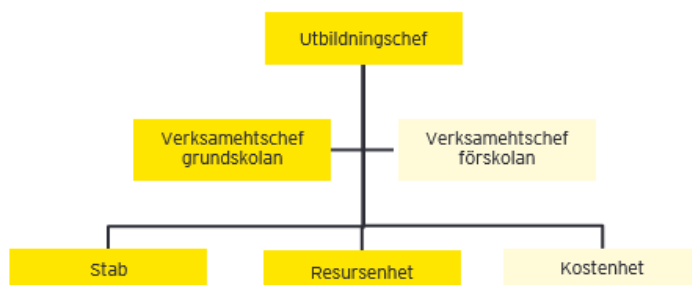
² Neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Till de vanligaste neuropsykiatriska diagnoserna hör exempelvis adhd, autism och Tourettes syndrom.

eller strävansmål. Vi noterar att målvärden för valda indikatorer ökar marginellt för respektive år i planperioden 2020-2022, vilket indikerar att realistiska mål används. Vid faktakontrollen framkommer att flera av målen har omformulerats och till följd av detta har även nya indikatorer valts. Därför framgår inte ingångsvärde och föregående års utfall.

För några av de indikatorer som kvarstår i verksamhetsplan för 2020 är målvärdet högre än målvärdet 2019, trots att målvärdet inte uppnås under 2019.³ Att aktuell statistik inte fanns tillgänglig vid planeringstillfället skulle kunna förklara en sådan variation. För nämndmålet *kunskapslyft* används indikatorn "andelen elever med godkända betyg i samtliga ämnen årskurs 6". Målvärdet om 85 procent (2019) höjts till 87 procent i verksamhetsplanen för 2020. Utfallet för 2019 var 74 procent. Även om nämndens verksamhetsberättelse för 2019 sammanställdes efter fastställande av verksamhetsplan för 2019 var statistik för indikatorn publicerad och tillgänglig vid planeringstillfället. Skillnaden däremellan kommenteras inte. Det skulle kunna indikera att målen istället är strävansmål. Noterbart i sammanhanget är att det genomsnittliga meritvärdet för samma årskurs är högt vid jämförelse med riket..

3.2 Det finns en grundstruktur och lämpliga forum för arbetet

Den del av utbildningskontoret som utbildningsnämnden ansvarar för leds av en utbildningschef, som i sin tur har utsett verksamhetschefer för grundskola respektive förskola. Gemensamma verksamheter utgör främst stödverksamhet till förskolor och skolor. De finansieras via barn- och elevpeng. Inför budget 2020 skedde en omorganisering för att minska centrala kostnader. Tidigare resursteam och modersmålsenhet slogs då samman till en gemensam resursenhet. Sedan januari 2020 ser utbildningsnämndens verksamhet i utbildningskontoret ut enligt följande:



Organisationsbild: EY utifrån beskrivning i nämndens verksamhetsplan

Det är framförallt stödfunktioner vid staben och resursenheten som är av vikt inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Vid staben finns funktioner som bland annat ansvarar för uppföljning och utvecklingsarbetet samt ekonomisk planering. Inom ramen för detta tar de även fram mallar och underlag för det systematiska kvalitetsarbetet. Utöver modersmålsenheten ansvarar resursenheten även för mottagande av nyanlända, den medicinska elevhälsan samt beslut om tilläggsbelopp.

Kommunens tio kommunala grundskolor leds av nio rektorer. Grundskolorna är organiserade utefter tre geografiska områdesgrupper: Bro, Brunna och Kungsängen. Cirka 84 procent av kommunens elever går i den kommunala grundskolan, vilket motsvarar cirka 3 125 elever.⁴

Kommunen tillämpar en hybridvariant där den lokala elevhälsan bestående av specialpedagoger och kuratorer är anställda av respektive rektor. Skolsköterskor, skolläkare och psykologer anställs centralt vid resursenheten. Innan läsåret 2019/20 var även kuratorer anställda centralt, men tillhör numera skolans inre organisation. Skolsköterskor deltar vid de

³ Vid jämförelse med utfall enligt nämndens verksamhetsberättelse för 2019 noteras att målvärdet för 2019 inte uppnås, alternativt uppnås till viss del.

⁴ Elevantal i den kommunala grundskolan, baserat på angiven lärartäthet vid nämnddialog 2020-10-22. En lärartäthet motsvarande 11 elever i snitt fördelat på 284 anställda lärare. Det är en ökning med ca 60 elever vid jämförelse med Skolverkets senast tillgängliga statistik i oktober 2019.

lokala enheternas elevhälsomöten och samverkan beskrivs av samtliga vara välfungerande. I samråd genomför elevhälsoteamen trygghetsenkäter två gånger årligen. Enligt uppgift får varje klasslärare analysera det egna klassresultatet och planera åtgärder därefter. Dessa diskuteras med rektor vid exempelvis medarbetarsamtal.

