

Funktion UTBF Registrator

Från: Funktion Kommunstyrelsen
Skickat: den 16 juni 2014 12:27
Till: Funktion UTBF Registrator
Kopia: Funktion SLK Rotel-IV
Ämne: VB: Beslut och rapport från granskningen "Huvudmannens styrning mot nationella mål
Bifogade filer: Beslut Stockholms kommun.pdf; Verksamhetsrapport Stockholm.pdf

STOCKHOLMS STAD
UTBILDNINGSNÄMNDEN

Från: Marita Bergman [<mailto:Marita.Bergman@skolinspektionen.se>]

Skickat: den 13 juni 2014 15:36

Till: Funktion Kommunstyrelsen

Kopia: Håkan Edman

Ämne: Beslut och rapport från granskningen "Huvudmannens styrning mot nationella mål

2014-06-16
Dnr. 13-411/6993

Meddelas endast på detta sätt! Vänligen bekräfta att rapporten kommit fram.

Marita Bergman
Undervisningsråd
marita.bergman@skolinspektionen.se

Tel 08-586 080 64
Box 23069, 104 35 Stockholm

Stockholms kommun
kommunstyrelsen@stockholm.se

2014-06-13
Dnr 400-2013:2398

Grundskoledirektör
hakan.edman@stockholm.se

Beslut

efter kvalitetsgranskning av
Huvudmannens styrning mot nationella mål
i Stockholms kommun

Inledning

I detta beslut ges en sammanfattande bedömning utifrån kvalitetsgranskningens resultat och en beskrivning av de utvecklingsområden som framstått som mest centrala att prioritera i det lokala kvalitetsarbetet. För en utförligare beskrivning av kvalitetsgranskningens resultat och Skolinspektionens bedömningar i sin helhet se bilaga 1, *Rapport efter kvalitetsgranskning av Huvudmannens granskning mot de nationella målen i Stockholms kommun.*

Sammanfattande bedömning

Stockholms kommun har skapat goda förutsättningar för att långsiktigt och systematiskt arbeta med förbättringsåtgärder och kompetensåtgärder som är grundade på resultat och analyser och som styr mot en ökad måluppfyllelse. Styrningen från huvudmannen Stockholms kommun sker genom mål- och resultatuppföljning där mål för uppföljning, så kallade årsmål, tas fram av kommunfullmäktige och utbildningsförvaltningen.

Huvudmannen följer upp de mål som formulerats på huvudmannanivå. Skolinspektionen bedömer dock mot bakgrunden av de stora skillnaderna mellan olika skolors kunskapsresultat att analysen av resultaten ytterligare behöver utvecklas och fördjupas. Stockholms kommun har goda förutsättningar att kunna bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete eftersom kommunen har ett omfattande material att utgå ifrån. Kommunen har genomfört insatser för att förbättra analysmetoderna. I detta arbete finns även en koppling till aktuell forskning. Kommunen har även säkerställt att rektorerna har tillgång till ändamålsenliga former för uppföljning.

Stockholms kommun vidtar olika förbättringsåtgärder. Kommunen behöver dock i större utsträckning följa upp de vidtagna åtgärderna samt även följa upp kommunens resursfördelningssystem för att se om detta har bidragit att höja måluppfyllelsen och att minska skillnaderna gällande måluppfyllelsen mellan kommunens skolor.

Identifierade utvecklingsområden

I syfte att höja verksamhetens kvalitet bedömer Skolinspektionen att ett utvecklingsarbete i första hand behöver inledas inom följande områden:

- Huvudmannen behöver analysera vilka konsekvenser som kommunens uppföljningssystem formulerat i årsmål kan leda till och säkerställa att målen är inriktade mot de nationella målen.
- Huvudmannen behöver utveckla analyserna av elevernas kunskapsresultat och resultat av värdegrundsarbetet samt även analysera redan insatta åtgärder.
- Huvudmannen behöver följa upp hur kommunen använder sina ekonomiska resurser och vilka effekter resursfördelningen har för skolenheternas måluppfyllelse.

Uppföljning

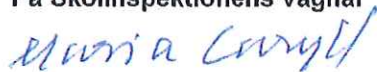
Huvudmannen ska senast **den 11 juni 2015** redovisa till Skolinspektionen vilka åtgärder som vidtagits eller planerats utifrån de utvecklingsområden som myndigheten identifierat.

Dessutom ska ni **den 11 september 2014** inkomma med en uppföljningsbar planering av hur ni avser att arbeta för att förbättra de områden som Skolinspektionen identifierat som utvecklingsområden. Denna planering bör innehålla information om tydliga avstämningpunkter under arbetets gång. Dokumentet syftar dels till att kunna användas för er egen uppföljning av vidtagna åtgärder, men fungerar även som dokumentation som Skolinspektionen kan referera till i dialogen med er när det gäller uppföljningen av vidtagna åtgärder efter tolv månader.

