



Nämnd
Utbildningsnämnden

Datum §

Svar till revisionen gällande granskning av måluppfyllelsen i grundskolan

Förslag till beslut

att anta utbildningsförvaltningens förslag till svar på revisionsrapporten som nämndens eget

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlshamns kommun granskat hur utbildningsnämnden arbetar för att samtliga elever ska klara målen i alla ämnen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar EY utbildningsnämnden att:

- Göra en översyn av om resursfördelningsmodellen säkerställer en likvärdig tilldelning som speglar såväl kommunala som fristående skolors olika förutsättningar och behov.
- Säkerställa att de förbättringsåtgärder som förvaltningen initierar implementeras och genomsyrar samtliga verksamheter.
- Säkerställa att nämnden har tillräcklig insyn i 7-9 skolornas utvecklingsarbete i att öka måluppfyllelsen.

Utbildningsnämnden redovisar insatser för att förbättra kommunikation/styrkedja från nämnd till skolenhet, för att öka måluppfyllelsen i grundskolan, och för att styra resursfördelningen efter elevers olika förutsättningar och behov.

Beslutsunderlag

Granskning av måluppfyllelsen inom grundskolan, granskningsrapport augusti 2020, EY Missiv, kommunens revisorer, 2020-08-24

Beslutet skickas till

Kommunens revisorer

Bakgrund och överväganden

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlshamns kommun granskat hur utbildningsnämnden arbetar för att samtliga elever ska klara målen i alla ämnen. Denna genomlysning är av värde för nämnden och granskningsrapporten utgör ett viktigt underlag i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar EY utbildningsnämnden att:

- Göra en översyn av om resursfördelningsmodellen säkerställer en likvärdig tilldelning som speglar såväl kommunala som fristående skolors olika förutsättningar och behov.

- Säkerställa att de förbättringsåtgärder som förvaltningen initierar implementeras och genomsyrar samtliga verksamheter.
- Säkerställa att nämnden har tillräcklig insyn i 7-9 skolornas utvecklingsarbete i att öka måluppfyllelsen.

Karlshamns kommuns revisorer önskar svar på rapportens rekommendationer samt vilka åtgärder nämnden planerar att vidta. Revisorerna vill särskilt ha svar på:

- Vilka åtgärder avser nämnden vidta för att förbättra kommunikation/styrkedja från nämnd till skolenhet?
- Hur avser nämnden agera för att i vissa fall bryta en kombination av hård betygssättning och låga förväntningar?
- Hur vill nämnden styra resurstilldelningen med utgångspunkt i att fördela resurser efter barns och elevers olika förutsättningar och behov?

Vilka åtgärder avser nämnden vidta för att förbättra kommunikation/styrkedja från nämnd till skolenhet?

EY bedömer att det finns en tydlig koppling mellan de analyser som genomförts i resultatrapporter, analysgrupper samt rektorsmöten och de åtgärder som förvaltningen initierat, exempelvis gällande bedömningssäkerhet. Dock görs bedömningen att det utvecklingsarbete som initierats och leds centralt inte präglar verksamheterna i tillräcklig utsträckning.

En slutsats i revisionsrapporten är att nämndens styrning och ledning stödjer kvalitetsarbetet på såväl nämndsnivå som enhetsnivå. Nämnden bedöms dock inte tillräckligt aktivt ta del i 7-9 skolornas utvecklingsarbete, genom till exempel verksamhetsbesök eller information från rektorer.

Verksamhetsplanering och resultatuppföljning

Utbildningsförvaltningen föreslår i nämndens verksamhetsplan för 2021 en mer renodlad styrning med tydligare och färre mål där fokus ligger på 1) trygghet, hälsa och hållbar utveckling, 2) lärande och utveckling och 3) effektiv organisation. Det innebär att det blir lättare för chefer och medarbetare att ta del av nämndsmålen och se sin egen roll i huvudmannens utvecklingsarbete.

Förvaltningen har tagit fram en förenklad mall för resultatrapport på enhetsnivå som synliggör eventuella avvikelser i enheternas arbete med nämndens mål och verksamhetens åtaganden. Responsen från rektorerna har varit positiv.

Lärare på kommunens samtliga grundskolor rapporterar regelbundet måluppfyllelsen på individ-, klass- och individnivå i samtliga ämnen i årskurs 1-9. De summativa delarna av elevens kunskapsutveckling (Insats krävs/Godtagbara kunskaper/Mer än godtagbara kunskaper) och eventuella insatser för elever som riskerar att inte nå målen dokumenteras i lärportalen Unikum 1-2 gånger per termin.

