

Likvärdig utbildning

Botkyrka kommun

Oktober 2019

Erik André

Jenny Nordqvist



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
Iakttagelser och bedömningar	9
Kontrollmål 1: Rektorerna bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete med fokus på förutsättningar, arbetsprocesser och resultat.	9
Iakttagelser	9
Bedömning	10
Kontrollmål 2: Huvudmannen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete med fokus på förutsättningar, arbetsprocesser och resultat.	11
Iakttagelser	11
Bedömning	15
Kontrollmål 3: Huvudmannen fördelar resurser till skolenheterna efter elevernas olika förutsättningar och behov.	16
Iakttagelser	16
Bedömning	18
Kontrollmål 4: Fördelar rektorerna resurser inom skolheterna efter elevernas olika förutsättningar och behov?	18
Iakttagelser	18
Bedömning	18
Revisionell bedömning	19

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun genomfört en granskning av utbildningsnämnden och huruvida nämnden säkerställer en likvärdig utbildning.

Revisionsfrågan lyder: *Säkerställer utbildningsnämnden att utbildningen i grundskolan motsvarar skollagens krav på likvärdighet?*

Vår bedömning är att utbildningsnämnden inte helt säkerställer att utbildningen i grundskolan motsvarar skollagens krav på likvärdighet.

Bedömningen baseras på bedömningen av de fyra kontrollmålen i granskningen, vilka framgår nedan. Bedömningen görs på en tregradig skala (uppfyllt, delvis uppfyllt, eller ej uppfyllt). Motivering till bedömningen av de olika kontrollmålen framgår under varje avsnitt i den löpande rapporten.

Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Bedömning	
Kontrollmål 1: Rektorerna bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete med fokus på förutsättningar, arbetsprocesser och resultat.	Delvis uppfyllt	
Kontrollmål 2: Huvudmannen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete med fokus på förutsättningar, arbetsprocesser och resultat.	Ej uppfyllt	
Kontrollmål 3: Huvudmannen fördelar resurser till skolenheterna efter elevernas olika förutsättningar och behov.	Delvis uppfyllt	
Kontrollmål 4: Rektorerna fördelar resurser inom skolheterna efter elevernas olika förutsättningar och behov.	Uppfyllt	

Rekommendationer

Vi rekommenderar utbildningsnämnden att

- säkerställa att det systematiska kvalitetsarbetet utvecklas på enhetsnivå och på huvudmannanivå för att nämnden ska få en samlad och tydlig bild av enheternas behov. I detta är det angeläget att nulägesbilden omfattar samtliga årskurser, att det finns en fungerande dialog mellan förvaltningen och skolenheterna samt att grundskolans kvalitetsarbete redovisas i högre grad till nämnden.
- säkerställa att utvecklingsarbetet och de åtgärder som vidtas, implementeras fullt ut och att effekterna av vidtagna åtgärder analyseras noggrant. Den generella bilden PwC har fått under granskningen är att förvaltning och nämnd är mitt uppe i förändringsarbetet.
- säkerställa att fördelning av resurser till skolenheterna sker utifrån tydliga och transparenta principer och att samtliga rektorer förstår resursfördelningsmodellen.
- säkerställa att det görs en systematisk uppföljning av resursfördelningsmodellen för att se till att den har avsedd effekt, det vill säga om modellen möter de faktiska behoven avseende likvärdighet i utbildningen.

Inledning

Bakgrund

Skolan ska vara likvärdig och alla elever har rätt till en utbildning av hög kvalitet enligt skollagen. Skolan ska dessutom arbeta för att kompensera för elevers olika bakgrund och förutsättningar. Brister i likvärdighet kan bero på en rad olika faktorer. Enligt skollagen innehåller begreppet likvärdighet olika aspekter:

- Tillgång till lika utbildning
- Lika kvalitet på utbildningen
- Skolans uppdrag att kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar

Utbildningsnämnden i Botkyrka kommun är huvudman för grundskolan och ansvarar för att skapa förutsättningar för en likvärdig utbildning.

Med utgångspunkt i statistik avseende kunskapsresultat har revisorerna identifierat en risk för brister avseende likvärdighet. I kommunen finns en avsevärd skillnad mellan skolorna avseende de kunskapsresultat som uppnås. I vissa skolor uppnår eleverna betydligt lägre resultat än övriga skolor i kommunen och i riket som helhet. Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet därför bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

Syfte och revisionsfråga

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Säkerställer utbildningsnämnden att utbildningen i grundskolan motsvarar skollagens krav på likvärdighet?

Revisionskriterier

Iakttagelser bedöms gentemot följande revisionskriterier:

- Skollagen 1 kap. 4 §, 2 kap. 8b, 10 §§, 4 kap. 3–6 §§
- Lgr 11, 2. Övergripande mål och riktlinjer och 2.8 Rektorns ansvar

Kontrollmål

För att besvara revisionsfrågan är följande kontrollmål vägledande:

- Kontrollmål 1: Rektorerna bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete med fokus på förutsättningar, arbetsprocesser och resultat.
- Kontrollmål 2: Huvudmannen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete med fokus på förutsättningar, arbetsprocesser och resultat.
- Kontrollmål 3: Huvudmannen fördelar resurser till skolenheterna efter elevernas olika förutsättningar och behov.
- Kontrollmål 4: Rektorerna fördelar resurser inom skolenheterna efter elevernas olika förutsättningar och behov.

Avgränsning

Granskningen avser den kommunala grundskoleutbildningen i Botkyrka kommun. Revisionsobjekt i granskningen är utbildningsnämnden.