Redogörelsen skickas per post till Skolinspektionen, *Box 23069, 104 35 Stockholm* eller via e-post, till skolinspektionen.stockholm@skolinspektionen.se. Hänvisa till Skolinspektionens diarienummer för granskningen (dnr 40-2013:2398) i de handlingar som sänds in.

I ärendets slutliga handläggning har utredarna Inga-Lill Nilsberth, Verica Stojanovic och Robert Holmblad deltagit.

På Skolinspektionens vägnar



Maria Caryll
Beslutsfattare/Enhetschef



Marita Bergman
Undervisningsråd/ Föredragande

Bilagor

- Bilaga 1 Rapport efter kvalitetsgranskning av Huvudmannens styrning mot de nationella målen i Stockholms kommun

Rapport

efter kvalitetsgranskning av
Huvudmannens styrning mot nationella mål
i Stockholms kommun

Innehåll

Inledning

Bakgrundsuppgifter om Stockholms kommun

Resultat

Syfte och frågeställningar

Metod och material

Inledning

Skolinspektionen genomför under hösten 2013 och våren 2014 en kvalitetsgranskning av Huvudmannens styrning mot nationella mål. Syftet med kvalitetsgranskningen är att granska om huvudmännen styr och stödjer utbildningen i grundskolan mot de nationella målen. Frågeställningarna i granskningen knyter an till det så kallade "kvalitetshjulet" som handlar om att huvudmannen ska följa upp (kartlägga nuläget) och analysera verksamheten och sedan vidta åtgärder för att öka måluppfyllelsen på skolorna. Granskningen av Stockholms kommun ingår i detta projekt.

Stockholms kommun besöktes av Skolinspektionen den 13 och 20 mars. Ansvariga inspektörer har varit undervisningsråd Marita Bergman och utredarna Inga-Lill Nilsberth och Verica Stojanovic. I denna rapport redovisar inspektörerna sina iakttagelser, analyser och bedömningar. Förutom en redogörelse av kvalitetsgranskningens resultat ges även en kort beskrivning av granskningens syfte, frågeställningar och genomförande.

Kvalitetsgranskningen av Huvudmannens styrning mot nationella mål omfattar totalt 19 kommunala och 17 enskilda huvudmän.

När kvalitetsgranskningen är avslutad i sin helhet redovisas de samlade resultaten i en övergripande kvalitetsgranskningsrapport. För de huvudmän som ingått i granskningen ger rapporten en referensram och en möjlighet till jämförelse med förhållanden hos andra huvudmän. Det enskilda beslutet kan därmed sättas in i ett större sammanhang.

Bakgrundsuppgifter om Stockholms kommun

Stockholm kommuns organisation består av kommunfullmäktige, kommunstyrelse, 14 stadsdelsnämnder och 15 facknämnder. Skolverksamheten lyder under utbildningsnämnden som är den facknämnd som verkställer kommunfullmäktiges beslut och ansvarar för grundskoleverksamheten. Nämnden ansvarar för mål, uppföljning, utvärdering och utveckling av kommunens grundskolor.

Utbildningsförvaltningen består av en grundskole- respektive en gymnasieavdelning och verkställer utbildningsnämndens beslut. Utbildningsförvaltningen leds av en utbildningsdirektör. Grundskoleavdelningen leds av en grundskoledirektör som är chef över grundskolecheferna. I förvaltningen finns även andra avdelningar innehållande stöd- och styrfunktioner (t.ex. personal, ekonomi, lokaler).

Totalt finns det 147 kommunala grundskolor samt 112 fristående grundskolor i Stockholms kommun. De kommunala grundskolorna är indelade i sju områden. Varje område leds av en grundskolechef, vilken således är rektorernas chef. Grundskolecheferna ansvarar för skolor med både högre och lägre måluppfyllelse för att ha ansvar för likvärdiga skolområden och för att få förståelse för olika skolors förutsättningar.

Av Skolverkets statistik för åren 2009 till 2013 framgår att det genomsnittliga meritvärdet i Stockholms kommunala skolor har varierat mellan 220 och 224 poäng. När det gäller elever som når kunskapskraven i samtliga ämnen under samma period har värdet legat mellan 76 och 79 procent. Under de senaste fem åren har nästan var femte elev inte nått kunskapskraven i samtliga ämnen. Politiker och förvaltning är medvetna om att resultaten inte förbättrats och lägger även till att skillnaderna mellan skolorna har ökat. I intervjuer med politiker och tjänstemän förklaras utvecklingen med det fria skolvalet och ett allt större antal nyanlända elever.

Andelen behöriga till ett yrkesprogram har legat mellan 86 och 89 procent efter 2011. Det ämne som har haft lägst måluppfyllelse de senaste fem åren är svenska som andraspråk där mellan 75 och 79 procent har uppnått kunskapskraven. Den nationella statistiken visar att flickorna har presterat mellan 18 och 22 meritpoäng högre än pojkarna under 2009-2013.

En skillnad kan också konstateras mellan elever som är födda i Sverige respektive elever som är födda utomlands. Under den senaste femårsperioden har elever med svensk bakgrund presterat mellan 53 och 66 poäng högre jämfört med elever som inte är födda i Sverige. Skillnaden mellan elever med svensk bakgrund och elever utländsk bakgrund födda i Sverige har varierat mellan 25 och 32 poäng under samma period.

