



Granskning av grundskolans styrning

Rapport

Tierps kommun

KPMG AB

2021-05-19

Antal sidor 15



Tierps kommun
Granskning av grundskolans styrning

2021-05-19

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Om styrning och ledning av grundskola	5
4	Resultat av granskningen	5
4.1	Styrning – ansvar och befogenheter	6
4.2	Resursfördelning	8
4.3	Systematiskt kvalitetsarbete	10
4.4	Rektors pedagogiska ledarskap	12
5	Slutsats och rekommendationer	15
5.1	Rekommendationer	15

1 Sammanfattning

Vi har av Tierps kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens styrning av grundskolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Enligt kommunfullmäktiges reglemente fullgör kommunstyrelsen kommunens uppgifter enligt skollag och förordningar. Skolverksamheten styrs genom mål utifrån Agenda 2030 och budget. Några specifika mål inom olika verksamhetsområden, till exempel grundskolan, sätts inte upp. Intervjuade rektorer och skolchef menar att det finns en tydlig fördelning av ansvar och befogenheter från kommunstyrelse genom skolchef till rektor. Rektorerna upplever statens styrning genom mål i lag och förordningar som mest styrande.

Den genomsnittliga kostnaden per elev i grundskolan, 114 664 kronor, ligger under genomsnittskostnaden per elev i kommungrupp och rike. Kostnaderna för lokaler och inventarier är betydligt högre än snittet i kommungrupp och rike. Att den totala genomsnittskostnaden ändå är lägre i Tierps kommun beror på låga kostnader för undervisning och elevhälsa.

Kommunstyrelsen har inte beslutat om hur resurser ska fördelas. Grundskolan tilldelas en budgetram som, enligt skolchefen, fördelas till skolenheterna med "ett belopp per elev, därefter justerat utifrån varje skolenhets behov för att uppfylla lagkrav och vidare med hänsyn till skolenhetens behov utifrån socioekonomiska förutsättningar och resultat". Ekonomistyrningen har varit bristfällig, menar rektorerna. Det finns en bild av att alla redan från början ha vetat att verksamheten inte kan bedrivas inom ram och därför är budgetunderskott ingen stor sak. Under innevarande läsår har ekonomistyrningen blivit tydligare, menar rektorerna.

Det systematiska kvalitetsarbetet i Tierps kommun följer, enligt skolchef, ett framtaget årshjul där grundprincipen är att fokus varje månad ligger på ett valt område. Årshjulet är framtaget utifrån läroplansmålen, uppnådda resultat samt elevers, vårdnadshavares och medarbetares upplevda kvalitet. För läsåret 2019/2020 finns ingen dokumentation över huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Skolchefen menar att ett kvalitetsarbete har bedrivits och att det finns dokumenterat på enhetsnivå. Att det saknas dokumentation på huvudmannanivå beror på förändring på skolchefsposten och ny modell för kvalitetsarbete.

Intervjuade rektorer upplever att de leder det pedagogiska arbetet, men att det finns förutsättningar att utveckla det. En rektor menar att rektor får sitta med många detaljfrågor och lösa akut uppkomna situationer. Det finns en kultur att rektor ska vara inblandad i allt. Intervjuade lärare menar överlag att de har bra rektorer som gör så gott de kan.

2021-05-19

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen brister i styrning och uppföljning av grundskolan. Kommunens skolstruktur med många små skolenheter är kostnadskrävande. Kommunen bestämmer själv om sin skolstruktur, men ska genom resurstilldelning och systematiskt kvalitetsarbete säkerställa att resurstilldelning och resursfördelning ger varje skolenhet likvärdiga förutsättningar att verka för hög måloppfyllelse. Kommunstyrelsen har inte beslutat om resursfördelningsmodell eller på annat sätt säkerställt att resurser fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov. Kommunstyrelsen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete, men arbetet ska årligen dokumenteras och ligga till grund för utveckling av verksamheten. Åtgärder ska vidtas om brister har identifierats, vilket det interna kvalitetsarbetet har visat att det har.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- säkerställa att uppsatta mål korrelerar med avsatta resurser.
- besluta om resursfördelning och fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov. (2 kap. 8 b § SkoL)
- systematiskt och kontinuerligt, planera, följa upp och utveckla utbildningen. (4 kap. 3, 5-7 SkoL) och som en del i sin styrning, besluta om särskilda områden att följa upp, till exempel rektors förutsättningar att verka i enlighet med skollag.
- tydliggöra styrkedjan från kommunstyrelse till skolenhet, till exempel genom stärkt dialog inte minst inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Tierps kommuns revisorer fått i uppdrag att granska styrningen av grundskolan.