Kommunens rektorer ingår i ett dialogforum som leds av verksamhetschef för grundskolan. De träffas var tredje vecka för att diskutera ledningsfrågor och övergripande satsningar. Biträdande rektorer är välkomna att delta vid dessa möten. Forumet är avsett för ömsesidig informationshämtning. Två utsedda rektorer tar tillsammans med verksamhetschef fram en dagordning. Det förs inte några minnesanteckningar. Vi har mottagit skilda beskrivningar kring om det systematiska kvalitetsarbetet diskuteras i forumet. Samtliga instämmer dock i att det kan tydliggöras att forumet kan användas för diskussion om de analyser som genomförs inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

Det finns ett liknande forum för kommunens förstelärare. Även detta forum leds av verksamhetschef för grundskolan.

3.3 Ett varierat elevunderlag skapar vissa svårigheter i planeringen

Kommunen har under flera år haft en ökning av antalet elever, vilket prognosticeras fortgå enligt aktuell befolkningsprognos. Vid revisionens dialogmöte den 22 oktober uppges ökningen ha avtagit något under 2020. Flera av skolorna är dock fulla och det finns tillfälliga paviljonglösningar på flera skolenheter.

En utmaning sett till elevunderlaget har varit en stor variation i elevernas bakgrund och förutsättningar. Flera elever uppges ha dåliga förkunskaper i svenska, vilket kräver en hög flexibilitet i organisationen. I huvudmannens kvalitetsrapport för 2019 lyftes att tillströmningen av nyanlända var lika stor under hösten 2019 som under hösten 2015. Det avsåg främst i F-6 skolorna i Bro.

Nämndens budget utgörs främst av en barn- och elevpeng som justeras utifrån genomförda volymläsningsberäkningar. Respektive skolenhet tar del av skolpeng motsvarande faktiskt antal inskrivna elever. Vid granskningstillfället sker en socioekonomisk viktning motsvarande fem procent i den resursfördelningsmodell som tillämpas. Socioekonomisk fördelning sker även av statliga bidrag, så som fördelning av likvärdighetsbidraget. Nämndens resursfördelningsmodell har setts över under 2020. Syftet med översynen har varit att öka likvärdigheten mellan skolorna utifrån elevernas bakgrund och förutsättningar. Ett första utkast har tagits fram och redovisats för rektorer och huvudmän som verkar i kommunen. Arbetet har pausats till följd av den arbetsbelastning och ekonomiska osäkerhet som Covid-19 har medfört.

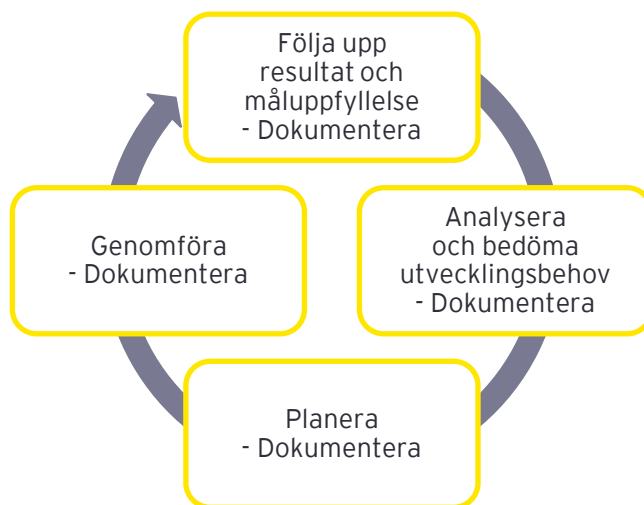
Förutom barn- och elevpeng kan enheterna ansöka om tilläggsbelopp för följande elevgrupper:

- ▶ elever i behov av extraordinära stödinsatser
- ▶ elever med rätt till modersmålsundervisning
- ▶ elever som är nyanlända
- ▶ elever med svenska som andraspråk

Det finns ett särskilt ansökningsförfarande för elever i behov av extraordinära stödinsatser. För övriga tre sker utbetalning automatiskt om eleven registreras i elevgruppen. Om insatsen ska utföras enligt skollagen är det rektors ansvar att det sker direkt, oavsett om tilläggsbelopp beviljas eller inte. Tilläggsbelopp söks årsvis och uppges kräva en betydande administrativ handpåläggning. För flera av de fall då ansökan om tilläggsbelopp godkänns beskrivs det inte heller täcka kostnaden för genomförd åtgärd.

4. Analyser på huvudmannnivå och enhetsnivå överensstämmer delvis

Av Skolverkets allmänna råd framgår att det är huvudmannen som ska klargöra hur arbetet ska ske utifrån de nationella målen. Skolan ska kontinuerligt bedriva ett systematiskt och strukturerat kvalitetsarbete med fokus på utveckling. Respektive huvudman och skolenhet ska hitta former och rutiner för kvalitetsarbetet.