Metod

Intervjuer har genomförts med:

- Förvaltningschef, tillförordnad kvalitetschef, verksamhetschef grundskola samt grundskoleutvärderare vid utbildningsförvaltningen (en gruppintervju)
- Ekonomicontroller vid utbildningsförvaltningen
- Rektorer (två gruppintervjuer med rektorer från totalt åtta grundskolor)
- Lärare (två gruppintervjuer med lärare från totalt åtta grundskolor)

De skolenheter som var representerade vid intervjuer var: Banslättsskolan, Björkhaga skola, Broängsskolan, Brunnaskolan, Kassmyraskolan, Störvretsskolan, Tallidsskolan och Tunaskolan.

Vidare har studier av relevanta styrdokument, rutiner samt dokumentation från det systematiska kvalitetsarbetet genomförts, samt översiktlig protokollgranskning av utbildningsnämndens protokoll från år 2018 till och med våren 2019.

Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Grundskolan i Botkyrka kommun

Utbildningsnämndens organisation

Utbildningsnämnden är huvudman för förskola, skolbarnomsorg, förskoleklass, grundskola, gymnasieskolan, grundsärskolan samt gymnasiesärskolan i Botkyrka kommun. Under utbildningsnämnden finns utbildningsförvaltningen. Här arbetar drygt 3 200 medarbetare för att på olika sätt stödja barn och elever i deras lärande, så att eleverna ska nå de nationella kunskapsmålen.

Utbildningsförvaltningen leds av en förvaltningschef. På central nivå finns enheten Kvalitetsstöd där bland annat kvalitetscontrollers och en grundskoleutvärderare arbetar.

Grundskolans verksamhetsledning består av en verksamhetschef samt två biträdande verksamhetschefer. De två biträdande verksamhetscheferna är närmaste chef för 12 respektive 11 rektorer. I båda grupperna finns rektorer från Tumba, Tullinge och Norra Botkyrka. Det finns ingen uppdragsbeskrivning för verksamhetschefen, men ett uttalat ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet. De biträdande verksamhetschefernas arbete styrs av en uppdragsbeskrivning.

Kommunala grundskolor i Botkyrka kommun

Det finns 22 kommunal grundskolor i Botkyrka kommun.

Skolenhet	Årskurser					
	F-3	F-5	F-6	F-9	4-9	6-9
Banslättsskolan		x				
Björkhagaskolan				x		
Borgskolan			x			
Broängsskolan				x		
Brunnaskolan				x		
Eklidsskolan		x				
Falkbergsskolan						x
Fittjaskolan Botkyrka				x		
Grindtorpsskolan				x		
Hammerstaskolan				x		
Karsby International School				x		

Kassmyraskolan			x			
Kvarnhagsskolan				x		
Malmsjö skola				x		
Parkhemsskolan		x				
Rikstens skola				x		
Skogsbacksskolan	x					
Storvretskolan					x	
Tallidsskolan			x			
Trädgårdsstadsskolan				x		
Tullingebergsskolan		x				
Tunaskolan				x		

Nationell statistik - Måluppfyllelse och resultat i Botkyrka kommun

Kunskapsresultat årskurs 3

Enligt Skolverkets statistik (SIRIS) vårterminen 2018 visar andelen elever som nått kravnivån för de nationella ämnesproven i matematik inom de olika delproven ett resultat från 78,1 till 93,4 procent. För ämnet svenska inom de olika delproven från 84 till 98 procent och för ämnet svenska som andraspråk inom de olika delproven från 57,9 till 90,4 procent.

Kunskapsresultat årskurs 6

Enligt Skolverkets nationella statistik (SIRIS) vårterminen 2018 visar siffror på en genomsnittlig betygspoäng per ämne på värden från 8,1 till 14,2 betygspoäng, där svenska som andraspråk är lägst och modersmål högst. Andel elever som uppnått godkänt betyg A-E i alla ämnen, är 60,7 procent.

Kunskapsresultat årskurs 9

Enligt Skolverkets nationella statistik (SIRIS) vårterminen 2018 visar siffror avseende genomsnittlig betygspoäng för slutbetyg vårterminen 2018 för samtliga elever per ämne, en variation från 10,3 till 17,1 betygspoäng, där svenska som andraspråk är lägst och

modersmål högst. Andel elever som uppnådde kunskapskraven i alla ämnen var 66,7 procent. Andel elever som inte var behöriga till gymnasieskolan var 18,2 procent.

Trygghet och studiero

Eleverna i årskurs 5 och 9 har år 2016 och 2018 fått svara på Skolinspektionens enkät.

Av Skolinspektionens enkät från 2018 som besvarades av elever i årskurs 5 framkommer att 56 procent av eleverna tycker att det stämmer ganska bra eller att det stämmer helt och hållet att de har studiero under lektionerna. 2016 var motsvarande andel 62 procent (försämring med sex procentenheter). 81 procent av eleverna uppger att det stämmer ganska bra eller att det stämmer helt och hållet på frågan "Jag känner mig trygg i skolan". 2016 var motsvarande andel 83 procent (försämring med två procentenheter).

Av Skolinspektionens enkät från 2018 som besvarades av elever i årskurs 9 framkommer att 56 procent av eleverna tycker att det stämmer ganska bra eller att det stämmer helt och hållet att de har studiero under lektionerna. 2016 var motsvarande andel 57 procent (försämring med en procentenhet). 81 procent av eleverna uppger att det stämmer ganska bra eller att det stämmer helt och hållet på frågan "Jag känner mig trygg i skolan". År 2016 var motsvarande andel 84 procent (försämring med tre procentenheter).