Störst skillnad avseende meritvärde konstateras dock när det gäller föräldrars utbildningsbakgrund. Elever till föräldrar med förgymnasial utbildning har haft mellan 66 och 86 lägre meritpoäng under den senaste femårsperioden jämfört med elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning.

Av Skolinspektionens tillsynsbeslut år 2014 (Dnr 43-2012:4307) framgår att Stockholms kommun behöver utveckla sina uppföljningar och analyser av insatser som görs för att öka elevernas måluppfyllelse.

Resultat

Har huvudmannen formulerat mål för uppföljningen av skolornas resultat som tar sin utgångspunkt i de nationella målen och riktlinjerna?

Av skollagen (2010:800) framgår att huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.

För mer detaljerat författningsstöd när det gäller frågeställningen hänvisas till avsnittet "Författningshänvisningar mm." i slutet av rapporten.

I Skolverkets studie Kommunalt huvudmannaskap i praktiken framgår att granskade kommuner istället för att hävda den nationella kravnivån, som innebär att samtliga elever ska ges förutsättningar att nå målen, sänker den kommunala målnivån genom att använda riksgenomsnittet för landets kommuner som bedömningsreferens eller genom att mäta mot var nivå brukar ligga i kommunen.

I Stockholms kommun har kommunfullmäktige fastslagit ett visionsdokument där de långsiktiga målen redovisas. Enligt visionen ska kommunen bland annat sträva efter ett "Stockholm vara i världsklass", att "alla barn och ungdomar ges möjligheter att växa och utvecklas". Vidare ska en "kulturell och språklig kompetens tas tillvara och vara en medveten strategi för att lyfta Stockholm till en världsledande kunskapsregion".

I stadens så kallade budgetskrivelse läggs kommunfullmäktiges inriktningsmål och mål för verksamhetsområdet fast. Kommunfullmäktiges årsmål gäller under en treårsperiod medan nämnden verkställer kommunfullmäktiges mål årligen. Stadens mål för verksamhetsområdet är "barn och elever ska inhämta kunskap och värden" och att "det ska finnas ett brett urval av verksamheter, inriktningar och fristående alternativ". Utbildningsnämnden konkretiserar därefter kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdet och beskriver vilka resultat som ska uppnås. Utbildningsnämndens mål utgår från både kommunfullmäktiges mål och från de nationella läroplansmålen. Nämnden har också möjlighet att lägga till egna mål.

Rapport

2014-06-13

5 (16)

Dnr 400-2013:2398

Både kommunfullmäktige och utbildningsnämnden har tagit fram indikatorer för att följa upp målen och formulerar årsmål för varje indikator.

Exempel på indikatorer som kommunfullmäktige använder vid uppföljningen är andel behöriga lärare, andel elever som har uppnått kraven i nationella prov i svenska/svenska som andraspråk och matematik, andel elever som uppnått målen i årskurs 6 och 9 i samtliga ämnen, andel elever som är behöriga till ett gymnasieprogram och ogiltig frånvaro och andel elever som känner sig trygga i årskurs 8. Skolinspektionen konstaterar att årsmålen för indikatorerna aldrig har utgjort 100 procent. Exempelvis har för kommunfullmäktiges mål *"andelen elever som uppnår målen i samtliga ämnen"*. Vad gäller årsmålen har det fastslagits att ökningen ska vara från 77 till 79 procent för åren 2014-2016. För årsmål *"andel elever i årskurs 8 som ska känna sig trygga"* ligger siffran på en ökning från 87 till 89 procent för samma period.

Utbildningsnämnden har, förutom kommunfullmäktiges mål, egna mål som följs upp, varav två konkretiserar kommunfullmäktiges mål för verksamheten. Dessa mål är att *"alla elever i stadens kommunala skolor utvecklas och uppnår målen för sin utbildning, alla elever i stadens kommunala skolor har en god lärmiljö och att alla elever i stadens kommunala skolor har inflytande över, förståelse för och tar ansvar för sitt eget lärande utifrån sina förutsättningar"*. Indikatorer som nämnden använder, förutom kommunfullmäktiges indikatorer för uppföljningen är andel elever som uppnått kravnivån för årskurserna 6 och 9 i matematik och trygghet och studiero i årskurserna 2 och 5. Därutöver är studiero i årskurs 8 en indikator som nämnden följer upp. För uppföljning av de egna målen har utbildningsnämnden så kallade årsmål. Dessa årsmål för både kunskaps- och värdegrundsuppdraget uppnår inte 100 procent. I utbildningsnämndens verksamhetsplan finns målet att *"samtliga elever i stadens kommunala skolor ska ges förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt utifrån läroplansmålen"*. I nämndens uppföljning av skolornas kunskapsresultat används även meritpoäng som värde för att kunna följa upp just detta mål.