Figur: EYs illustration av Skolverkets årshjul. "Allmänna råd – Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet", 2012

En central del i det systematiska kvalitetsarbetet är att sammanställa enheternas resultat och se till att det finns underlag som kan visa hur förutsättningar för samt genomförandet av utbildningen har påverkat måluppfyllelsen. I läroplanen betonas att elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling. Utvecklingsområden ska identifieras för att nå en ökad måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen.

4.1 Det finns övergripande mallar till stöd för arbetet

För rapportering och uppföljning används lärplattformen Vklass och det digitala verksamhetsstödet Stratsys. I Stratsys sparas tillämpliga mallar med beskrivningar för arbetet. Mottagna planer och rapporter följer aktuell mall.

Utifrån upprättad mall tar varje skolenhet fram en plan för det systematiska kvalitetsarbetet. En ny plan upprättas efter genomförda analyser utifrån föregående års rapport. Planen ska ge uttryck för hur enheten planerar och utvärderar i relation till läroplanen. Respektive rektor får ompröva planen för att motsvara interna förutsättningar. I rektorns inre organisation deltar flera medarbetare i arbetet.

Rapporterna omfattar grundläggande information om skolenheten i form av personal och elevunderlag, hur respektive rektor styr verksamheten, en uppföljning av målområden med utgångspunkt i läroplanen, information om den lokala elevhälsan och klagomålshantering. Inom dessa områden inkluderas analyser eller beskrivningar av elevernas måluppfyllelse och inflytande.

Enligt mallen ska innehållet stämmas av minst två gånger per år. Central uppföljning samt uppföljning till nämnd sker årligen. Uppföljning i rektors organisation styrs inte ytterligare, rektorer uppger dock att planen följs upp och omvärderas löpande.

4.2 Analysarbetet behöver förankras och utmanas i högre grad

På respektive skolenhet sker analysarbetet på flera nivåer. Intervjuade rektorer uppger att det sker på minst två nivåer, via lärare/arbetslag och av rektor. På en av skolenheterna genomförs gemensamma analyser i de olika arbetslagen, varpå rektor sammanställer, analyserar och ifrågasätter underlaget. På en annan skolenhet beskrivs analysarbetet ske under flera tillfällen under läsåret. Vid terminsstart sker en avstämning utifrån utgångsläget och analysdagar arrangeras där lärarna får med sig frågeställningar och resultat att utgå ifrån. Dessa följs sedan upp med aktiviteter under hösten. Inför julleddigheten sker en kortare avstämning för att följa upp särskilda händelser.

När respektive rektor har utvärderat sin plan under höstterminen genomförs kvalitetsdialoger där skolans ledningsgrupp träffar verksamhetschef samt utredare vid utbildningskontoret. Dialogerna syftar till att få en bättre förståelse av innehållet i enhetens rapport och det är även då kommentarer lämnas på innehållet. Enligt uppgift har kvalitetsrapport för grundskolan inte kommunicerats för läsåret 2019/20.

Efter genomförda kvalitetsdialoger sammanställer verksamhetschef för grundskolan tillsammans med utredare en huvudmannarapport för nämndens uppföljning. Nämnden får därigenom en sammanfattad rapport för respektive skolform, men mottar inte samtliga enheters analyser. Vid granskningstillfället är huvudmannarapporten för läsåret 2019/20 inte färdigställd, varför hänvisning till innehåll i huvudmannarapport avser föregående års rapport. Analyser och satsningar har dock bäring på 2020, varför dessa inkluderats.

Det sker inte någon samlad återkoppling till rektorerna efter att samtliga dialoger har genomförts och huvudmannen har gjort sin analys. De får dock ta del av rapporten. Rektorer uttrycker att det hade varit fördelaktigt att ta del av varandras analyser och att det tydliggjordes vilka delar som utgjort grund för satsningar.

Gemensamt för mottagna rapporter är att respektive område kommenteras utifrån följande avsnitt:



Figur: EY bedömning av respektive innehåll. Grönt indikerar att det är tillräckligt och gult att det kan utvecklas.

Vi noterar att trots en gemensam mall finns det skillnaderna i upplägg, fokus och omfattning mellan olika skolenheter, i synnerhet avseende analysdelen. För två av skolenheterna går det att på ett tydligt sätt följa arbetet i analysen. Skolorna redogör även för identifierade framgångsfaktorer inom flera områden. En annan skolenhet har en kortfattad redogörelse i punktform som i huvudsak redogör för avvikelser från målen.

Variationer i de analyser som görs föranleder att det finns en risk för att satsningar kan bli felriktade. Rektorer lyfter inom ramen för detta svårigheter i att inte ha aktuell tillgång till underlag och statistik, vilket hade behövts för att tydliggöra uppföljningen och deras styrning på respektive enhet.