Slutsats

Den officiella statistiken visar att det finns betydande skillnader mellan skolenheterna i Botkyrka kommun. Därav är det viktigt med ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete som syftar till att skapa en likvärdig utbildning.

Iakttagelser och bedömningar

Kontrollmål 1: Rektorerna bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete med fokus på förutsättningar, arbetsprocesser och resultat.

Rektor är ansvarig för enhetens kvalitetsarbete och för att det finns förutsättningar att bedriva och utveckla utbildningen utifrån nationella mål och riktlinjer. Lärare/arbetslagen ansvarar för att bedriva ett kvalitetsarbete som skapar förutsättningar för varje barn och elev att utvecklas så långt som möjligt i förhållande till de nationella målen.

Iakttagelser

Vid intervjuer med lärare beskrivs att uppföljning och utvärdering av kunskapsresultat samt undervisningen sker i olika omfattning och på olika sätt på skolorna. Exempel på detta är:

- Arbetslagsmöten och/eller stadiesvisa möten som genomförs varje vecka
- Kartläggningar eller så kallad "Rapport till rektor" fyra gånger per läsår
- Screeningar i ämnet svenska (med fokus på läs- och skrivutveckling)
- Årlig skriftlig analys av den egna undervisningen (utifrån skolgemensam mall)
- Årlig kvalitetsdialog med rektor
- Årlig klasskonferens
- Lärare som besöker varandra

Uppföljning och utvärdering av elevers trygghet och studiero görs genom såväl en kommungemensam elevenkät som skolornas egna enkäter. Därtill beskrivs att löpande uppföljning sker på olika sätt såsom vid klassråd, genom socialpedagoger som är anställda på en skola samt samarbete mellan kurator och psykolog. Även här framträder därmed tydliga skillnader mellan skolenheterna.

Lärare konstaterar vid intervjuer att rutiner och processer för att utvärdera undervisningen samt det systematiska kvalitetsarbetet på respektive skola är direkt avhängig vem som är rektor och hur rektor har valt att utforma kvalitetsarbetet.

Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras löpande av rektorerna i det digitala systemet Stratsys. I Stratsys finns färdiga rubriker som anger vad som ska dokumenteras. Ibland lägger förvaltningen in nya rubriker som inte har förankrats med rektorerna och då finns det inte alltid något att skriva under den rubriken, uppger rektorerna. I slutet av varje läsår ska en kvalitetsrapport för respektive skolenhet skrivas i Stratsys. Det finns en av förvaltningen framtagen mall för kvalitetsrapportens struktur och mallen omfattar läroplanens samtliga delar.

Enligt förvaltningen och rektorerna varierar det i dag hur mycket som dokumenteras av respektive rektor i Stratsys. Det uppges vidare att det saknas en uppföljning och kontroll kring kravet på dokumentation i Stratsys. Rektorerna lyfter därtill att de saknar återkoppling från förvaltningen på vad de skriver.

Tidigare fanns det områdeschefer istället för verksamhetschefer och rektorerna upplever att avståndet mellan dem och deras närmaste chef har ökat sedan områdeschefsnivån försvann. Rektorerna vill ha mer dialog kring enhetens resultat och verksamhet.

Rektorerna vet inte vilket inblick nämnden får av deras verksamhet, men de önskar att det fanns möjlighet till resultatdialog mellan dem och nämnden.

Vi har tagit del av enheternas kvalitetsrapporter (åtta stycken) för läsåret 2017-2018 och samtliga rapporter är upprättade i en gemensam mall. Vid genomgång av rapporterna framkommer att de skiljer sig åt vad gäller omfattning och kvalitet. En del rapporter innehåller elevers kunskapsresultat och en analys av dessa, andra rapporter är ofullständiga eller saknar helt innehåll. Detsamma gäller uppföljning och analys av elevers trygghet och studiero.

Mallen innehåller ett avsnitt där de statliga satsningar som skolan har deltagit i under året samt skolans plan mot diskriminering och kränkande behandling följs upp. Sex av åtta planer innehåller information om statliga satsningar. Fem av åtta planer innehåller en beskrivning eller en hänvisning till skolans plan mot diskriminering och kränkande behandling.

I slutet av varje kvalitetsrapport finns utrymme att beskriva vilka utvecklingsområden som enheten kommer att prioritera i arbetsplanen för nästkommande läsår. Två av åtta rapporter saknar innehåll under detta avsnitt. Av de rapporter där prioriterade utvecklingsområden beskrivs, lyfts bland annat:

- Kunskaper i svenska och matematik, rastverksamhet och studie- och yrkesvägledning (Banslättsskolan)
- Likvärdighet och tydlighet, våldsförebyggande arbete, aktiviteter på raster och fritids, rekrytering/attraktiv arbetsgivare, kompetens kring NPF (Broängskolan)
- Digital didaktik, strategisk kompetensförsörjning, språkutvecklande arbetssätt, god arbetsmiljö samt samarbete med hemmet (Kassmyraskolan)
- Trygghet och studiero, kunskapsresultat (generellt) samt ökad elevdemokrati (Storvretsskolan)
- Språkutveckling, digital kompetens samt trygghet och studiero (Tallidsskolan)
- Att höja kunskapsresultaten bland pojkar och elever som läser svenska som andraspråk (Tunaskolan)

Som exempel på insatser på skolenhetsnivå lyfts en insats kring ledning och stimulans som har genomförts inom ramen för Samverkan för bästa skola. Andra exempel är en satsning på elevcoacher och speciallärare som vid behov stöttar klasser.

När PwC efterfrågar om det finns arbetsplaner som beskriver hur bristerna ska åtgärdas på skolnivå för läsåret 2018-2019 uppger förvaltningen att det finns planer, men dessa är inte alltid tillräckligt väl dokumenterade.