Skolenheten konkretiserar i sin tur nämndmålen genom åtaganden i sin arbetsplan. Åtagandena fastställs årligen. I skolenheternas arbetsplaner återfinns kommunfullmäktiges årsmål. I vissa skolor har dock rektorerna skrivit 100 procent för samtliga av kommunfullmäktiges uppsatta mål i jämförelse med kommunens årsmål som kan spänna mellan 77 och 91 procent 2014.

Vid Skolinspektionens intervjuer med rektorer och grundskolechefer framkommer att kommunfullmäktiges och nämndens mål är väl förankrade bland rektorer och att de arbetar utifrån dem, eftersom målen finns inskrivna i arbetsplanernas och kvalitetsredovisningars mallar samt även i huvudmannens

digitala rapporteringssystem där kunskapsresultat och resultat av värdegrundsarbete rapporteras in.

I skolornas kvalitetsredovisning ska rektorerna utifrån kommunfullmäktiges och utbildningsnämndens mål beskriva i vilken mån skolan har lyckats uppnå målen och därefter upprätta en ny arbetsplan med nya målformuleringar inför kommande läsår. Det är inom respektive skolområde som grundskolecheferna säkerställer att de nationella målen står i fokus i grundskolorna.

Enligt stadens utbildningsdirektör kan planeringsprocessen bli mer sammanhållen och kopplingen mellan nämndens mål och skolornas arbetsplaner tydligare. Enligt ekonomiansvariga skulle det även vara till fördel om ekonomi och kvalitet diskuterades parallellt när målen för verksamheten bestäms. Enligt ekonomichef fördelas resurserna av ekonomiavdelningen i dagsläget, medan grundskoleavdelningen bestämmer vilka mål som ska prioriteras. Här borde det finnas en helhet konstateras det i intervju med ekonomichefen. Bilden bekräftas av utbildningsdirektören som anger i intervju "*vår storlek är vår styrka men också vår svaghet*" och utbildningsdirektören säger vidare att det behövs ett närmare samarbete mellan de olika funktionerna och avdelningarna på förvaltningen.

Sammanfattningsvis bedömer Skolinspektionen att kommunens mål för grundskoleverksamheten överensstämmer med de nationella målen och riktlinjerna. Skolinspektionen bedömer dock att kommunen bör följa upp och analysera de konsekvenser som målen för uppföljning i form av årsmålen kan leda till för att säkerställa att de nationella målen är de prioriterade målen. Utgångspunkten för huvudmannen och skolenheterna ska enligt de nationella målen vara att alla elever ska få förutsättningar att minst nå kunskapskraven för utbildningen. Denna bedömning gäller även det nationella målet att alla elever ska ha en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero där kränkningar inte förekommer. Kommunen bör även följa upp och analysera om uppföljningssystemet med årsmål leder till konsekvenser vad gäller likvärdigheten mellan skolorna.

Skolinspektionen bedömer att huvudmannens mål för verksamheten följs upp i enheternas arbetsplaner och kvalitetsredovisningar samt kommuniceras i möten med förvaltning och politiker vid ett flertal tillfällen under året. På detta sätt förankras mål väl och hålls levande i verksamheten.

Genomför huvudmannen en uppföljning av skolornas resultat och resultat av vidtagna åtgärder som kan ligga till grund för fortsatta analyser och förbättringsåtgärder?

Av skollagen (2010:800) framgår att huvudmannen systematiskt och kontinuerligt ska följa upp och utveckla utbildningen. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet

Rapport

2014-06-13

7 (16)

Dnr 400-2013:2398

ska vara att de nationella målen uppfylls. Om det finns brister i verksamheten ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

För mer detaljerat författningsstöd när det gäller frågeställningen hänvisas till avsnittet "Författningshänvisningar mm." i slutet av rapporten.

Skolinspektionens tillsynsrapport Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring (2012) pekar på att många kommuner brister när det t.ex. gäller att följa upp utbildningens kvalitet och elevernas kunskapsresultat och att analysera vad bristande kvalitet och måluppfyllelse kan bero på. I rapporten En skola med tilltro lyfter alla elever (2011) pekar Skolinspektionen bland annat på att många huvudmän inte efterfrågar resultat och analyser från rektorer.

Enligt grundskoledirektör, grundskolechefer, stadsdirektör och presidiet för ansvarig nämnd följer kommunfullmäktige i Stockholms kommun upp betygsresultat i årskurserna 6 och 9, andelen som är behöriga till ett yrkesprogram i gymnasieskolan samt resultaten av de nationella proven i svenska och matematik i årskurs 3 och 6. Uppföljningarna sker i kommunens tertialrapport 2 som avser perioden januari - augusti. Utbildningsförvaltningen följer dessutom upp resultaten av de nationella proven i matematik och svenska i årskurserna 6 och 9. Förvaltningen har möjlighet att sammanställa alla resultat i "Skolans analysinstrument för resultatuppföljning" där resultaten kan ses ämnesvis, klassvis och uppdelat på kön. Resultaten av samtliga ämnen sammanställs dock inte på kommunövergripande nivå. Om det finns något avvikande gällande resultatet av specifika ämnen är det grundskolechefernas ansvar att rapportera detta till närmaste chef. I årskurserna 1-3 följer nämnden även upp elevernas läsutveckling. Till nämnden rapporterar rektorer även icke giltig frånvaro.