Det upplevs inte finnas ett bra analysverktyg för arbetet. Även huvudmannen noterar begränsningar i kunskapsuppföljningar i sin rapport. Rektorerna har inte möjlighet att på egen hand ta ut statistik över elevernas resultat, eller göra jämförelser mellan exempelvis

klasser, utan måste efterfråga analysunderlag från utbildningskontorets stab. Det beskrivs vara tidskrävande och orsakar svårigheter och ledtider i det lokala analysarbetet.

Utbildningskontoret bör säkerställa att skolorna har en välutvecklad nulägesanalys, och att de planerade insatserna utvärderas i relation till resultaten. Vi noterar också att fokus ligger på enheten som helhet och att få skolor gör någon analys av skillnader mellan olika klasser eller elevgrupper inom enheten.

4.2.1 Satsningar och initierat utvecklingsarbete utgår till stor del från analysen

Av den sammantagna huvudmannarapporten framgår goda exempel från de olika skolenheterna. Inom vissa områden saknas dock en tydlig brygga som visar hur analysen har lett till att arbetet ska utvecklas. Exempelvis konstateras att flera av kommunens skolor i sina egna analyser har identifierat att det inte finns tid för det förebyggande arbetet. Detta på grund av ett ständigt ökande antal elever med stora behov av särskilt stöd. Utöver att det konstateras sker inte någon vidare analys. Pågående utbildningssatsning inom NPF beskrivs vara ett sätt att hjälpa personalen i arbetet. Kopplingen mellan analyser och genomförd satsning kan tydliggöras, även om satsningen i sig kan vara korrekt.

I sin rapport "Resultatskillnader inom skolor" pekar Skolinspektionen på att elever i Sverige blir allt mer resultatmässigt segregerade mellan, men även inom skolor i samma kommun. Liknande analys görs i Upplands-Bros huvudmannarapport rörande måluppfyllelsen för 2018/19. Det konstateras att "resultaten per skola och klass skiljer sig åt lika mycket mellan skolor som mellan klasser inom skolan". Det som främst sticker ut är variationer mellan skolornas betygssättning och resultat på de nationella proven i årskurs 6 och 9. För att minska detta har det införts ämnesnätverk med fokus på likvärdig bedömning och betygssättning.

En del av kommunens överskott öronmärks för sociala satsningar i form av en kommunövergripande social investeringsfond för förebyggande arbete. Medel ur fonden har under 2020 använts för att tillsammans med statsbidraget *likvärdig skola* finansiera klassmentorer vid skolenheterna, den så kallade "Upplands-Bro modellen". Vid granskningstillfället har det införts på tre av skolenheterna.⁵ Klassmentorer ska stödja undervisande lärares arbete i klassrummen så att lärare ska kunna fokusera på undervisningen. Under hösten ska nämndsledamöter enligt plan delta vid skolenheterna för att följa upp arbetet. Med anledning av rådande pandemi och Folkhälsomyndighetens rekommendationer kommer besöken högst troligt ställas in. Hur projektet ska drivas och finansieras framåt ses fortsatt över.

Det har startats en kommungemensam resursgrupp vid Råbyskolan. Under läsåret 2020/21 finns det planer på att starta ytterligare två, på Lillsjöskolan och Ekhammarskolan. I resursgrupper deltar elever från hela kommunen i behov av extraordinära insatser. Rektorens lokaler och personal används, men organiseras och kompenseras centralt.

4.2.2 Kompetensutvecklingsinsatser sker både centralt och lokalt

Andelen lärare med lärarlegitimation och behörighet i minst ett ämne ligger enligt Skolverkets statistik på ca 79 procent för läsåret 2019/20. Representanter för utbildningskontoret uppger att i likhet med andra kommuner är det svårare att få tag på lärare med lärarlegitimation. Ambitionen är att till varje utlyst tjänst tillsätta en lärare med legitimation som även är ämnesbehöriga i flera ämnen. Upplands-Bro har tecknat avtal med Stockholms universitet för att ta emot lärarstudenter på flera skolor. Det ger kommunen en möjlighet att rekrytera dessa efter färdiga studier.

⁵ Det ursprungliga pilotprojektet initierades efter att nämnden uppdrog utbildningskontoret att genomföra en studie av huruvida ett tvålärarsystem kunde införas.

Det pågår ett arbete för att eventuellt tillämpa centrala rekryteringar i syfte att avlasta skolledare. Av huvudmannens analys för 2019 framgår att arbetet för en central rekrytering ska prioriteras och att rutiner och rekryteringskanaler ska ses över. Kommunen har tittat på Malmö Stad som tillämpar en liknande variant. Likt andra kommuner ser utbildningskontoret även en svårighet i kraftigt stigande lärarlöner. Den centrala rekryteringen kan eventuellt bli ett sätt att försöka stävja denna utveckling för att skolorna på sikt inte ska konkurrera ut varandra. Vid intervju tillfället är arbetet i en uppstartsfas.