Huvudmannen är ansvarig för utbildningen och ska se till att verksamheten bedrivs enligt lag. Kommunen ska också fördela resurser så att elevernas olika förutsättningar och behov tillgodoses. På huvudmänna- och enhetsnivå ska ett systematiskt kvalitetsarbete bedrivs. Rektor har en nyckelroll inom skolan, med avgörande inflytande över sådant som direkt kan påverka den enskilde elevens förutsättningar att utvecklas. Det gäller primärt det pedagogiska ledarskapet och utvecklingen av utbildningen på enhetsnivå. För att klara uppdraget krävs att huvudmannen ger rektor rätt förutsättningar.

Det handlar om att utarbeta och tillämpa väl fungerande uppföljningssystem av verksamhetens resultat för att nå ett optimalt utnyttjande av tilldelade resurser.

Vid revisorernas riskbedömning framkom att brister i styrning och uppföljning av skolans verksamhet kan leda till att tilldelade resurser inte används optimalt och att verksamheten inte når uppställda mål. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2021.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Det övergripande syftet har varit att bedöma om kommunstyrelsens styrning och uppföljning av verksamheten är ändamålsenlig. Utifrån syftet har följande revisionsfrågor besvarats:

- Finns en tydlig fördelning av ansvar och befogenhet från kommunstyrelse till rektor?
- Är nämndens resursfördelningsmodell utformad enligt lag, ändamålsenlig och fungerar den som ett styrinstrument?
- Har nämnden ett uppföljningssystem för kvalitetsarbete, sina egna mål och måluppfyllelse avseende de nationella målen, som överensstämmer med lag och fungerar styrande?
- Leder rektor det pedagogiska arbetet och utvecklar utbildningen i enlighet med lag?

Granskningen har avgränsats till grundskolan och avser kommunstyrelsen.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- skollagen (2010:800) 2 kap. 8 – 9 §§ och 4 kap. 3, 5-7 §§
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom studier av Skolinspektionens beslut, skolenkät, kommunens interna beslut och dokument samt intervjuer med kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande, ordförande och vice ordförande i kommunstyrelsens utskott för barn och ungdom, skolchef samt urval av rektorer och lärare.

Rapporten är faktakontrollerad av kommunstyrelsens ordförande, ordförande i i utskottet barn och ungdom samt skolchef.

3 Om styrning och ledning av grundskola

Kommunfullmäktige är huvudman för skolan och avgör i reglemente vilken styrelse eller nämnd som ska ansvara för att skolverksamheten bedrivs enligt lag och andra styrdokument. Huvudmannen bestämmer i stort om sin egen organisation, men sedan den 1 juli 2018 ska huvudmannen utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att verksamheten bedrivs enligt gällande föreskrifter.¹

För varje skolenhet ska det finnas en rektor.² Någon annan titel får inte användas; ej heller får rektors titel användas av andra tjänstepersoner i organisationen som inte leder en skolenhet. Samma person kan vara rektor vid flera skolenheter, men det får bara finnas en rektor vid varje skolenhet. Hur det inre arbetet på skolenheten organiseras beslutar rektor.³

4 Resultat av granskningen

I Skolinspektionens senaste regelbundna tillsyn, 2018, framkom inte annat än att kommunen uppfyllde författningarnas krav på förutsättningar för och utveckling av utbildningen vid skolenheterna.⁴

Kunskapsresultaten efter läsåret 2019/2020 var överlag lägre än rikssnittet. 61 procent av eleverna uppnådde efter årskurs 9 kunskapskraven i alla ämnen och 84 procent uppnådde behörighet till gymnasieskolan. Motsvarande genomsnittliga måluppfyllelse i riket var 77 procent respektive 88 procent.

¹ 2 kap. 8 a § SkoL

² 2 kap. 9 § SkoL

³ 2 kap. 10 § SkoL

⁴ Skolinspektionen dnr 43-2016:10376, 2018-01-15

4.1 Styrning – ansvar och befogenheter

Enligt kommunfullmäktiges reglemente fullgör kommunstyrelsen kommunens uppgifter enligt skollag och förordningar.⁵ Därmed är kommunstyrelsen att betrakta som huvudman för grundskolan i kommunen. I kommunstyrelsen verkar fyra utskott varav ett har särskilt ansvar för att förbereda ärenden kopplade till barn och ungdom. Utskott har inte delegation på att fatta beslut inom områden som är föremål för denna granskning.⁶

Kommunstyrelsens ordförande redogör för de politiska styrsystemen. Skolan styrs, liksom annan kommunal verksamhet, genom mål utifrån Agenda 2030 och budget. Några specifika mål inom olika verksamhetsområden, till exempel grundskolan, sätts inte upp. Kommunstyrelsen kan också genom särskilda uppdrag riktade till kommundirektören få ärenden belysta. Även internkontrollplanen är en del av styrningen av grundskolan.