Granskningen visar att fokus för huvudmannens uppföljning ligger på kunskapsresultaten i årskurs 9 och framför allt behörigheten till gymnasieskolan även om uppföljning av meritpoäng och betyg i samtliga ämnen följs upp i årskurserna 6-9.

För att skaffa sig en bild över hur skolorna lyckas med sitt arbete med trygghet och studiero genomför förvaltningen en så kallad brukarundersökning varje år i årskurserna 2, 5 och 8. I undersökningarna ställs frågor om trygghet och studiero samt om man har blivit illa behandlad av andra elever. Samtliga skolors planer mot kränkande behandling (Likabehandlingsplanerna) kvalitetssäkras av grundskoleavdelningen centralt. Rapportering om uppgivna kränkningar som ska ha skett på skolorna görs till nämnden och de allvarligaste fallen rapporteras vidare från nämnden till kommunfullmäktige.

Rapport

2014-06-13

8 (16)

Dnr 400-2013:2398

Utbildningsnämnden har genom sin analysfunktion arbetat fram ett analysstöd för kommunens skolor. Analysen av skolenhetens kunskapsresultat sker i första led inom skolornas ämneslag. Resultatet av analyserna sammanställs därefter i skolornas kvalitetsredovisning, vilken därefter diskuteras under så kallade resultatdialoger mellan grundskolechef och rektor. Rektorer kan, om behov finns, redogöra för resultat på klass-, ämnes- och individnivå. Rektorer redogör till utbildningsförvaltningen på individnivå för de elever som inte når gymnasiebehörighet. Resultatdialogerna utgår från en av nämnden utarbetad frågemall med rubrikerna resultat/indikatorer, orsaker/analys och förslag till åtgärder. Dialogerna genomförs tidsmässigt så att resultaten av dessa tillsammans med skolans kvalitetsredovisning kan bilda underlag för nästa års arbetsplan för skolan.

Resultatdialoger sker även mellan grundskolechefer och grundskoledirektör vid utbildningsförvaltningen. I utbildningsnämndens verksamhetsberättelse redogörs för resultaten av kommunfullmäktiges inriktningsmål; barn och elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden. Redogörelsen görs utifrån de av nämnden fastslagna indikatorerna. I verksamhetsberättelsen finns även en sammanvägd analys av årets kunskapsresultat och resultatet av brukarundersökningen. Vartannat år äger även en dialog mellan den politiska nivån och samtliga rektorer rum.

Stockholms kommun analyserar elevernas kunskapsresultat i förhållande till socioekonomiska förutsättningar och gör på basis av dessa analyser en indelning i fyra så kallade kvartiler. Enligt utbildningsdirektören behöver dessa fakta sammanfattas så att ansvariga kan få en övergripande bild över resultaten i kommunen. Vidare anger utbildningsdirektören att analyserna behöver utvecklas så att de blir mera analyserande än beskrivande. Det framkommer också vid intervjun att förvaltningen behöver hitta en mer visuell presentationsform som får ansvariga att se helheten och uppmärksamma avvikelser i resultaten.

Resultaten av brukarundersökningen i årskurserna 2, 5 och 8 diskuteras och analyseras även under resultatdialogen mellan rektor och grundskolechef. En fråga som uppvisat låga värden i brukarundersökningen är studieron i årskurserna 5 och 8. Det framkommer vid intervjuer att analyser har gjorts om vad som påverkar och orsakar och som kan förklara de låga resultaten, men också att dessa analyser kan utvecklas. Några förklaringar kan, enligt grundskolecheferna vara, att skolorna har som uppgift att inkludera elever som tidigare har gått i stadens resursskolor. I kommunen finns även externa utvärderare som har till uppgift att utifrån Skolinspektionens observationsschema granska arbetet i klassrummet. Förvaltningsdirektören nämner andra orsaker till bristande studiero som rektorns ledarskap och lärarens pedagogiska skicklighet.

Granskningen visar att huvudmannen i sina analyser av resultaten avseende trygghet, studiero och förekomst av uppgivna kränkningar beaktar och drar slutsatser av exempelvis skillnader mellan pojkar och flickor, hur skolenheter- nas förutsättningar påverkar resultatet och kopplingen mellan måluppfyllelse och studiero. Huvudmannen vidtar även åtgärder.

Granskningen visar även att ansvariga politiker och tjänstemän önskar arbeta för att lyfta *"de goda exemplen och framgångsfaktorer"* i verksamheten. Enligt kommunens stadsdirektör behövs *"kopplingen mellan insatser och utfall"* tydliggöras d.v.s. huvudmannen måste identifiera vad som höjer resultaten.