Nämnden får regelbundet ta del av resultatsammanställningar från alla verksamheter med könsuppdelad statistik, jämförelser över tid och med riket och jämförbara kommuner och modellberäknade värden med hänsyn till elevförutsättningar där detta är möjligt. Exempel på resultat som bearbetas i nämnden är vårdnadshavares nöjdhet med förskolan, gymnasiebehörighet, genomströmning på gymnasieskolans program inom 3 respektive 4 år och måluppfyllelsen i behörighetsgivande kurser på gymnasial nivå inom vuxenutbildningen.

Insyn i enheternas verksamhet

Nämnden ska ha insyn i skolenheternas systematiska kvalitetsarbete. Insyn sker i dag i enlighet med kommunens policy för styrning och kvalitetsutveckling (KF § 76, 2020-06-15). Nämnder och styrelser fastställer verksamhetsplaner. Förvaltningar (verksamheter och enheter) utarbetar verksamhetsplaner med prioriterade utvecklingsområden och konkretisering av vilka insatser som ska genomföras under kommande period. Varje chef ansvarar för att planera, genomföra, följa upp, analysera och förbättra verksamheten inom det givna uppdraget. Resultat återspeglaras till kommunfullmäktige efter första tertialet (april) och i samband med delårsrapport (augusti) samt årsbokslut (nämndernas resultatrapporter). Styrmodellen inbegriper resultatdialoger som ska genomföras på alla nivåer i organisationen:

- medarbetare-chef
- enhetschef-verksamhetschef
- verksamhetschef-förvaltningschef
- förvaltningschef-kommundirektör
- förvaltningsledning-nämnd
- nämnd-kommunstyrelse.

Resultatdialogen med analys dokumenteras i resultatrapporterna.

En direktkommunikation mellan nämnd och enhet försvåras av det faktum att utbildningsnämnden har huvudmannansvar för ett stort antal verksamheter och enheter: 13 skolenheter med grundskola, grundsärskola, förskoleklass och/eller fritidshem, 24 enheter med förskola, 5 skolenheter med gymnasieskola och/eller gymnasiesärskola och 1 enhet för vuxenutbildning, sammanlagt 43 enheter som omfattas av skollagens bestämmelser. Detta ska då rymmas på nämndens cirka 8 årliga sammanträden, tillsammans med det övriga nämndsarbetet. Nuvarande styrmodell i Karlshamns kommun ställer inte krav på resultatdialog mellan nämnd och enskild verksamhet.

Vidare är det svårt att särskilja de tre skolorna med högstadium från övriga grundskolor, då slutbetyget är ett samlat resultat för skolformen. Resultaten i grundskolan är en angelägenhet för alla enheter och årskurser och den finns tydliga gemensamma utmaningar (pojkers och flickors resultat, stadieövergångar, kollegialt lärande m m).

Utbildningsförvaltningen har inte några färdiga lösningar på detta dilemma. Förslaget är därför att involvera såväl nämnd som verksamheter i en dialog om hur ökad insyn ska uppnås. En möjlighet är att använda digital teknik och utnyttja material som tas fram inom den ordinarie verksamheten, t ex filmer, presentationer och interaktiva miljöer.

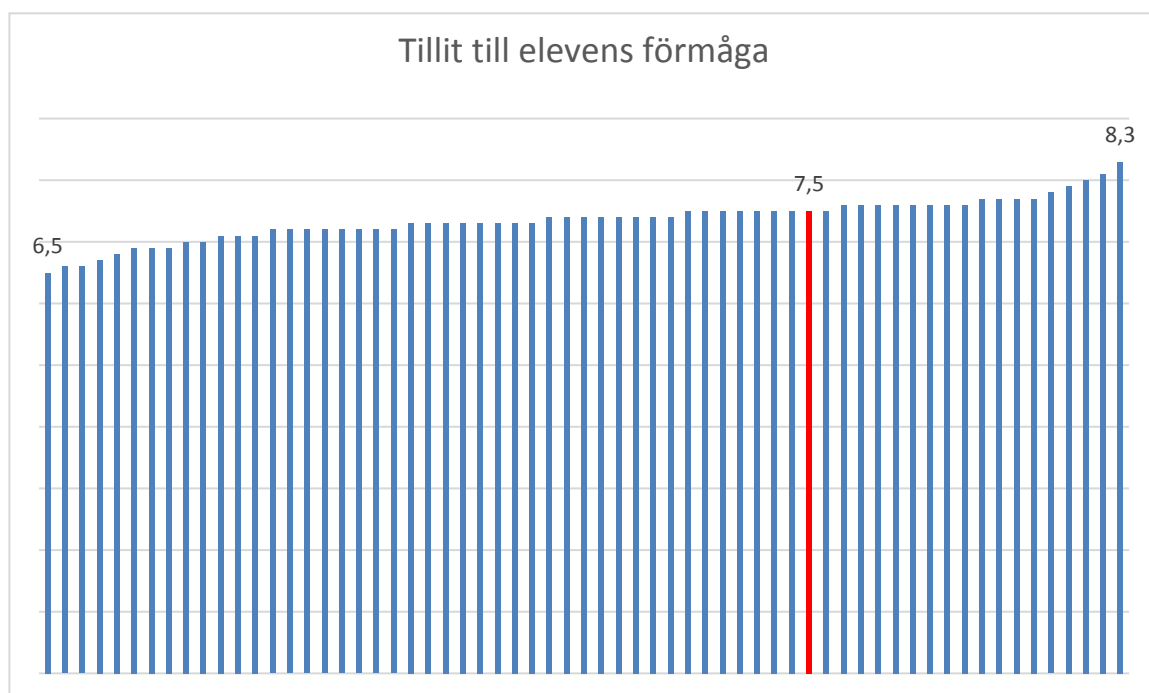
Förvaltningen bidrar till insyn i verksamheterna genom att kontinuerligt hålla nämnden informerad om aktuella händelser och utmaningar, t ex förändringar i skolans styrning, demografiska förändringar och avvikelser i resultat och måluppfyllelse.