I *Plan för Tierps kommuns ekonomi och verksamhet 2021-2023* konstaterar kommunstyrelsen att kunskapsresultaten i grundskolan är låga.⁷ Av planen framgår att "Tierps kommun arbetar med en modell som initierats av Skolverket och som kallas Samverkan för bästa förskola/skola och som syftar till att förbättra elevers resultat och öka likvärdighet inom och mellan förskolor/skolor. Samtliga förskolor och grundskolor i kommunen ingår i arbetet som engagerar all personal i utvecklingsarbetet".⁸ I våra intervjuer framgår att två skolor har blivit utvalda för Skolverkets insatser, men att all verksamhet berörs. I dokumentet lyfts också frågan om insatser för elever med låg skolfrånvaro samt totalkostnad och kostnad per kostnadsslag per elev.¹⁰

Uppföljningen av kommunens verksamhet kommer från och med innevarande budgetår att göras mot bland annat nyckeltal i Kolada¹¹, enligt kommunstyrelsens ordförande. Utskottet får information från skolchefen vid varje sammanträde och uppföljningen följer ett beslutat årshjul, enligt utskottets ordförande.

Tjänstepersonsorganisationen, som består av tre huvudområden, leds av kommundirektören. Under delområdet *Produktion* finns verksamheten *Utbildning*. Utbildningskontoret leds av utbildningschefen som tillika är skolchef. Förutom av utbildningschefen består kontoret av: skolformschef förskola, skolformschef grundskola¹², skolformschef gymnasium¹³, utvecklingschef samt verksamhetschef elevhälsa. Utöver det finns stödfunktionerna arbetslivs- och utbildningsstrateg, IKT- och utvecklingssamordnare, systemförvaltare och administratör.

⁵ Reglemente för kommunstyrelsen, 2020-05-12, Kommunfullmäktige

⁶ Delegationsordningen är under revision.

⁷ *Plan för Tierps kommuns ekonomi och verksamhet 2021-2023*, sid. 21

⁸ Samverkan för bästa skola är en statlig satsning riktad till "förskolor med svåra förutsättningar och skolor med låga kunskapsresultat och som har särskilt svåra förutsättningar att förbättra elevernas resultat på egen hand". Skolverkets "uppdrag är att genom riktade insatser stärka förskolan, skolan och huvudmannen (kommunen eller skolans styrelse om det är en fristående skola) i arbetet med att planera, följa upp och utveckla utbildningen efter deras unika mål och behov".

⁹ *Plan för Tierps kommuns ekonomi och verksamhet 2021-2023*, sid. 20

¹⁰ Det sistnämnda tas upp nedan under rubriken resurser.

¹¹ Kolada är en tjänst från Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). RKA är en ideell förening med svenska staten och Sveriges Kommuner och Regioner som medlemmar.

¹² Vid tiden för granskningen låg denna roll på skolchef som tillförordnad.

¹³ Vid tiden för granskningen låg denna roll på skolchef som tillförordnad.

2021-05-19

Rektorerna konstaterar att antalet tjänstepersoner på kontorsnivå har ökat betydligt under de senaste åren, vilket har fått till konsekvens att avståndet mellan skolchef och rektor upplevs ha växt. Skolchefen framför att utbildningskontoret har minskat sin personal med 1,7 tjänst till 6,9 heltidstjänster under det senaste året. Skolchefen är tillika tillförordnad verksamhetschef för grundskolan, vilket har minskat avståndet mellan skolchef och rektor, enligt skolchefen.

I Tierps kommun finns det elva grundskolor fördelade på tio orter. Örbyhus skola består av två skolenheter, F-6 respektive 7-9. De tolv skolenheterna är uppdelade på fyra geografiskt betingade skolområden. I varje skolområde arbetar 1-2 rektorer och mellan 0-2 biträdande rektorer. Av kommunens sju rektorer ansvarar fem för två skolenheter och två för en vardera. Hösten 2019 förändrades rektorsorganisation genom att antalet rektorer ökade och antalet biträdande rektorer minskade. Skolenheterna fick på detta sätt en bättre och närmare tillgång till rektor, enligt skolchef. Kommunens skolstruktur kännetecknas av många små skolor. Endast fyra skolenheter har fler än 200 elever.