I förvaltningens verksamhetsberättelse finns identifierade utvecklingsområden bland annat utifrån genomförda resultatdialoger. Dessa utvecklingsområden är uppföljning och analyser av insatser och resultat, organisationsutveckling för god pedagogisk verksamhet, fokusskolor, utveckling av undervisningen och elever i behov av särskilt stöd. Utifrån dessa prioriterade utvecklingsområden är utbildningsförvaltningens kommande verksamhetsplan formulerad. Enligt grundskolechefer kan skolorna själva bestämma om de önskar delta i utvecklingsinsatserna eller inte. Det framkommer i faktagranskningen att vissa kompetensutvecklingsinsatser är obligatoriska.

Förutom dessa centralt prioriterade områden identifieras även utvecklingsområden vid de enskilda enheterna. Sådana lokala utvecklingsområden kan utgöras av utveckling av enskilda ämnen, särskilda läsprojekt, läsläsning eller värdegrundsprojekt. Någon skola har även organiserat sin undervisning till viss del tematisk. Granskningen visar att de gemensamma insatserna har utvärderats men det framkommer också i intervjuer med bland annat stabschefen vid utbildningsförvaltningen att uppföljningarna behöver fortsätta och även fördjupas. Stabschefen anger att det exempelvis är svårt att se vilka resultat kommunens lässatsning har gett.

Kommunen och enskilda enheter har vidtagit flera åtgärder i syfte att höja elevernas kunskapsresultat. I de yngre åldrarna har exempelvis kompetensutveckling genomförts för att höja elevernas läsförståelse och alla skolor kommer att delta i det nationella Mattelyftet. Därutöver har kommunen gjort en större satsning på IT-användning och IT-stöd i undervisningen samt erbjudit sommarskola. Alla nämnda satsningar har pågått under en längre period och har omfattat samtliga kommunala skolor.

Sammanfattningsvis bedömer Skolinspektionen att Stockholms kommun har goda förutsättningar att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete då det finns mycket resultat insamlat. Stockholms kommun har påbörjat en utveckling av att analysera kunskaps- och värdegrundsresultat. Detta arbete behöver dock ytterligare fördjupas. Ett förbättrat uppföljnings- och analysarbete ger ett bättre

underlag för huvudmannens arbete att höja måluppfyllelsen och styra mot högre måluppfyllelse. I detta arbete ingår att följa upp effekterna av vidtagna åtgärder.

Vidtar huvudmannen förbättringsåtgärder som tar sin utgångspunkt i analyser av resultat, problem, risker och förutsättningar?

Av skollagen (2010:800) framgår att alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden ska ha lika tillgång till utbildning. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

För mer detaljerat författningsstöd när det gäller frågeställningen hänvisas till avsnittet "Författningshänvisningar mm." i slutet av rapporten.

Skolinspektionens rapport Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring (2012) visar att alla granskade kommuner inte garanterar eleverna samma förutsättningar, eftersom de inte arbetar strategiskt för att utbildningen vid de olika skolenheterna ska ta hänsyn till elevernas olika behov och förutsättningar. Skolverket framhåller i rapporterna (2011b) nr 365 och (2009) nr 330 att en framgångsfaktor i kommuners och skolors resursfördelning är en aktiv och medveten uppföljning av resursfördelningen.

Granskningen visar att Stockholms kommun vidtar flera olika åtgärder för att utveckla verksamheten med utgångspunkt från genomförda uppföljningar som exempelvis satsningar på läs- och skrivutveckling i de yngre åldrarna, matematik och IT-användning i undervisningen. Vid intervjuerna med rektorer, ekonom och förvaltningsdirektör framkommer att kommunens förbättringsåtgärder inte alltid tar sin utgångspunkt i analyser av resultat, problem, risker och förutsättningar.

Kommunen gör även en särskild satsning på 17 så kallade fokusskolor dit särskilda resurser riktas för att lyfta elevernas kunskapsresultat. Urvalsgrunden för dessa skolor har varit låga kunskapsresultat. Vid dessa fokusskolor har fler förstelärare utsetts för att stödja lärarna i undervisningen. Enligt intervjuade tjänstemän och politiker kommer särskilda utvärderingar att göras för att identifiera framgångsfaktorer på fokusskolorna.

Kompetensutveckling erbjuds centralt för att stödja de enskilda skolornas lärare. Utbildningarna finansieras både av skolorna själva och av medel från central förvaltning. Granskningen visar att utbudet av utbildningar till viss del är planerad efter behov som identifierats i verksamheten som exempelvis bedömning av läs- och skrivutveckling, inkludering och elever i behov av särskilt stöd. För närvarande är kompetensstödet generellt utformat och stödet är företrädesvis kopplat till kommunens IT-satsning.

Rapport

2014-06-13

11 (16)

Dnr 400-2013:2398

Resursfördelningen i Stockholms kommun bygger på en, av kommunfullmäktige beslutad, tilldelning av medel för varje elev. Ersättningen utgår ifrån ett förväntat barn- och elevantal för budgetåret. Det socioekonomiska anslaget bestäms utifrån sex olika variabler och beslutas i utbildningsnämnden. Detta extra anslag kan uppgå till mellan 1500 och 50 000 kronor ytterligare per elev.