Bedömning

Av det underlag vi har tagit del av framgår att det finns strukturer för systematiskt kvalitetsarbete på skolenhetsnivå som omfattar utvärdering av undervisningen, elevers kunskapsresultat samt trygghet och studiero. Granskningen visar samtidigt att det finns stora skillnader mellan skolenheterna kring på vilket sätt och i vilken omfattning uppföljning och utvärdering sker. Vi konstaterar därtill att Stratsys inte används av samtliga rektorer samt att dokumentationen av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå varierar stort. Slutligen har det framkommit att de behov av åtgärder som har

identifierats inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå inte dokumenteras i den utsträckning som är nödvändig.

Vi bedömer kontrollmålet som *delvis uppfyllt*.

Kontrollmål 2: Huvudmannen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete med fokus förutsättningar, arbetsprocesser och resultat.

Huvudmannen ska arbeta kontinuerligt och långsiktigt för att utveckla och förbättra utbildningen i grundskolan inom väsentliga områden, i syfte att säkerställa likvärdighet och kvalitet. I detta arbete ingår att huvudmannen skaffar sig kunskap om nuläget vid skolenheterna. Denna nulägesbild ska bland annat innefatta kunskapsresultaten och resultaten avseende tryggheten och studieron vid skolenheterna. I arbetet ingår också att följa upp de centrala förutsättningar som huvudmannen ger skolenheterna, för att de ska kunna ge eleverna en god utbildning. Huvudmannen analyserar sedan orsakerna till bristande måluppfyllelse, resultat och förutsättningar, vilka förbättringsåtgärder som behövs, samt vidtar dessa åtgärder. Huvudmannen är ytterst ansvarig för genomförandet av utbildningen och är den som ska se till att det finns förutsättningar att bedriva ett kvalitetsarbete som säkerställer kvalitet och likvärdighet.

lakttagelser

Skolinspektionens tillsyn år 2018

Skolinspektionen har under 2018 bedömt att Botkyrka kommun inte har tagit sitt huvudmannaansvar för att avhjälpa bristerna så att en av kommunens grundskolor följer skolförfattningarnas krav. De åtgärder som huvudmannen har vidtagit i enlighet med kraven från myndigheten bedömdes som inte tillräckliga i förhållande till de brister som konstaterats. Skolinspektionen bedömde att Botkyrka kommun en längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt skolförfattningarna inom centrala områden med följd att allvarliga brister fått fortgå. Detta är starka indikationer på brister i bland annat det systematiska kvalitetsarbetet.

Förvaltningen uppger att en orsak till bristande kontroll har varit att en tillitsbaserad styrning har tillämpats. Styrningen har tillämpats alltför ensidigt utan att kompletteras med effektiva kontrollfunktioner/rutiner. Det har gjort nämnden och förvaltningen inte har utövat den kontroll som i efterhand har visat sig nödvändig.

Ny struktur för systematiskt kvalitetsarbete

Som ett resultat av Skolinspektionens hårda kritik pågår vid tiden för granskningen ett arbete med att ta fram en helt ny struktur för det systematiska kvalitetsarbetet.

Förvaltningsledningen uppger att de tidigare har fått kritik av rektorerna för att fokusera för mycket på kommunala mål. Liknande kritik framfördes även av Skolinspektionen. Med anledning av detta har en förändring skett som innebär att den kommunala och den statliga styrningen förenas i en gemensam struktur. Förändringen väntas medföra ökad tydlighet och enhetlighet i styrkedjan.

Den nya strukturen omfattar resultat- och indikatorspalter, kvalitetsdialoger samt en årlig kvalitetsrapport.

Resultat- och indikatorspaletter

Vid intervjuer med förvaltningsledningen och av dokumentation framgår att huvudmannen genomför löpande uppföljningar av bland annat enheternas resultat av arbetet med kunskapsuppdraget och trygghet samt studiero. Detta sker genom så kallade resultat- och indikatorspaletter på skolenhets- respektive verksamhetsområdesnivå. Av inkommen resultat- och indikatorspalette på huvudmannanivå, daterad 2018-11-20, framgår kunskapsresultat för årskurs 3, 5, 6 och 9 redovisat för flickor respektive pojkar. Även resultatet för grundskolans elevenkät gällande trygghet och studiero som genomförs av elever i årskurs 3 till och med 9 redovisas i paletten. Paletten innehåller inte kunskapsresultat för övriga årskurser. Paletten innehåller inte heller någon analys av resultaten.

Enligt förvaltningen är paletterna i första hand inte avsedda att vara underlag för uppföljning och analys av resultat, utan skapades för att visa en bred bild av skolans förutsättningar (olika statistikmått) och (utvalda) resultat samt för att vara ett av underlagen för kvalitetsdialogen. Skolenheterna och verksamhetsområdet får för sin analys fler och mer detaljerade sammanställningar av resultat än de som redovisas i paletterna, till exempel betyg i åk 7 och 8.

Kvalitetsdialoger

Med utgångspunkt i bland annat resultat- och indikatorspaletter genomför verksamhetsområdet årliga kvalitetsdialoger med respektive skolenhet. Vid dialogen deltar representanter från enheten Kvalitetsstöd. På kvalitetsdialogen följs resultat, processer samt väsentliga områden upp.

Huvudmannens kvalitetsrapport

Utöver paletterna upprättas i Stratsys en årlig skriftlig kvalitetsrapport för grundskolans verksamhetsområde. Kvalitetsrapporten är baserad på enheternas kvalitetsrapporter.