Den 19 december 2019 beslutade kommunfullmäktige "att ge verksamheten i uppdrag att se över grundskolans organisation och lokalutnyttjande i syfte att organisationen följer lagen och att våra lokaler nyttjas på ett optimalt sätt".¹⁴ Av utskottets protokoll framgår att det pågår en kartläggning av segregationen i kommunen och att en planering av medborgardialog kring skolans organisation i Skärplinge och Hållnäs har inletts. Det innebär, enligt utskottet, att något förslag i en översyn inte kan vara klart att överlämna till fullmäktige förrän tidigast i september 2021.¹⁵

I oktober 2020 genomförde Skolinspektionen intervjuer med politiker och tjänstepersoner i en kvalitetsgranskning av "huvudmannens styrning genom tydlighet i delegering och uppföljning".¹⁶ Granskningen ger bilden av en organisation som präglas av "dialog och förtroende för professionen". Historiskt upplevs rektorerna ha haft ett starkt självstyre till förfång för likvärdigheten. Regelbundna möten, i vilka styrkedjans olika nivåer möts, "används som metod för att förbättra likvärdigheten". Skolinspektionen bedömer "att skolchefen fungerar som en tydlig länk mellan rektorer och huvudman, vilket bidrar till att signalerna går till den som är ytterst ansvarig för frågan". Två utvecklingsområden identifieras dock. Det gäller dels att "huvudmannen behöver säkerställa att förväntningar, ansvar och återrapportering för de delegerade uppgifterna är tydliggjorda" dels att "huvudmannen behöver förankra arbetsuppgifter så att det blir tydligt vad arbetet innebär".¹⁷

Respondenter från kommunstyrelsen menar att åtgärder har vidtagits för att stärka styrningen och uppföljningen av statliga och kommunala mål. Verksamhetssystemet Stratsys har införskaffats och är under implementering. Genom systemet ska uppgifter om mål och resultat tydliggöras och finnas tillgängliga på både politisk nivå och verksamhetsnivå. Detta stärker styrkedjan.

Intervjuade rektorer och skolchef menar att fördelningen av ansvar och befogenheter från kommunstyrelse genom skolchef till rektor är tydlig.

¹⁴ Kommunstyrelsens utskott för barn och unga, 2020-10-06 § 206

¹⁵ Kommunstyrelsens utskott för barn och unga, 2020-10-06 § 206

¹⁶ Skolinspektionen dnr 2019:9157, 2020-12-18

¹⁷ Skolinspektionen dnr 2019:9157, 2020-12-18

Rektorerna upplever statens styrning genom mål i lag och förordningar som mest styrande. Det finns en delegationsordning, som är under revidering. Varken rektorer eller skolchef upplever att den politiska nivån detaljstyr verksamheten. Rektorerna upplever snarare att avståndet till den politiska nivån under de senaste åren har blivit längre och längre. En rektor menar att kontakten mellan parterna har gått förlorad. Intervjuade lärare upplever inte att styrkedjan från kommunstyrelse till klassrum är tydlig. De ser sig själva tillsammans med rektorerna som en del och skolchef och politiker som en annan del, till viss del avskärmd från verksamheten med eleverna. Skolchefen påpekar att det pågår ett arbete med att förtydliga och följa styrkedjan, vilket leder till att direktkontakten mellan rektorer och politik eller mellan lärare och politik minskar. Verksamhetsbesök och den typen av kontakt är bra, menar skolchefen, men dessa har inte kunnat genomföras under pandemin.

4.1.1 Bedömning

Vi bedömer att fördelningen av ansvar och befogenheter från skolchef till rektorer är tillfredsställande. Vi bedömer emellertid att kommunstyrelsen inte fullt ut tar ansvar för styrningen av grundskolan. Vi ser brister i uppföljning av förutsättningar för verksamheten och måluppfyllelse samt resursfördelning. Uppsatta mål till exempel vad gäller skolstrukturen förefaller inte vara kopplade till avsatta resurser för verksamheten.

4.2 Resursfördelning

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

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

I Skolverkets statistik (Siris), som bygger på uppgifter som kommunerna lämnar till SCB, framgår att genomsnittskostnaden för en grundskoleelev i Tierps kommun år 2019 var 114 664 kronor, vilket var 9 000 kronor högre än 2018 då genomsnittskostnaden låg på 105 663 kronor per elev.

Nedan görs en jämförelse med genomsnittlig kostnad i kommungruppen (pendlingskommun nära större stad) och för rikets samtliga huvudmän.