Vid ett flertal intervjuer framkommer att en systematisk uppföljning av resursfördelningens effekter för närvarande inte görs, inte heller görs någon uppföljning av vad de extra resurserna i form av extra medel till elever specifikt används till. Det framkommer också vid intervju med ansvariga politiker att ett uppdrag om systematisk uppföljning har givits till förvaltningen. Ekonomiavdelningen har vid ett tillfälle genomfört en utvärdering hur de socioekonomiska resurserna använts. Resultatet av uppföljningen pekade på att resurstilldelningen främst användes till lärar- och assistenttjänster.

Sammanfattningsvis bedömer Skolinspektionen att Stockholms kommun till viss del vidtar förbättringsåtgärder som tar sin utgångspunkt i analyser av resultat, problem, risker och förutsättningar. Kommunen behöver dock utveckla resultatuppföljningar och analyser och se till att dessa i högre grad ligger till grund för beslut om förbättringsåtgärder på samtliga nivåer.

Skolinspektionen bedömer också att Stockholms kommun systematiskt behöver följa upp hur kommunen använder sina ekonomiska resurser och vilka effekter resursfördelningen har för skolenheternas måluppfyllelse.

Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med Skolinspektionens kvalitetsgranskningar är att granska kvaliteten i skolväsendet och bidra till utveckling genom att lyfta fram viktiga utvecklingsområden.

Med hjälp av kvalitetsgranskningarna studerar Skolinspektionen olika delar av utbildningsverksamheten mer ingående. Granskningarna utgår från skollagen och andra styrdokument och inriktas mot olika kvalitetsaspekter. Det kan till exempel gälla undervisningens innehåll och form i ett skolämne, arbetet med uppföljning och bedömning av elevernas kunskaper eller rektorernas roll som pedagogiska ledare.

Erfarenheter från Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskningar, liksom utredningar och utvärderingar som Skolverket gjort, visar att alla elever inte garanteras samma förutsättningar för sin utbildning. Kvaliteten på utbildningen varierar både inom en huvudmans ansvarsområde och mellan huvudmän. Det systematiska kvalitetsarbetet brister ofta, vilket medför att huvudmannen

Rapport

2014-06-13

12 (16)

Dnr 400-2013:2398

saknar underlag för strategiska ställningstaganden när det gäller resurstilldelning och andra insatser för att förbättra utbildningen. Det förekommer också att det finns oklarheter om hur huvudmannansvaret ska tolkas när det gäller ansvar och uppdrag. Hos en del huvudmän läggs fokus på att jämföra resultaten med andra jämförbara huvudmän eller mot ett genomsnitt i riket, i stället för att relatera till de nationella mål som ställer krav på att alla elever ska ges möjlighet att nå målen.

Under hösten 2013 och våren 2014 granskar Skolinspektionen om huvudmännen styr och stödjer utbildningen i grundskolan i riktning mot de nationella målen. Granskningen fokuserar på om huvudmännen utgår från de nationella målen då de sätter mål för uppföljningen av verksamheten. Det gäller i första hand de nationella målen att alla elever ska ges möjlighet att nå kunskapskraven och utvecklas så långt som möjligt samt att alla elever har rätt till en studiemiljö som präglas av trygghet och studiero och där kränkningar inte förekommer. Skolinspektionen granskar också om huvudmännen följer upp och analyserar resultaten och använder det som underlag då de fattar beslut om åtgärder för att utveckla verksamheten.

Resultatet av granskningen kommer att presenteras i en rapport i juni 2014

Metod och material

Inför granskningsbesöken hos varje huvudman har inspektörerna tagit del av insänt material såsom dokumentation av huvudmannens kvalitetsarbete, resultatuppföljningar och underlag för beslut om åtgärder för att utveckla verksamheten. Varje huvudman har också besvarat en verksamhetsredogörelse. Vid besöken genomför inspektörerna intervjuer med politiker på kommunlednings- och nämndnivå, styrelserepresentanter, tjänstemän på huvudmannanivå samt några rektorer. All information analyseras och sammanställs sedan och redovisas i ett beslut för huvudmannen och i denna rapport.

Författningshänvisningar mm.

Huvudmannens ansvar för utbildningen

Av 2 kap. 8 § skollagen (2010:800) framgår att huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.

Vetenskaplig grund

Enligt 1 kap. 5 § skollagen framgår att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Lika tillgång och likvärdig utbildning

Av 1 kap. 8 § skollagen framgår att alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i samma lag. Vidare följer av 9 § samma kapitel att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov, enligt 4 § samma kapitel. Där framgår också att en strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Av Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr 11) framgår att normerna för likvärdigheten anges genom de nationella målen. En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska fördelas lika. Hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov.