Den senast tillgängliga kvalitetsrapporten avser läsåret 2017-2018. Avseende trygghet och studiero framkommer inga resultat på enhetsnivå. Rapporten beskriver elevenkätens resultat på aggregerad nivå och det framkommer att studiero är ett utvecklingsområde, att det förebyggande och främjande arbetet behöver utvecklas samt att det saknas ett digitalt system för hantering av kränkingsärenden. Avseende kunskapsresultat, innehåller rapporten inga resultat på enhetsnivå. Rapporten innehåller resultat på aggregerad nivå i läsning (åk 1), nationella prov åk 6 (matematik, svenska och engelska) samt betyg i åk 6 till och med åk 9. Vad gäller betygen framgår skillnader mellan flickor och pojkar, men betyg i respektive ämne saknas. I kvalitetsrapporten anges att:

Vi saknar analys kring betygsresultat från flera skolor vilket gör det svårt att göra en övergripande analys. (...) Vi ser att resultaten varierar mycket mellan skolorna och kan konstatera att vi inte lyckats med det kompensatoriska uppdraget. (...) De nyanlända elevernas resultat har inte analyserats i skolornas kvalitetsrapporter vilket gör att det är svårt att analysera på verksamhetsnivå. Vi kan åter konstatera att vi inte har tillräckligt underlag för att göra en analys av nyanländas lärande och vilka faktorer/insatser som påverkar resultatet.

I slutet av kvalitetsrapporten finns en sammanställning av grundskolans prioriterade utvecklingsområden för läsåret 2018/2019;

- *Kopplingen mellan kvalitet i undervisningen, studiero och ledarskapet i klassrummet och därmed också rektors ledarskap är viktiga frågor för fortsatt arbete.*
- *Det systematiska kvalitetsarbetet gällande den psykosociala skolmiljön behöver stärkas och utvecklas på skolorna. Arbetet med ökad studiero är ett fortsatt prioriterat utvecklingsområde.*
- *Skolorna behöver i större utsträckning utvärdera extra anpassningar, åtgärdsprogram och inkomna EHT-anmälningar i syfte att vända åtgärdande arbete till mer främjande och förebyggande arbete både gällande studieresultat och upplevd arbetsmiljö.*
- *Det saknas fortfarande ett digitalt system för hantering av kränkningsärenden. Detta medför att sammanställningar och analyser på huvudmannanivå inte går att göra. Detta behöver ordnas!*
- *Vi behöver fortsätta satsning på den tidiga läsinläringen men också utveckla metoder för att följa matematikresultaten och utveckla undervisningen.*
- *Fortsätta utveckla användningen av alternativa verktyg för lärande.*
- *Fortsätta utveckla den digitala kompetensen.*
- *Bedömning och betygssättning är ett fortsatt utvecklingsområde och då framför allt ur ett kommungemensamt perspektiv för att utveckla och säkerställa en högre likvärdighet mellan skolorna.*

Baserat på kvalitetsrapporterna för förskola, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola sammanställs en årlig samlad kvalitetsrapport för utbildningsförvaltningen. Den senast tillgängliga kvalitetsrapporten avser läsåret 2017-2018. Kvalitetsrapporten innehåller inga resultat avseende kunskaper eller trygghet och studiero på enhets- eller huvudmannanivå. Däremot beskrivs bland annat att ett ambitiöst arbete med täta uppföljningar med elever och vårdnadshavare, motiverande samtal samt stöd i form av regelbundna enskilda samtal med eleverna med fokus på att hjälpa dem att strukturera och förstå vad som saknas och vad som behöver göras för att uppnå ett betyg har genomförts. Vidare beskrivs att huvudmannens krav på tät uppföljning på elevnivå har haft stor betydelse för effekten på insatsen. Insatserna genomfördes på skolnivå och antal elever som efter höstterminens betyg i åk 9 inte var behöriga till gymnasieskolan minskade med 25 procent. Därtill lyfts att samverkan med externa aktörer, såsom socialtjänst, polis och BVC, har betydelse för barn och elevers trygghet. Det konstateras att viss samverkan med dessa aktörer, som tidigare fungerat bra, inte gör det i dagsläget.

Utvecklingsarbete avseende undervisningens kvalitet

Inom ramen för satsningen Samverkan för bästa skola, som genomförs tillsammans med Skolverket, pågår ett arbete för att skapa ett system för utvärdering av undervisningens kvalitet. Arbetet leds av enheten Kvalitetsstöd.

Arbetet med att utveckla och utvärdera undervisningens kvalitet beskrivs pågå på flera nivåer. Enligt förvaltningen arbetar rektorerna aktivt med hur de på enheterna skapar förutsättningar för undervisningens kvalitet samt indikatorer för hur kvaliteten ligger till. Huvudmannens samtliga rektorer har under gemensamma skolledarkonferenser arbetat med undervisningens kvalitet som begrepp och pedagogiskt ledarskap som metod för att fånga dess kvalitet.

Rapportering till nämnden

För att granska om nämnden är aktiv i arbetet med att säkerställa att kunskapsresultaten är goda samt att eleverna trivs, är trygga och upplever studiero har vi gått igenom samtliga nämndsprotokoll för 2018 till och med nämndsammanträdet i juni 2019.