2019	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Undervisn.	Skolmål-tider	Lärverktyg, utrum	Elevhälsa	Övr. ¹⁸
Tierp	114 664	28 163	54 722	7 193	4 580	2 910	17 097
Kommungrp.	116 680	18 714	64 560	6 739	4 853	4 182	17 634
Riket ¹⁹	116 553	18 794	66 228	6 513	5 087	3 735	16 195

Kolada, SKR

Den genomsnittliga kostnaden per elev i grundskolan ligger alltså under genomsnittskostnaden per elev i kommungrupp och rike. Kostnaderna för lokaler och inventarier är betydligt högre än snittet i kommungrupp och rike. Att den totala genomsnittskostnaden ändå är lägre i Tierps kommun beror på låga kostnader för undervisning och elevhälsa. Undervisningskostnaden är den fjärde lägsta i riket 2019. I *Plan för Tierps kommuns ekonomi och verksamhet 2021-2023* konstaterar kommunstyrelsen att "de totala elevkostnaderna samt de andelar som utgör undervisnings-kostnader och kostnader för elevhälsa ligger under rikssnitt inom grundskolan. Den största skillnaden sett i en riksjämförelse finns att hitta i den del som berör undervisning. Under plan-perioden är ambitionen att vända denna trend i syfte att nå en likvärdig skola"²⁰. Kommunstyrelsens och utskottets ordförande konstaterar att lokalkostnaderna är höga och att det bland annat beror på befintlig modell för internhyressättning, många skollokaler och ineffektiva lokaler med stora korridorsytor. De höga lokalkostnaderna måste kommunen komma till rätta med, menar kommunstyrelsens ordförande, inte minst därför att de dränerar kommunen på pengar genom interkommunala ersättningar (IKE).

Representanter för kommunstyrelsen och skolchefen menar att resurser avsätts för grundskolans verksamhet som möjliggör en verksamhet enligt lag och förordning. Kommunstyrelsens ordförande framför dock att det är tufft att hålla budget och skolchefen framför att mer resurser krävs för ökad måluppfyllelse. Det går inte heller att inom befintlig budget möta de behov av extraordinära stödinsatser som under läsåret tillkommande elever kan behöva. Rektorer konstaterar att de har svårt att hålla budget och ge eleverna det särskilda stöd som de behöver, även om de gör sitt bästa och prioriterar utifrån befintliga resurser. Även intervjuade lärare menar att bristande resurser gör att elever inte får det särskilda stöd som de behöver eller att stödet inte sätts in så tidigt som det borde.

I samtal med kommunstyrelsen representanter konstateras att kommunstyrelsens inte beslutat om hur resurser ska fördelas.

¹⁸ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

¹⁹ Tierp och kommungrupp inkluderar endast kommunala huvudmän medan riket inkluderar samtliga huvudmän.

²⁰ *Plan för Tierps kommuns ekonomi och verksamhet 2021-2023*, sid. 21

Grundskolan tilldelas en budgetram som, enligt skolchefen, efter att medel för centrala medel kostnader tagits bort fördelas till skolenheterna med "ett belopp per elev, därefter justerat utifrån varje skolenhets behov för att uppfylla lagkrav och vidare med hänsyn till skolenhetens behov utifrån socioekonomiska förutsättningar och resultat". Centralt bekostas förutom central administration även skolledning, måltider och lokaler. Skolchefen menar att ekonomistyrningen har blivit tydligare, men att det finns behov av att utveckla en tydligare resursfördelningsmodell. Intervjuade rektorer har ingen klar bild över på vilka grunder de tilldelas medel. De äskar medel hos skolchefen, som sedan bedömer äskandet och beslutar om tilldelning.

Ekonomistyrningen har varit bristfällig, menar rektorerna. Det finns en bild av att alla redan från början ha vetat att verksamheten inte kan bedrivas inom ram och därför är budgetunderskott ingen stor sak. Under innevarande läsår har ekonomistyrningen blivit tydligare, menar rektorerna. De menar att den nye skolchefen har stärkt ekonomistyrningen, men fortfarande framför ett par rektorer att kostnaderna för deras verksamheter inte kommer att kunna rymmas inom budget. Skolchefen framför att personalneddragningar har gjorts av icke utbildad personal. Intervjuade lärare menar att det för övrigt är en betydande orsak till låg måluppfyllelse att en så stor andel av personalen saknar legitimation och behörighet samt att elever med stora stödbehov i många fall får en insats av personal helt utan pedagogisk utbildning. Kommunen annonserar inte ut tjänster som de borde, menar lärarna. Även skolchefen har konstaterat detta.

4.2.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsens fördelning av resurser till grundskolan är behäftad med påtagliga brister. För det första har kommunstyrelsen inte beslutat om fördelning av resurser i enlighet med skollagens skrivning om att kommunen ska fördela resurser efter elevers olika förutsättningar och behov. För det andra är det inte säkerställt att resurser fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov. För det tredje är ekonomistyrningen bristfällig. Vi bedömer inte att resurstilldelningen korrelerar med uppdragets omfattning. Det vill säga verksamheten ges inte ekonomiska förutsättningar att bedriva grundskola så att elever kan utvecklas så långt som möjligt och få det särskilda stöd som de behöver. Kommunstyrelsens beslut om skolstruktur är kostnadskrävande, inte minst vad gäller lokalkostnader. Det är en brist att inte detta tydliggörs i resursfördelningsmodellen.