Hur avser nämnden agera för att i vissa fall bryta en kombination av hård betygssättning och låga förväntningar?

Enligt revisionsrapporten kan en kombination av hård betygssättning och i vissa fall låga förväntningar vara en orsak till att kommunens resultat återkommande ligger under vad som kan förväntas utifrån socioekonomiska utgångspunkter. I analyser i chefsgrupper och nätverksgrupper framkommer hård bedömningskultur som en möjlig förklaring till de nationellt sett låga studieresultaten. Det talas om att hålla igen med betygen för att motivera eleven, för att inte behöva sänka sista terminen etc. Förvaltning har, bland annat utifrån dessa analyser, sett ett behov av att utveckla bedömningskompetensen.

När det gäller lärarnas förväntningar på eleverna är osäkerheten större. Det senast publicerade resultaten från Skolinspektionens enkät till elever i årskurs 9, vårterminen 2019, visar att Karlshamns kommuns grundskolor inte utmärker sig bland undersökta kommuner. Frågeområdet "Tillit till elevens förmåga" har ett index på 7,5. Genomsnittet för samtliga deltagande skolor är 7,4.

- Mina lärare får mig att tro på mig själv i mitt skolarbete
 - Karlshamn 6,1
 - Samtliga 5,9
- Mina lärare förväntar sig att jag ska göra mitt bästa
 - Karlshamn 7,9
 - Samtliga 8,0
- Jag kan nå kunskapskraven i skolan om jag försöker
 - Karlshamn 8,4
 - Samtliga 8,4.



Skolenkäten årskurs 9 VT 2019. Frågeområde "Tillit till elevens förmåga". Index 0-10 där Stämmer helt och hållet=10, Stämmer ganska bra=6,67, Stämmer ganska dåligt=3,33, Stämmer inte alls=0. Resultat för deltagande kommuner. Karlshamns kommuns värde i röd stapel.

Källa: Skolinspektionen

Vidare finns också andra förklaringar till att skolresultaten ser ut som de gör. Resultaten på nationella prov i årskurs 3, 6 och 9 visar på skillnader i förmågor mellan flickor och pojkar. I ämnesproven svenska/svenska som andraspråk har pojkar lägre resultat, framför allt på skriftliga delprov.

Nämndens insatser för att elever ska nå målen i grundskolan beskrivs nedan.

Fortsatt analysarbete

Hög delaktighet i resultatanalysen har visat sig vara en framgångsfaktor.

Utbildningsförvaltningen organiserar analysarbete i skolövergripande ämnesgrupper,

förstalärargruppen, grundskolans rektorsgrupp och barn- och elevhälsan. Analyserna dokumenteras och återkopplas till förvaltningen. Dokumentationen är underlag i verksamhetsplaneringen på nämnds- och verksamhetsnivå.

Implementering av nya kursplaner

Den 1 juli 2021 införs ändrade kursplaner i grundskolan. Syftet är bland annat att skapa bättre förutsättningar för kvalitet och likvärdighet i undervisningen och se till att betygen blir mer tillförlitliga och rättvisande för eleverna. Implementering av de ändrade kursplanerna sker med fokus på elevens progression och allsidig bedömning. Därigenom fortsätter förvaltningens arbete kring bedömningskompetens och bedömningskultur.

Riktade insatser

Karlshamns kommun har ingått avtal med Skolverket om ett samarbetsprojekt kring riktade insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska. Projektet löper över tre läsår och innefattar nulägesanalys, planering och genomförande av insatser för ökad måluppfyllelse. Arbetet grundar sig på forskning och beprövad erfarenhet och omfattar alla skolformer och nivåer i organisationen. Skolverket erbjuder processtöd och finansiering av insatser i projektet, till exempel forskningsstöd, kompetensutveckling och digitala verktyg.