Avseende *elevers kunskapsresultat* har rapportering/diskussioner skett vid följande sammanträden:

- **Februari 2018:** Uppföljning av betyg höstterminen 2017. Av protokollet framgår att utbildningsförvaltningen satsar på nya arbetssätt för att höja behörigheten till gymnasiet, bland annat genom att skolorna informerar central förvaltning om särskilda insatser för enskilda elever. Målet är att kunna utveckla former att tidigt följa upp elever på individnivå.
- **Mars 2018:** Nämndens årsredovisning 2017. Av protokollet framgår att förvaltningen särskilt vill lyfta fram fem områden som varit viktiga under året:
 - Resultatutvecklingen i skolan
 - Resursfördelning
 - Samverkan för bästa skola
 - Lönesatsningar och kompetensförsörjning
 - Barns och elevers lärande i en digital värld

Nämnden konstaterar att kunskapsresultaten har sjunkit något i grundskolorna och att det är fortfarande stora skillnader i resultat mellan kommunens olika grundskolor.

- **Juni 2018:** Informationsärendet om projektet "Läsa äger" som riktar sig till grundskoleelever som riskerar att tappa läsningen på sommaren. Projektet beräknas omfatta 410 elever sommaren 2018 och förvaltningen ser med tillförsikt på vad detta kan innebära för elevernas läskunskaper.
- **September 2018:** Muntlig information om elevers kunskapsresultat. Av protokollet framgår inte vad redovisningen har innehållit.
- **Oktober 2018:** Samverkan för bästa skola - nuläge och åtgärdsplan. Vid nulägesanalysen för grundskolan identifierades två utvecklingsområden: låg målluppfyllelse och bristande likvärdighet vid mätning av målluppfyllelse.
- **December 2018:** Utbildningsförvaltningens kvalitetsrapport 2017/2018. Av protokollet framgår att mönster har framträtt i analysarbetet, vilka främst kan kopplas till brister i det systematiska kvalitetsarbetet samt till huvudmannens bristande styrning och ledning.
- **April 2019:** Fler elever ska nå målen – Jämlik kompetensförsörjning. Utbildningsförvaltningen har efter beslut om tilldelade medel i Mål och budget 2019 med flerårsplan 2020-2022 fått i uppdrag av nämnden att ta fram konkreta förslag på insatser som kan förbättra elevers skolresultat genom att stärka kompetensförsörjningen i skolor med störst kompensatoriskt uppdrag.

Avseende *elevers trygghet och studiero* har rapportering/diskussioner skett vid följande sammanträden:

- **Mars 2018:** Nämndens årsredovisning 2017. Av protokollet framgår att eleverna i Botkyrkas grundskolor känner sig generellt sett relativt trygga. Drygt en tredjedel av eleverna i grundskolan upplever brister i arbetsron på lektionerna.
- **Juni 2018:** Riktlinjer för trygghet och studiero. Riktlinjerna är på remiss till kommunens skolor för att förankras i verksamhet innan antagande. Under hösten 2018 kommer utbildningsnämnden att besluta om riktlinjer för trygghet och studiero för samtliga verksamhetsområden.
- **September 2018:** Riktlinjer för Trygghet och studiero. Ärendet återremitteras för vidare beredning.
- **December 2018:** Utbildningsförvaltningens kvalitetsrapport 2017/2018. Se ovan.
- **Juni 2019:** Handlingsplaner för Grindtorpsskolan och Malmsjö skola. Av protokollet framgår att förvaltningen har infört en process för avvikelshantering för att komma till rätta med de brister som konstaterats i Skolinspektionens tillsyn år 2016 och för att säkerställa att nya inte uppstår i verksamheten. Det anges att "med anledning av att Skolinspektionen fortfarande bedömer att det finns brister på Grindtorpsskolan och Malmsjö skola har processen för avvikelshantering satts igång på dessa skolor. Enligt processen ska utbildningsnämnden informeras i varje steg".

Utöver ovanstående, redovisas anmälningsärenden från till exempel Skolinspektionen, Skolverket och Diskrimineringsombudsmannen vid varje sammanträde.

Bedömning

Granskningen har visat att det systematiska kvalitetsarbetet är under utveckling. Det finns en struktur i form av resultat- och indikatorspalter, kvalitetsdialoger samt kvalitetsrapporter. Vår bedömning är dock att dagens struktur inte är tillräcklig.

Den bristande dokumentationen på enhetsnivå medför svårigheter att göra analyser på verksamhetsnivå (grundskolan). Resultat- och indikatorspalten saknar kunskapsresultat för samtliga årskurser och paletten innehåller inte någon analys av presenterade resultat. Vi anser att rapporteringen till nämnden avseende kunskapsresultat och trygghet och studiero inte är tillräcklig, vilket innebär att nämnden inte får en uppdaterad och samlad bild av nuläget och behov på skolenheterna. En samlad och uppdaterad bild är nödvändig för att huvudmannen ska kunna vidta välgrundade och adekvata åtgärder som skapar de förutsättningar som är nödvändiga på skolenheterna.

Vi ser positivt på att insatser som syftar till att utveckla undervisningens kvalitet genomförs samt att det finns ett gemensamt system för dokumentation av kvalitetsarbetet. Det har inte framkommit vid intervjuer eller i dokumentation att tydliga och konkreta åtgärder har genomförts med syfte till att implementera den nya strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet. Sådana åtgärder skulle till exempel kunna innebära kontroll av skolenheternas dokumentation i Stratsys och återkoppling till rektorerna avseende dokumentationens innehåll och kvalitet.

Vi bedömer kontrollmålet som *ej uppfyllt*.

Kontrollmål 3: Huvudmannen fördelar resurser till skolenheterna efter elevernas olika förutsättningar och behov.