4.3 Systematiskt kvalitetsarbete

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

Det systematiska kvalitetsarbetet i Tierps kommun följer, enligt skolchef, ett framtaget årshjul där grundprincipen är att fokus varje månad ligger på ett valt område.

2021-05-19

Årshjulet är framtaget utifrån läroplansmålen, uppnådda resultat samt elevers, vårdnadshavares och medarbetares upplevda kvalitet. Enkäter genomförs en gång per termin som utgår från Skolinspektionens enkäter för att möjliggöra nationella jämförelser. Enkäterna kompletteras varje enkätomgång med valda fokusfrågor som kontoret vill få närmare belysta. En typisk arbetsgång kan, enligt skolchefen, vara att vid rektorsmötet sinsemellan diskutera och analysera insamlade data, både i större och mindre grupper. Därefter sker arbetet på skolorna med rektor och arbetslag innan området i slutet av månaden åter lyfts in på rektorsmöte för fortsatt utbyte.

Det systematiska kvalitetsarbetet bedrivs på varje enhet utifrån enhetsspecifika strukturer. Intervjuade rektorer menar att varje ny skolchef har infört ny modell eller nya modeller för systematiskt kvalitetsarbete som de har tvingats att anpassa sig till, men det interna arbetet har fredats. Intervjuade lärare verifierar den bilden. Mål för arbetet sätts upp inför varje nytt läsår och målen följs upp efter varje termin. Uppgifter lämnas in till rektor som skriver en rapport för hela enheten. Det framgår också att kvalitetsarbetet har olika stor betydelse för utvecklingsarbetet. En lärare påpekar vikten av att kvalitetsarbetet leder till samsyn en annan upplever kvalitetsarbetet som något som måste göras.

Hur enheternas kvalitetsrapporter har använts som underlag för utbildningens utveckling har förändrats under åren. Ett år gick rektor i dialog med skolchef igenom rapporten. Ett annat år diskuterade rektorer varandras kvalitetsrapporter utan medverkan från skolchefen. Rektorerna upplever inte att den politiska nivån har varit involverad och de saknar för övrigt en återkoppling. Förutom en insats på kollegialt lärande mellan lärare (Bravo Lesson²¹) kan de inte se att huvudmannen vidtagit några åtgärder för att stärka förutsättningar för högre måluppfyllelse.

Under 2020/2021 införs Stratsys, ett systemstöd för det systematiska kvalitetsarbetet. Systemet är anpassat utifrån kommunens behov. Det är under uppbyggnad och beräknas kunna börja användas till pedagogiskt bokslut vårterminen 2021, enligt skolchef.

För läsåret 2019/2020 finns ingen dokumentation över huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Skolchefen menar att ett kvalitetsarbete har bedrivits och att det finns dokumenterat på enhetsnivå. Att det saknas dokumentation på huvudmannanivå beror på förändring på skolchefsposten och ny modell för kvalitetsarbete.

Av huvudmannarapporten för läsåret dessförinnan, 2018/2019, framgår att det har genomförts två utredningar/uppföljningar av verksamheten, Den ena inom ramen för Skolverkets stöd *Samverkan för bästa skola*. I båda utredningarna konstateras brister vad gäller det systematiska kvalitetsarbetet. Det handlar primärt om behov av att stärka analysen. Andra områden som har identifierats som utvecklingsområden berör styrning och ledning samt förutsättningar för likvärdig skola.

²¹ BRAVOLesson är en del av företaget Successful Schools Sverige som baserar hela sin verksamhet på svensk och internationell forskning kring framgångsrika skolor. <https://www.bravolesson.se/>, 20210407 kl. 12:15

2021-05-19

I intervjuer med rektorer framgår att det fortfarande är ett utvecklingsområde att stärka analysförmågan och det gäller både för rektorer och lärare. Skolchefen påtalar att rektorerna ska serveras statistiskt material i Stratsys och att deras fokus ska ligga på analys och åtgärder att vidta.

Måluppfyllelsen redovisas i huvudmannarapporten 2018/2019 utifrån uppgifter på enhets- och huvudmannanivå. Uppgifterna analyseras och bland annat kommer huvudmannen fram till att "utbildningen i kommunen inte är likvärdig" och att "andelen elever som uppnår alla kunskapskrav i alla ämnen i åk 9 särskiljer sig mycket i negativ bemärkelse ur ett kommunperspektiv". Huvudmannen identifierar också åtgärder att vidta. Det handlar till exempel om att stärka både det systematiska kvalitetsarbetet och det pedagogiska ledarskapet. Ansvar, tidsram, resursbehov och dokumentationskrav anges för vissa insatser i kvalitetsrapporten.