Sedan hösten 2018 pågår utbildningsdagar i samverkan med utbildningschef för rektorsprogrammet på Stockholms universitet. Syftet är att stärka rektorers möjlighet att utöva pedagogiskt ledarskap. Upplägget är halv och heldagar i seminarieform.

Det sker en del gemensamma kompetensutvecklingsinsatser som skolenheterna har tillgång till, däribland en flerårig satsning inom digitalt lärande. Därutöver har samtliga enheter under våren 2020 påbörjat ett långsiktigt arbete med Skolverket. Fokus är elever med ett annat modersmål än svenska. Arbetet har enligt uppgift omfattat en analys av enheternas behov av insatser. Kommande fem terminer ska arbetet genomföras. Förstelärare i kommunen ska driva utvecklingsarbetet och kommer därigenom genomgå flera utbildningar. För två av skolorna i urvalet kan vi inte av rapporterna utläsa att de har identifierat ett behov av utvecklingsinsatser inom området.

Formellt är det respektive rektor som ansvarar och styr förstelärarnas uppdrag, då de ingår i rektorns inre organisation. Likaså hur arbetstiden ska fördelas mellan försteläraryupdraget och ordinarie undervisning. Det finns inte ett kommunövergripande beslut kring huruvida tid ska avsättas för uppdraget. Det står rektor fritt att besluta om undervisningstid ska reduceras eller om det är den ekonomiska kompensationen som täcker uppdraget.

Även om rektorerna styr förstelärarnas uppdrag genomförs det kommungemensamma insatser där förstelärare deltar. Likaså driver flera förstelärare kommunövergripande projekt och kompetensutvecklingsinsatser. I huvudmannens rapport för läsåret 2018/19 tydliggörs att i syfte att "stärka undervisningen och säkerställa kvaliteten inom ämnena kommer det nystartade nätverket för våra förstelärare att få i uppdrag att utveckla undervisningen som enligt forskning leder till bättre elevresultat." Denna ansvarsfördelning beskrivs ibland vara otydlig, då en enskild skola kan ha identifierat ett utvecklingsområde och initierat insatser som förstelärare ska leda, men där en kommunövergripande satsning kan uppta en stor del av dennes tid.

Samtliga intervjuade rektorer har egna kompetensutvecklingsforum för de utmaningar som de identifierar i sina analyser. På en av skolenheterna har lärarna veckovisa kompetensutvecklingsinsatser där förstelärare ansvarar för utbildningen. Innehållet kommer lärare, rektor och förstelärare överens om tillsammans. På en annan skolenhet har respektive lärare utvalda fokusområden som de utbildar varandra i.

Ett annat exempel är det pågående projektet "Skola för mig" vid Råbyskolan. Projektets syfte är att hitta en struktur för att utveckla och stärka skyddsfaktorer hos och runt barnen. Skolan har anställt en socionom som ska bidra till arbetet och flera lokala satsningar pågår. All personal har exempelvis genomgått utbildning i antimobbingsmetoden KiVA⁶.

På en av skolenheterna genomför biträdande rektor klassrumsobservationer. Att observation ska genomföras sker i överenskommelse med aktuell lärare. De deltar i planeringen och underlaget används som ett diskussionsunderlag för att tillsammans fånga upp eventuella utvecklingsområden. Det beskrivs vara en uppskattad metod i den uppföljning som görs med individuella medarbetare. Vid Upplands-Bro gymnasiet har en lektor utvecklat en protokollsmall för klassrumsobservationer utförda lärare emellan. Framöver ska protokollsmallen främja kollegialt utbyte även inom grundskolan.

⁶ KiVa är ett antimobbingsprogram som har utvecklats på Åbo universitet i Finland med stöd från finska undervisnings- och kulturministeriet.

4.3 Nämnden får löpande information om arbetet

Av protokollgenomgång framgår att nämnden vid samtliga sammanträden, undantaget i februari, får löpande information med bäring på det systematiska kvalitetsarbetet. Av tabellen nedan går det att utläsa vad respektive ärende avser. Nämndens styrning och beslut avgränsas till verksamhetsplan och internkontrollarbetet.