Varje kommun ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter elevernas olika förutsättningar och behov. Resursfördelningen har således en tydlig koppling till det systematiska kvalitetsarbetet; efter uppföljning, analys och åtgärder. Resursfördelningen är ett viktigt verktyg för att utveckla utbildningen och för att uppnå likvärdighet i utbildningen.

lakttagelser

År 2017 beslutade nämnden om en ny resursfördelningsmodell för grundskolan och modellen implementerades från och med höstterminen 2018. Enligt förvaltningsledningen bygger modellen på sådana rekommendationer som SKL ger. Enligt tjänsteskrivelse daterad 2018-11-25 var syftet med förändringen att mer effektivt styra nämndens resurser för att säkerställa en likvärdig skola, vilket bör leda till en högre måluppfyllelse. Den nya modellen innebar att den socioekonomiska tilldelningen förstärktes genom en större omfördelning mellan enheter. Av tjänsteskrivelsen framgår även att den socioekonomiska tilldelningen har förstärkts med utökade statsbidrag för en likvärdig skola från och med hösten 2018.

Nämnden fastställer resursfördelning och bidragsbelopp för grundskolan inom ramen för sitt internbudgetarbete. Utbetalningen till respektive skolenhet sker månatligen och beräknas på antal elever som finns registrerade på enheten den 15:e varje månad. Alla belopp avser årsbelopp som betalas ut månadsvis med en tolfedel innan den sista vardagen varje månad.

Det grundbelopp som fördelas till respektive skolenhet består av en bastilldelning (80 procent) och en behovsstyrd tilldelning, även kallad strukturtillägg (20 procent).

Bastilldelningen är differentierad för förskoleklass, årskurs 1-6 samt årskurs 7-9.

Strukturtillägget bygger på fem olika socioekonomiska variabler och utgår per elev:

- Vårdnadshavares utbildningsnivå
- Kön
- Utländsk bakgrund/invandringsår
- Ekonomiskt bistånd
- Familj (bor tillsammans med vårdnadshavare)

Uppgifter hämtas från SCB (Statistiska centralbyrån) inför nytt kalenderår. För enheter med elevantal på 20 elever beräknas unika strukturtillägg per enhet. För övriga enheter beräknas genomsnittliga belopp. Av inkommet underlag framkommer att den skola som får minst strukturtillägg får 8494 kronor per elev och den som får mest 22 563 kronor.

Statsbidraget för ökad likvärdighet fördelas med samma fördelningsmodell som strukturtillägget, och tillförs strukturtillägget.

Utöver grundbeloppet, finns en **tilläggsersättning** till skolor där elever går under de första fyra åren som nyanlända till Sverige. För grundskolans och förskoleklassens del differentieras ersättningen för nyanlända med antal invandringsår och årskurs. Enligt förvaltningen är tilläggsersättningen en teknisk konstruktion av strukturtillägget.

Förvaltningen uppger att de hade att välja mellan att låta invandring de senaste fyra åren slå igenom i indexberäkningen av strukturtillägget eller att bryta ut de nyinvandrade för en särskild fördelning. Kommunen valde, i likhet med en rad andra kommuner, det senare.

Det finns inget tilläggsbelopp för elever i behov av extraordinära stödinsatser. För att tillgodose dessa behov kan rektor få stöd genom enheten Verksamhetsstöd. Exempel på tjänster som Verksamhetsstöd erbjuder är specialpedagogiskt stöd, samordning skolbibliotek, samordning fritidsverksamheten, verksamhetssamordning grundsärskola, stöd i skolpliktsbevakning, samordning kuratorsverksamheten med mera. En av rektorerna framför att det finns tveksamheter kring vilket stöd skolorna kan få av verksamhetsstödet när det gäller arbetet med elever i behov av extraordinära stödinsatser.

Vid intervju beskrivs att bristande likvärdighet mellan skolorna var motivet till att resursfördelningsmodellen förändrades samt att den nya modellen ger bättre förutsättningar för de skolor som har tuffa socioekonomiska förutsättningar och att spännvidden mellan den skolenhet som får högst respektive minst nästan har fördubblats. Vid samma intervju beskrivs samtidigt att modellen inte tar hänsyn till skolenheter där det finns många elever i behov av särskilt stöd samt att det saknas en flexibilitet i att kunna omfördela resurser mellan skolor under ett läsår.

Vid intervju med rektorer beskrivs att resursfördelningsmodellen inte är helt transparent och att det kan vara svårt att förstå varför en skola får mer resurser än en annan. Rektorer lyfter även att ekonomiska resurser och lokalerna på enheterna inte räcker till för att tillgodose de behov som finns bland eleverna. Vidare ges en bild att de möjligheter att placera elever på andra enheter än den egna inte räcker till. Samtidigt lyfts frågan om det är bristande kompetens på skolorna som medför att behovet av externa placeringar är stort. Enligt uppgift från förvaltningen pågår en översyn av externa placeringar med huvudinriktning att utrusta skolorna med den kompetens och de resurser som erfordras för att kunna ge fler elever det stöd de behöver i kommunens egna skolor.

Rektorer lyfter även att nämndens ambition/mål att öka andelen behöriga lärare innebär ökade personalkostnader på enheterna och att det inte finns ekonomiska förutsättningar för den typen av satsning. Vid en annan intervju bekräftas att det pågår en diskussion i nämnden om behovet av att öka andelen behöriga lärare på en del skolenheter. Det har förts diskussioner om att uppnå detta genom ökad attraktivitet generellt, men även genom en differentierad lönesättning. Enligt förvaltningen har på senare tid fokus i denna diskussion förflyttats från lönesättningen till att erbjuda en attraktiv arbetssituation/arbetsmiljö för personalen. Detta är dock inte något som nämnden har fattat något beslut om vid tiden för granskningen.