4.3.1 Bedömning

Vi bedömer att huvudmannens kvalitetsarbete för läsåret 2018/2019 motsvarar lagens krav på planering och uppföljning av grundskolan. Påtagliga brister i elevernas måluppfyllelse och åtgärder att vidta för att skapa bättre förutsättningar har identifierats. Adekvata åtgärder ska dock vidtas så att utbildningen utvecklas. Vi bedömer att det är av betydande vikt att kommunstyrelsen i sin styrning av verksamheten tillser att det finns förutsättningar för att vidta adekvata åtgärder och att åtgärder vidtas samt att åtgärdernas konsekvenser följs upp. Vi ser brister i dialog mellan huvudman och verksamhet. Det är också en brist att motsvarande arbete inte har gjorts för läsåret 2019/2020.

Att ett nytt digitalt verksamhetssystem införs kan stärka styrningen och uppföljningen. Det är viktigt att systemet i sig inte blir målet utan att det stödjer ett ändamålsenligt och effektivt kvalitetsarbete.

4.4 Rektors pedagogiska ledarskap

Av skollagen framgår att det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska också verka för att utbildningen utvecklas.²² För att få anställas som rektor krävs att personen genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt.²³

Skolinspektionen skickar vartannat år ut en enkät till elever i årskurs fem och nio, samtliga vårdnadshavare och pedagogisk personal hos samtliga huvudmän i riket. I enkäten till pedagogisk personal ställs bland annat frågor om rektors pedagogiska ledarskap och utvecklingen av utbildningen. Nedan följer i två tabeller grundskolelärarnas i Tierps kommun svar på påståenden inom aktuellt område. Svaren gäller 2018 års enkät. 2020 års enkät besvarades bara av 60 procent av personalen, vilket innebär att Skolinspektionen inte redovisar svaren.

²² 2 kap. 9 § Skoll

²³ 2 kap. 11 § Skoll

Pedagogiskt ledarskap grundskolan Tierp	Andel som instämmer ²⁴	Medelvärde ²⁵	Enkätgenomsnitt ²⁶	Diff.
Rektor har god kunskap om det dagliga arbetet i skolan.	74 %	6,6	7,1	-0,5
Rektor arbetar för att främja elevernas kunskapsutveckling.	85 %	7,6	7,9	-0,3
Rektor tar ansvar för det pedagogiska arbetet på skolan.	78 %	7,2	7,4	-0,2
Index		7,1	7,5	-0,4

Skolenkäten, våren 2018, Skolinspektionen

Av enkäten framgår att grundskolelärarna i Tierps kommun i lägre grad än enkätgenomsnittet instämmer i de positiva påståendena om rektors pedagogiska ledarskap. I högre grad upplevs rektorerna främja elevernas kunskapsutveckling än de har kunskap om det dagliga arbetet i skolan och tar ansvar för det pedagogiska arbetet.

Utveckling av utbildningen	Andel som instämmer	Medelvärde	Enkätgenomsnitt	Diff.
Rektor ser till att utvärderingen av elevernas kunskapsutveckling ligger till grund för utveckling av utbildningen.	87 %	7,7	7,4	+0,3
Rektor ser till att arbetssätt förändras om eleverna inte uppnår kunskapskraven.	50 %	6,2	6,6	-0,4
Rektor ser till att uppföljningen av mitt och mina kollegers arbete leder till relevanta förändringar i arbetssätt.	65 %	6,6	6,5	+0,1
Index		6,8	6,9	-0,1

Skolenkäten, våren 2018, Skolinspektionen

²⁴ För varje påstående finns fem svarsalternativ, två positiva, två negativa och vet ej. Med andel som instämmer avses att personalen tycker att påståendet stämmer helt och hållet eller stämmer ganska bra.

²⁵ Medelvärdet och indexvärdet hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna anger att påståendet "stämmer helt och hållet" och 0 att påstående inte alls stämmer, däremellan finns alternativen "stämmer ganska bra" och "stämmer ganska dåligt".

²⁶ Med enkätgenomsnitt avses genomsnittet av svaren vid enkäten som genomfördes våren 2018 vid grundskolor. Totalt medverkade 1 412 skolenheter på grundskole- och gymnasienivå. Svansfrekvens i Tierps kommun var 70 %.

2021-05-19

Överlag svarar både lärarna i Tierps kommun och alla lärare i enkätomgången mindre positivt på frågor om rektors ansvar för utvecklingen av utbildningen än om rektors ansvar för den pedagogiska ledningen. Bara hälften av lärarna i Tierps kommun menar att "rektor ser till att arbetssätt förändras om eleverna inte uppnår kunskapskraven".