Nämndens uppföljning och beslut om satsningar 2020		
Nämndens sammanträde	Typ av ärende	Kommentar
2020-01-21	Informationsärende och uppföljning	Utbildningschefen informerar om NPF-grupper i grundskolan och aktuell elevfrånvaro. Nämnden följer även upp internkontroll för 2019. Beslut fattas rörande nya kontrollområden för 2020, ett av dem är risken för att obehöriga lärare sätter betyg.
2020-02-18	<i>Uppföljning med bäring på området framgår ej</i>	
2020-03-31	Patientsäkerhetsberättelse 2019 och budgetunderlag.	Nämnden mottar och godkänner patientsäkerhetsberättelse som inkluderar elevhälsans medicinska insatser inom obligatoriska skolformer. Budgetunderlag för kommande period mottas och sänds vidare för politisk beredning.
2020-05-26	T1	Information om Upplands-Bro modellen och kommungemensamma resursgrupper inför planerad start under hösten 2020. Det framgår även att en ny resursfördelningsmodell är under framtagande.
2020-08-25	Rekryteringsplan och informationsärende.	Nämnden godkänner utbildningskontorets rekryteringsplan som tagits fram för att säkra tillgången på lärare inom förskola och skola. Av beslutet framgår att det är en av utbildningskontorets största utmaningar, särskilt i relation till kommunens tillväxttakt. Nämnden mottar en uppföljning av betygsresultat för grundskolan VT2020 och personalförändringar.
2020-09-29	T2 och informationsärende	Nämnden godkänner kontorets delårsrapport. Utbildningschefen informerar om resultaten för vårterminen 2020 och om identifierade utvecklingsområden. Vilka dessa är framgår inte av protokollet.

5. Anpassningar till följd av Covid-19 var främst lokala

Riksdag och regering fattade beslut om tillfälliga bestämmelser för att möjliggöra en flexibilitet i skolverksamheten under coronapandemin. Bland annat lämnades möjligheten att bedriva distansundervisning och beslut om andra undantagsåtgärder så som att förlänga terminen.

Skolverket har däremot bedömt att en huvudman inte kan använda distansundervisning eller andra undantagsåtgärderna med hänvisning till att en skolenhet har trånga lokaler. I en sådan situation ska skolan istället arbeta förebyggande utifrån Folkhälsomyndighetens råd för att i möjligaste mån undvika trängsel och närkontakt mellan elever. Det har inte varit en skyldighet att erbjuda distansundervisning eller besluta om andra undantagsåtgärder.

5.1 Stora delar av grundskoleverksamheten pågick som vanligt

Av protokollgenomgång framgår att löpande information har lämnats. Det har inte tagits några särskilda beslut med anledning av Covid-19.

Nämndens uppföljning och beslut i relation till Covid-19		
Nämndens sammanträde	Typ av ärende	Kommentar
2020-03-31	Informationsärende	Utbildningschef lämnar en nulägesbeskrivning av Covid-19.
2020-05-26	<i>Uppföljning med bäring på området framgår ej</i>	
2020-08-25	Informationsärende	Utbildningschef lämnar en lägesrapport och informerar om åtgärder på grund av rådande pandemi.
2020-09-29	T2 och Informationsärende	Genomförande av besök på enheterna ska ses över på grund av rådande omständigheter. Information lämnas i korthet i delårsrapporten, exempelvis har antalet ensamkommande och anhöriginvandringen minskat och det har varit en ökad sjukfrånvaro under hösten.

Intervjuade rektorer beskriver främst att det under vårterminen fanns perioder då frånvaron var särskilt hög. För en skola var elevfrånvaron under en begränsad period som högst ca 60 procent. All frånvaro registreras i Vklass. Möjligheterna att följa upp statistiken där är något begränsad då det inte går att få fram en tydlig överblick utan respektive enhet måste följas upp separat. I vissa geografiska områden beskrivs det ha funnits vårdnadshavare som i en högre utsträckning aktivt höll barnen hemma. Vid granskningstillfället har höstterminen startats som vanligt. Flera uppger att det under våren främst fanns ett behov av att hantera vårdnadshavare och personalens oro.

En ökning av sjukfrånvaro noterades även bland personalen, till följd av det även ökade vikariekostnader. En rektor har i sin SKA-plan för hösten 2020 lyft fram särskilda svårigheter i att hitta lämpliga vikarier vid sjukfrånvaro, särskilt under Covid-19.

Enligt uppgift skulle all undervisning⁷ ske som vanligt varför det från centralt håll inte fanns stöd för dubbelundervisning, alltså både ordinarie undervisning i klassrumsform och via digitala klassrum. Istället fanns centrala funktioner tillgängliga rörande frågor kring lärplattformen Vklass och möjligheter att nyttja Microsoft Teams.

Intervjuade rektorer använde möjligheten att via digitala verktyg förse eleverna med uppgifter. Därigenom kunde de följa undervisningen vid frånvaro. För grundskolorna har majoriteten av eleverna redan innan pandemin haft tillgång till digitala verktyg i form av dator eller Ipad. Rektorer uppger att lärarna hade kontinuerlig kontakt med eleverna. Samtliga instämmer i att de digitala verktygen har varit tillräckliga. Skolenheterna hittade även nya sätt att inkludera elever med problematisk frånvaro i högre utsträckning än tidigare.