Inom projektet har det genomförts självskattningar på enhets- och huvudmannanivå utifrån Skolverkets kvalitetskriterier för arbete med flerspråkiga elevers lärande och två workshop, den 30 september och den 12 november 2020. Cirka 80 skolledare, lärare och annan personal från förskola, grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning vid respektive tillfälle har deltagit i analysarbetet i syfte att identifiera styrkor, förbättringsområden och utvecklingsinsatser.

Dokumentation från workshops utgör underlag för huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Planerade aktiviteter under 2021 redovisas i nämndens verksamhetsplan:

- Användande av digitala verktyg/läromedel för anpassningar, extra anpassningar, särskilt stöd och ökad måluppfyllelse
- Kompetensutveckling och kollegialt lärande kring språkutvecklande arbetssätt/flerspråkiga elevers lärande
- Arbete med likvärdigt förhållningssätt gällande språkutveckling/flerspråkighet.
- Rekrytering med fokus på mångfald så att personalgruppen speglar elevgruppens sammansättning (flerspråkighet mm).

Barn- och elevhälsa för ökad kvalitet och likvärdighet

Forskning visar på tydliga samband mellan hälsa och lärande och utveckling. Karlshamns kommuns årliga undersökning av ungas levnadsvanor visar att en betydande andel av elever i högstadiet (16 procent), framför allt flickor (26 procent), har depression/psykiskt dåligt mående varje månad eller varje vecka.

Utbildningsförvaltningens strategiska elevhälsa verkar för att skolutveckling och barn- elevhälsoutveckling integreras till ett gemensamt utvecklingsspår med fokus på förebyggande och främjande insatser. Tanken är att elevhälsans olika professioner ska bidra med sin kunskap och erfarenhet för ökad måluppfyllelse för både barn, elever och verksamhet. En prioriterad insats är att se över likvärdigheten gällande barn- och elevhälsan utifrån olika behov.

Samtidigt fortsätter arbetet gällande tydliggörande av roller och ansvar med uppdragsbeskrivningar för de olika professionerna för Karlshamns kommun.

Hur vill nämnden styra resurstilldelningen med utgångspunkt i att fördela resurser efter barns och elevers olika förutsättningar och behov?

Revisionen konstaterar att utbildningsnämnden delvis har en ändamålsenlig organisation och resursfördelning i förhållande till de behov som finns på skolorna och hos eleverna. Fördelningen av resurser till fristående skolor speglar kostnaderna i den kommunala verksamheten men tar inte hänsyn till skillnaders i elevers förutsättningar och behov. Som revisionen framhåller finns betydande skillnader i socioekonomiska förutsättningar mellan elever på kommunala och elever på fristående skolor i Karlshamn. Andelen elever med utländsk bakgrund är högre i den kommunala skolan, 26 procent jämfört med 13 procent i fristående skolor (läsåret 2019/20). Andelen elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning är lägre i den kommunala skolan, 58 procent jämfört med 69 procent i de fristående skolorna. Dessa bakgrundsvariabler har stort genomslag på måloppfyllelsen i grundskolan, såväl nationellt som lokalt, vilket är en utmaning i skolans arbete med det kompensatoriska uppdraget. Detta talar för att resursfördelningen inte speglar skolornas behov och förutsättningar fullt ut.

Skollagen ställer krav på att hemkommunen fördelar resurser till fristående skolor på samma grunder som till kommunens skolor.

Utifrån tidigare uppdrag i nämnden och rekommendation från kommunrevisionen har utbildningsförvaltningen utarbetat ett nytt resursfördelningssystem gällande förskolan där hänsyn till följande parametrar tas:

- Antal avdelningar
- Antal inskrivna barn
- Ålder på inskrivna barn
- Vistelsetid, snittid per avdelning
- Annat modersmål
- Socioekonomi, andel hushåll som ej nått maxtaxan.

Avsikten är att fördela budget 2021 utifrån framtagna modell och förslaget finns med i förvaltningens förslag till verksamhetsplan och internbudget för 2021. Nästa steg är att under 2021 utarbeta ett nytt system för resursfördelning till kommunala och fristående grundskolor som utgår från elevers förutsättningar och behov.

Bilaga

Förvaltningens förslag till verksamhetsplan och internbudget för utbildningsnämnden 2021 bifogas till nämndens svar till Karlshamns kommuns revisioner.

UTBILDNINGSFÖRVALTNINGEN

Tomas Ringberg
Förvaltningschef

Sofia Olsson
Verksamhetschef