Enligt uppgift har nämnden diskuterat en uppföljning av den förändrade resursfördelningsmodellen, men har valt att avvakta för att kunna se vilken effekt modellen har på kunskapsresultaten på de skolor som har fått mer resurser. Beslut kring när utvärderingen kommer att göras är ännu inte satt. Enligt skollagen har rektor mandat att fatta beslut om sin inre organisation och huvudmannen kan därmed inte styra vad de extra resurserna används till i praktiken. Det pågår dock ett arbete med att rektor ska kunna visa en plan för hur resurserna planeras att användas.

Bedömning

Vi konstaterar att grundskolans resursfördelningsmodell tar hänsyn till skolenheternas elevantal och socioekonomiska förutsättningar. Vi noterar att viss viktning görs mellan årskurser. Det finns en reell spännvidd mellan den skolenhet som får minst respektive mest. Dock visar granskningen att rektorerna inte till fullo förstår på vilka grunder de får den ekonomiska tilldelningen. Vidare har det framkommit att modellen utgår från teoretiska variabler, det vill säga inte från de faktiska behoven utan från faktorer som kan utgöra behov. Vi konstaterar därtill att resursfördelningsmodellen ännu inte har utvärderats med syfte att säkerställa att fördelningen av resurser har avsedd effekt.

Vi bedömer kontrollmålet som *delvis uppfyllt*.

Kontrollmål 4: Rektorerna fördelar resurser inom skolenheterna efter elevernas olika förutsättningar och behov.

De resurser som fördelas av huvudmannen till skolenheten ska fördelas inom skolenheten utifrån elevernas förutsättningar och behov. Det är rektorn som ansvarar för att en sådan resursfördelning sker inom skolenheten.

Iakttagelser

Vid intervjuer beskriver rektorer att de fördelar och omfördelar resurser på sina respektive skolenheter löpande. Det beskrivs att det främst är personella resurser som riktas till elever och/eller elevgrupper där det finns behov av att utveckla kunskapsresultaten eller studieron. Underlag för detta får rektorerna genom det dagliga arbetet och de uppföljningar som beskrivs göras med täta intervaller. De anser att de har verktyg för att kartlägga kvaliteten i lärarnas undervisning och att lärare vid behov kan få och får stöd i att utveckla undervisningen.

Att personella resurser riktas på ovan beskrivna sätt, bekräftas av intervjuade lärare. De beskriver olika insatser i form personalförstärkningar på skolorna, såsom tvåläraresystem i matematikundervisningen, mindre undervisningsgrupper och att en kurator har anställts för att jobba med tidiga insatser. Det framkommer att det finns skillnader mellan angreppssätt; på en skola används elevassistenter för att stötta enskilda elever och på en annan skola har rektor medvetet anställt speciallärare istället för elevassistenter. Lärare på en skola beskriver att tjänstefördelningen baseras på lärares analyser som görs inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

Bedömning

Utifrån de resurser som huvudmannen fördelar till respektive skolenheten ser rektorerna till att dessa resurser styrs mot elevernas behov och förutsättningar.

Vi bedömer kontrollmålet som *uppfyllt*.

Revisionell bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun genomfört en granskning av utbildningsnämnden och huruvida nämnden säkerställer en likvärdig utbildning.

Revisionsfrågan lyder: *Säkerställer utbildningsnämnden att utbildningen i grundskolan motsvarar skollagens krav på likvärdighet?*

Vår bedömning är att utbildningsnämnden inte helt säkerställer att utbildningen i grundskolan motsvarar skollagens krav på likvärdighet.

Bedömningen baseras på bedömningen av de fyra kontrollmålen i granskningen, vilka framgår nedan. Bedömningen görs på en tregradig skala (uppfyllt, delvis uppfyllt, eller ej uppfyllt). Motivering till bedömningen av de olika kontrollmålen framgår under varje avsnitt i den löpande rapporten.

Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Bedömning	
Kontrollmål 1: Rektorerna bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete med fokus på förutsättningar, arbetsprocesser och resultat.	Delvis uppfyllt	
Kontrollmål 2: Huvudmannen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete med fokus på förutsättningar, arbetsprocesser och resultat.	Ej uppfyllt	
Kontrollmål 3: Huvudmannen fördelar resurser till skolenheterna efter elevernas olika förutsättningar och behov.	Delvis uppfyllt	
Kontrollmål 4: Rektorerna fördelar resurser inom skolenheterna efter elevernas olika förutsättningar och behov.	Uppfyllt	

Rekommendationer

Vi rekommenderar utbildningsnämnden att

- säkerställa att det systematiska kvalitetsarbetet utvecklas på enhetsnivå och på huvudmannanivå för att nämnden ska få en samlad och tydlig bild av enheternas behov. I detta är det angeläget att nulägesbilden omfattar samtliga årskurser, att det finns en fungerande dialog mellan förvaltningen och skolenheterna samt att grundskolans kvalitetsarbete redovisas i högre grad till nämnden.
- säkerställa att utvecklingsarbetet och de åtgärder som vidtas, implementeras fullt ut och att effekterna av vidtagna åtgärder analyseras noggrant. Den generella bilden PwC har fått under granskningen är att förvaltning och nämnd är mitt uppe i förändringsarbetet.
- säkerställa att fördelning av resurser till skolenheterna sker utifrån tydliga och transparenta principer och att samtliga rektorer förstår resursfördelningsmodellen.
- säkerställa att det görs en systematisk uppföljning av resursfördelningsmodellen för att se till att den har avsedd effekt, det vill säga om modellen möter de faktiska behoven avseende likvärdighet i utbildningen.

2019-10-14

Anders Hägg
Uppdragsledare

Jenny Nordqvist
Projektledare

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