⁷ Fjärrundervisning tillämpades enbart för modersmålsundervisningen då lärarna besöker flera skolenheter. Det tillämpas dock inte under hösten 2020.

Enligt uppgift har verksamhetschef och rektorer diskuterat arbetet vid de rektorsdialoger som genomförts. Verksamhetschef har i sin tur diskuterat frågan vid stående möte med utbildningschef som lämnat uppdateringar till nämnden. Diskussionerna avsåg främst förebyggande insatser utifall det skulle bli aktuellt med en nedstängning av grundskolorna.

5.2 Måluppfyllelsen för vårens avgångselever varierar

I nämndens delårsbokslut noteras vissa variationer i elevernas måluppfyllelse. Vi har sammanställt dessa nedan. I relation till minskad andel godkända elever tydliggör nämnden att det kommer vara ett prioriterat området. Det görs inte någon analys eller kommentar i delårsrapporten med hänsyn till pandemins eventuella påverkan på utfallet. Nämnden kommenterar heller inte om det finns andra kända bakomliggande faktorer.

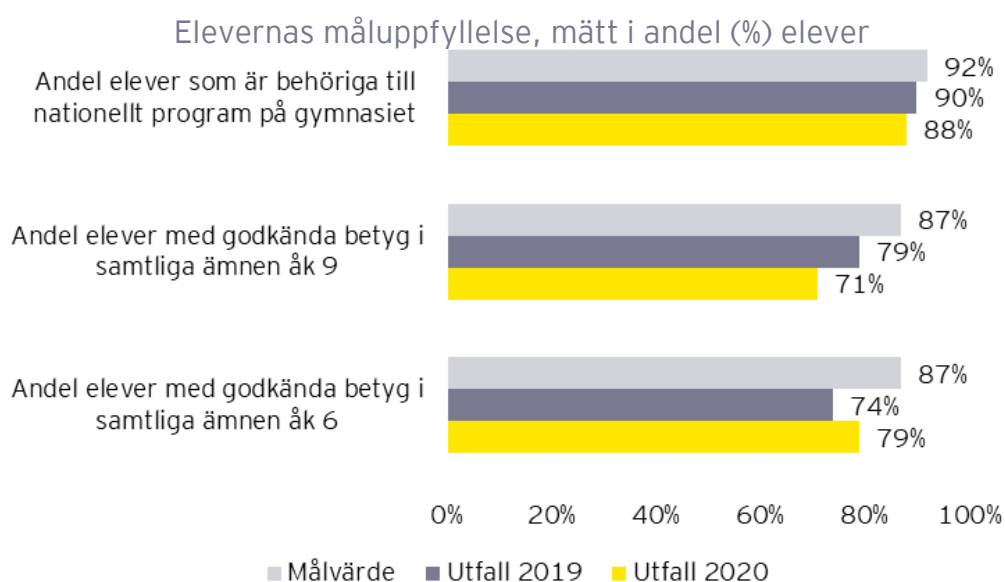


Diagram: EYs sammanställning utifrån rapporterad statistik i tertialrapport 2.

Av diagrammet ovan noterar vi att andelen elever i årskurs nio som fått godkända betyg i samtliga ämnen, men även andelen elever som är behöriga till nationellt program har sjunkit mellan åren 2019-2020.

Utöver siffrorna i diagrammet har nämnden följt upp genomsnittligt meritvärde för årskurs 6 och 9. För årskurs 6 är resultaten densamma mellan åren, vilket även korrelerar med procentandelen i diagrammet ovan. Andelen elever med godkända betyg i årskurs 6 har ökat något. Vid motsvarande jämförelse för elevers genomsnittliga meritvärde i årskurs 9 har det dock sjunkit från 246 till 223 mellan åren (nämndens målvärde: 250).

Intervjuade uppger att mot slutet av vårterminen pågick diskussioner kring pandemins eventuella påverkan på elevernas resultat. Resultaten beskrivs dock inte ha sjunkit med anledning av pandemin. Det finns en samstämmighet bland de intervjuade rörande detta. Det togs till exempel beslut om förlängd sommarskola, som sedan inte behövdes. En skolenhet införde även lovskola under påsklovet då eleverna kunde besöka skolan när det fanns färre elever på plats.

6. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar
Stödjer nämndens styrning och uppföljningssystem kvalitetsarbetet på enhetsnivå?	<p>Ja, till stor del. Det finns tydliga mål, mallar, rutiner och lämpliga dialogforum för arbetet, även om de senare kan utvecklas. Enheternas analyser aggregeras i nämndens huvudmannarapport.</p> <p>Identifierade utvecklingsområden avser främst hur analyserna ska utvecklas för att få genomslag i såväl nämndens uppföljning som beslut om satsningar. Vi har noterat utmaningar i de digitala verktyg som används för arbetet, vilket beskrivs försvåra möjligheten till en djupare analys.</p>
<p>Sker en uppföljning inom grundskolan som är tillräcklig för att ligga till grund för analys och beslut på nämndsnivå om prioriteringar av insatser?</p> <ol style="list-style-type: none"> Följs skolenheternas systematiska kvalitetsarbete upp på ett ändamålsenligt sätt? Har skolenheter, förvaltningsledning och nämnden samma syn på vilka utvecklingsfrågor som är prioriterade? 	<p>Delvis. Vi ser positivt på att det genomförs flera utvecklingsinsatser och att det finns en organisation som proaktivt letar efter lösningar för identifierade utmaningar.</p> <p>I nuläget sker rapportering främst uppåt i styrkedjan. För att få en gemensam syn på prioriterade utvecklingsfrågor kan dialogerna förbättras. Det är av vikt att rektorernas analyser omhändertas och kommuniceras i högre grad för att säkerställa en tydlig grund för gemensamma satsningar. Även ansvarsfördelningen mellan kommunens förstelärare och hur gemensamma satsningar ska hanteras kan tydliggöras.</p>
<p>Finns tillräckliga centrala stöd- och utvecklingsinsatser till enheterna?</p> <ol style="list-style-type: none"> Ges tillräckligt stöd till rektorer i rollen som pedagogiskt ansvariga? Ges tillräckligt stöd och resurser till pedagoger i form av exempelvis specialpedagoger, kuratorer, skolpsykologer etc? Ges tillräckliga möjligheter till kompetensutveckling av lärare? 	<p>Ja. Insatser pågår för att öka möjligheten för lärare och rektorer att fokusera på det pedagogiska ansvaret. Flera utbildningsinsatser pågår vilka rektorer och lärare kan delta i. Det beskrivs av samtliga finnas en god samverkan med den centrala elevhälsan och rektorerna har en god inre elevhälsoorganisation.</p> <p>Förstelärarna utgör en stor roll i kompetensutvecklingen av lärare på enhetsnivå. Likt nämnt ovan kan det med fördel därför göras en översyn av hur deras tid ska fördelas.</p>
<p>Har nämnden säkerställt att undervisningskvaliteten värnas under Covid-19 pandemin?</p> <ol style="list-style-type: none"> Har undervisningsformer och uppföljning på enhetsnivå anpassats för att möta skollagens krav under rådande omständigheter? Säkerställs tillgång till särskilt stöd, anpassningar och hjälpmedel med hänsyn till ökad frånvaro bland både medarbetare och elever? Har nämnden vidtagit några undantagsåtgärder och på vilka grunder? Har särskilda åtgärder vidtagits för att stärka avgångsklassernas resultat? 	<p>Delvis. Nämnden har följt utvecklingen och det arbete som har pågått. De har dock inte vidtagit några särskilda åtgärder för att säkra undervisningskvaliteten och har inte analyserat resultaten särskilt.</p> <p>Enligt uppgift har en stor del av det centrala arbetet avsett förebyggande insatser med anledning av eventuell nedstängning av skolor. Elever har dock haft tillgång till digitala verktyg som av samtliga bedömts vara tillräckliga.</p> <p>Det har genomförts vissa lokala och centrala anpassningar för att stärka elevernas kunskapsutveckling, så som exempelvis förlängd sommarskola och lovskola under påsklov.</p>

Upplands-Bro kommun den 17 november 2020

Tijana Sutalo
Verksamhetsrevisor

7. Bilaga

Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ t.f. Utbildningschef
- ▶ Utredare, utbildningskontoret
- ▶ Verksamhetschef skola
- ▶ Rektor Råbyskolan
- ▶ Biträdande rektor Råbyskolan
- ▶ Rektor Ekhammarskolan
- ▶ Rektor Tjustaskola och Broskola
- ▶ Biträdande rektor Tjustaskola
- ▶ Vice ordförande, utbildningsnämnden
- ▶ 2:e vice ordförande, utbildningsnämnden

Dokument

- ▶ Övergripande mål och budget 2020, med planering för 2021-2022
- ▶ Utbildningsnämndens verksamhetsplan 2020
- ▶ Utbildningsnämndens verksamhetsberättelse, 2019
- ▶ Utbildningsnämndens tertialrapport 1 2020
- ▶ Utbildningsnämndens tertialrapport 2 2020
- ▶ IKT-strategi för utbildningsverksamheter i Upplands-Bro kommun 2015-2020
- ▶ SKA-plan grundskola 2018/19 Utbildningsnämnden (huvudmannarapport)
- ▶ Tre av skolenheternas SKA-planer 2019/20
- ▶ Utbildningsnämndens protokoll samt handlingar, januari-september 2020
- ▶ Beräkningsunderlag och fördelning av medel för särskilda satsningar och statliga bidrag