Systematiskt kvalitetsarbete

Av 4 kap. 3 § skollagen följer att varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Av 4 § samma kapitel framgår att motsvarande kvalitetsarbete ska genomföras på enhetsnivå under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever. Barn i förskolan, deras vårdnadshavare och elevernas vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i arbetet. Rektorn och förskolechefen ansvarar för att det genomförs ett kvalitetsarbete vid enheten. Av 5 § samma kapitel följer att inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de nationella mål som finns enligt skollagen och andra föreskrifter uppfylls. I 7 § samma kapitel framgår att om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas. Det systematiska kvalitetsarbetet på både huvudmanna- och enhetsnivå ska enligt 4 kap. 6 § dokumenteras.

Rapport

2014-06-13

14 (16)

Dnr 400-2013:2398

Enligt Skolverkets Allmänna råd med kommentarer (SKOLFS 2012:98) för arbetet med systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet framgår bland annat att huvudmannen bör

- skapa rutiner för hur kvalitetsarbetet ska bedrivas på huvudmannanivå och för hur enheternas kvalitetsarbete ska tas tillvara
- se till att förskolechefer, rektorer och annan berörd personal kan använda ändamålsenliga former för uppföljning och analys av utbildningen
- se till att det finns dokumentation för alla skolformer och fritidshemmet som är tillräcklig för att ligga till grund för analys och beslut på huvudmannanivå om prioriteringar av utvecklingsinsatser
- samla in och sammanställa resultaten för alla verksamheter tillsammans med underlag som visar hur förutsättningarna för och genomförande av utbildningen påverkat måluppfyllelsen
- se till att det utöver den kontinuerliga uppföljningen även genomförs utvärderingar avseende huvudmannens samlade verksamhet inom särskilt identifierade områden
- med utgångspunkt i uppföljningen analysera vad som påverkar och orsakar resultaten och måluppfyllelsen
- använda analysen som underlag för dialoger med enheterna om utvecklingsbehov
- utifrån analysen identifiera utvecklingsområden och därefter besluta om vilka insatser som ska prioriteras för att de nationella målen ska uppfyllas
- se till att planeringen av utbildningen utgår från analysen av måluppfyllelsen och de utvecklingsområden som ska prioriteras på respektive nivå
- ange i planeringen vilka förutsättningar som krävs på kort respektive lång sikt för att utbildningen och utvecklingsinsatserna ska kunna genomföras

Trygghet, studiero och arbete för att motverka kränkande behandling

Enligt 5 kap. 3 § skollagen framgår att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Vidare framgår av 6 kap. 6 § samma lag att huvudmannen ska se till att det inom ramen för varje särskild verksamhet bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever. Av 8 § samma kapitel följer att huvudmannen varje år ska se till att det upprättas en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever. Planen ska innehålla en redogörelse för vilka av

Rapport

2014-06-13

15 (16)

Dnr 400-2013:2398

dessa åtgärder som avses att påbörjas eller genomföras under det kommande året. En redogörelse för hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande års plan. Av 10 § samma kapitel framgår att en lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till förskolechefen eller rektorn. En förskolechef eller rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.

Se även Skolverkets allmänna råd för arbetet mot diskriminering och kränkande behandling (SKOLFS 2012:10).

Elevernas kunskapsresultat

Av 1 kap. 4 § skollagen framgår bland annat att utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Vidare följer av 3 kap. 3 § samma lag att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling. Av 8 § samma kapitel följer bland annat att rektorn, om det framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, skyndsamt ska se till att det utreds om eleven är i behov av särskilt stöd. Om utredningen visar att eleven är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd. Vidare framgår av 10 § samma kapitel att för en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska det särskilda stödet ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Rapport

2014-06-13

16 (16)

Dnr 400-2013:2398

Av 5 kap. 2 § skolförordningen (2011:185) följer att eleverna genom strukturerad undervisning ska ges ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd i den omfattning som behövs för att skapa förutsättningar för att eleverna når de kunskapskrav som minst ska uppnås och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen.

Se även Skolverkets allmänna råd för arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd (SKOLFS 2013:8) och Skolverkets allmänna råd för planering och genomförande av undervisningen (SKOLFS 2011:149).

Av kursplanerna i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 (SKOLFS 2010:37) framgår vilka kunskapskrav för godtagbara kunskaper som eleverna ska nå i slutet av årskurs 3 i ämnena matematik, svenska, svenska som andra språk, samhällsorienterande ämnen samt naturorienterande ämnen. Vidare framgår vilka kunskapskrav eleverna ska nå i slutet av årskurs 6 och 9 i de olika ämnena för grundskolan. För årskurs 6 och 9 anges även vilka kunskapskrav som krävs för att nå betygen E, D, C, B och A i grundskolans olika ämnen.

Nationella ämnesprov i grundskolan

Av 9 kap. 20 § skolförordningen framgår att nationella ämnesprov ska användas i de ämnen och årskurser som anges i 21 § för att bedöma elevernas kunskaper i förhållande till kunskapskraven och, i årskurs 6 och 9, även som stöd för betygssättning.

Kompetensutveckling

Enligt 2 kap. 34 § skollagen ska huvudmannen se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling. Huvudmannen ska se till att förskollärare, lärare och annan personal vid förskole- och skolenheterna har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.