Enligt skolchef leder rektor det pedagogiska arbetet och utvecklar utbildningen i enlighet med skollag. Med utgångspunkt i kommunens verksamhetsplan tar rektor tillsammans med sina medarbetare fram en verksamhetsplan för respektive enhet. Planen utgår från prioriterade utvecklingsområden för respektive enhet och beslutas i samråd med skolchef och utvecklingschef. Rektor driver sedan utvecklingsarbetet tillsammans med biträdande rektor, utvecklings-/arbetslagsledare, processledare och karriärlärare.

Intervjuade rektorer upplever att de leder det pedagogiska arbetet, men att det finns förutsättningar att utveckla det. En rektor menar att rektor får sitta med många detaljfrågor och lösa akut uppkomna situationer. Det finns en kultur att rektor ska vara inblandad i allt. Intervjuade lärare menar överlag att de har bra rektorer som gör så gott de kan. Rektorerna delegerar till arbetslagen, vilket uppskattas. Rektorerna sitter mycket på möten och "springer på en massa bollar". Lektionsbesök görs aldrig eller sällan, menar lärarna. Huvudmannen har köpt in ett material för att stärka det kollegiala lärandet lärare emellan. Att denna insats har skapat irritation i lärarleden framgår i intervjuer med rektorer och lärare. Det handlar främst om att resurser har satsats på ett sätt som inte efterfrågats varken av rektorer eller lärare. Överlag menar rektorerna att de borde göras mer delaktiga i skolkontorets utvecklingsprojekt.

Skolchefen informerar om att grundskolans rektorer varje vecka har tre timmar gemensam mötestid med skolchef och utvecklingschef där fokus ligger på kollegialt lärande och utveckling av den pedagogiska verksamheten. Vid dessa träffar involveras på flera punkter såväl karriärlärare som externa aktörer från till exempel universitet och högskola. Rektorerna menar att det finns förutsättningar att ytterligare stärka samverkan mellan rektorerna. Skolenheterna kan fortfarande vara som skilda "öar".

Vid utskottets sammanträde den 3 mars 2020 informerades ledamöterna av rektor vid Bruksskolan och Mehedeby skola om bland annat ledning, styrning och nära rektors pedagogiska ledarskap. Skolchefen redogör också för en utbildningsdag som genomfördes med utskottet den 11 mars 2021, där såväl rektorer som lärare från olika verksamheter fanns representerade. Verksamheten redovisade resultat, utvecklingsarbete och systematiskt kvalitetsarbete. Utbildningschef och skolförchefer redovisar löpande resultat och kvalitetsarbetet på utskottet, enligt skolchefen.

4.4.1 Bedömning

Skolinspektionens enkäter är ett viktigt underlag för uppföljning av skolverksamhet inte bara för Skolinspektionen utan också för huvudmannen. Det är därför beklagligt att inte all grundskolans pedagogiska personal har bedömt det angeläget att besvara skolenkäten våren 2020.

Rektors pedagogiska ledarskap och ansvar för utveckling av utbildningen är av stor betydelse för god måluppfyllelse. Vi har inte sett några uppenbara brister vad gäller rektors förutsättningar, men inte heller att huvudmannen säkerställt att rektor har goda förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet eller leder det pedagogiska arbetet mot hög måluppfyllelse.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen brister i styrning och uppföljning av grundskolan. Kommunens skolstruktur med många små skolenheter är kostnadskrävande. Kommunen bestämmer själv om sin skolstruktur, men ska genom resurstilldelning och systematiskt kvalitetsarbete säkerställa att resurstilldelning och resursfördelning ger varje skolenhet likvärdiga förutsättningar att verka för hög måluppfyllelse. Kommunstyrelsen har inte beslutat om resursfördelningsmodell eller på annat sätt säkerställt att resurser fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov. Kommunstyrelsen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete, men arbetet ska årligen dokumenteras och ligga till grund för utveckling av verksamheten. Åtgärder ska vidtas om brister har identifierats, vilket det interna kvalitetsarbetet har visat att det har.

5.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- säkerställa att uppsatta mål korrelerar med avsatta resurser.
- besluta om resursfördelning och fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov. (2 kap. 8 b § SkoL)
- systematiskt och kontinuerligt, planera, följa upp och utveckla utbildningen. (4 kap. 3, 5-7 SkoL) och som en del i sin styrning, besluta om särskilda områden att följa upp, till exempel rektors förutsättningar att verka i enlighet med skollag.
- tydliggöra styrkedjan från kommunstyrelse till skolenhet, till exempel genom stärkt dialog inte minst inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

Datum som ovan

KPMG AB

Joakim Nertyk

Joakim Nertyk

Certifierad kommunal revisor

Micaela Hedin

Micaela Hedin

Certifierad kommunal revisor och kundansvarig



Tierps kommun
Granskning av grundskolans styrning

2021-05-19

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.