

Granskning av systematiskt kvalitetsarbete

Örebro kommun



Innehållsförteckning

1.	Inledning.....	4
1.1	Bakgrund	4
1.2	Syfte och revisionsfrågor	4
1.3	Ansvariga nämnder och avgränsning.....	4
1.4	Metod	4
1.5	Revisionskriterier	5
2.	Uppföljning av förskolans och grundskolans resultat och arbete	6
2.1	Uppföljning av kunskapsresultat är en väsentlig del för grundskolenämnden	6
2.2	Genom enkätundersökningar fångas elevernas och vårdnadshavarnas perspektiv	7
2.3	Ett flertal andra källor ger ett komplext beslutsunderlag	8
2.4	Underlagen redovisas i urval för nämnderna enligt ett tematiskt årshjul	9
3.	Analys av måluppfyllelse i grundskola och förskola.....	10
3.1	Analysen börjar på varje förskola och skola	10
3.2	Genom kvalitetsdialoger blir det lokala en del av den gemensamma analysen.....	11
3.3	Grundskolenämnden har tagit del av en fördjupad analys av kunskapsresultat	11
3.4	Det finns andra nationella mål som inte analyseras djupgående av nämnderna	12
4.	Utvecklingsområden och målsättning.....	13
4.1	En samlad nulägesöversikt knyter kvalitetsarbetet till verksamhetsplaneringen	13
4.2	Handlingsplan för likvärdig skola ger långsiktig form för utvecklingsarbete	13
4.3	Enheternas utvecklingsområden grundas på de lokala analyserna	14
4.4	Många analyser har lett till löpande åtgärder och utveckling	14
5.	Dokumentation av kvalitetsarbetet	15
5.1	Den samlade bilden av utbildningens kvalitet bör dokumenteras tydligare	15
6.	Centrala stöd- och utvecklingsinsatser	16
6.1	Det finns varierande former av stöd till rektorerna - om de vill ta emot det	16
6.2	Elevhälsans organisation och resurser styrs till övervägande del av rektor	17
6.3	Kompetensutveckling av lärare styrs av rektor i hög grad	17
6.4	Det finns ett forskningsnära fokus i utvecklingsarbetet	18
7.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	19
8.	Bilaga - Granskade dokument.....	21

Sammanfattning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro granskat om grundskolenämnden och förskolenämnden säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete i förskola och grundskola. Vår bedömning är att både grundskolenämnden och förskolenämnden har ett i huvudsak välutvecklat kvalitetsarbete. Vi grundar denna bedömning på:

- Nämnderna följer upp verksamhetens resultat genom en stor bredd av olika underlag. I detta ingår både att samla in och ta del av resultaten för alla förskolor och skolor, samt att genomföra egna undersökningar och utvärderingar av den samlade verksamheten.
- På enhetsnivå analyseras resultaten med tydlig koppling till de nationella målen. Dialog mellan huvudman och rektor kring resultat, orsaker och åtgärder är ett regelbundet återkommande moment.
- Nämnderna har identifierat utvecklingsområden och beslutat om utvecklingsinsatser, i verksamhetsplanerna men också genom olika former av löpande beslut och riktad tilldelning av medel. Särskilt berömvärt är grundskolenämndens arbete med långsiktig handlingsplan för likvärdig skola. Bland pågående aktiviteter finns satsningar riktade till alla skolor, men också uppdrag som är specifika utifrån elevers och skolors olika behov och förutsättningar.
- På enhetsnivå sker löpande dokumentation i varierande former. Detta sammanställs i en årlig rapport som är enhetlig mellan skolorna och knyter an till både de nationella och de kommunala målen.

Trots det gedigna arbetet har nämnderna svårt att nå sina mål och resultaten har i flera avseenden försämrats mot föregående år. Pandemieffekter och en ökad segregation framförs som huvudsakliga orsaker till detta.

I granskningen uppmärksammar vi ett antal utvecklingsområden där nämnderna kan utveckla det systematiska kvalitetsarbetet. Vi noterar bland annat att skolornas egna analyser kan fördjupas. En tonvikt ligger på generella orsaksbeskrivningar och att beskriva skolans förutsättningar, inte att utvärdera de egna insatserna. Vi ser också att både grund- och förskolenämnden på huvudmannanivå kan utveckla sin analys av måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen, där tonvikt idag ligger på de kommunala målen.

Brucarundersökningar är en väsentlig del av underlaget för att följa upp enheternas kvalitet. Båda nämnderna har svårigheter att nå en önskad svarsfrekvens i vårdnadshavarenkäterna, och detta blir särskilt problematiskt inom förskolan där det är hela underlaget. För att öka tillförlitligheten i underlaget bör nämnderna verka för att former, informationsstrategi och utformning ses över i syfte att öka deltagandet.

Det centrala stödet till enheterna är brett och varierat, och utformat på ett sätt som ger stor frihet för rektor att styra över organisation, medarbetarnas kompetensutveckling och skolans deltagande i kommunens utvecklingsarbete. Nämnden bör uppmärksamma om det finns rektorer som kontinuerligt väljer bort att ingå i utvecklingsprojekt eller ta del av processtöd och i så fall analysera orsakerna till detta.

Hur elevhälsoarbetet sker på skolorna kan vara avgörande för att rätt insatser sätts in i rätt tid. Grundskolenämnden saknar överblick på skolornas tillgång till elevhälsopersonal. Att stärka elevhälsan har varit en prioriterad inriktning i kommunfullmäktiges mål och budget för 2022. Grundskolenämnden och programnämnden har varit i otakt i sin planering, och det har funnits medel avsatta för flera stärkande åtgärder som inte har genomförts.

Dokumentationen är på enhetsnivå tillfredsställande men nämnderna bör säkerställa att det finns en sammanställd bild av den samlade verksamhetens kvalitet. Uppföljningar och analyser har under 2022 varit fördelade i tematiska delrapporter. Detta är ett acceptabelt arbetssätt men spårbarhet saknas då många presentationer sker muntligen. Dokumentation behövs för att kunna följa utvecklingen över tid och se effekterna av utvecklingsarbetet.

Mot bakgrund av dessa observationer rekommenderar vi grundskolenämnden att:

- ▶ Vidta åtgärder för att öka svarsfrekvensen i de brukarundersökningar som besvaras av vårdnadshavare.
- ▶ Säkerställ att dokumentationen ger en samlad bild av utbildningens kvalitet inom huvudmannens verksamhet.
- ▶ Säkerställ att rektorer har tillräcklig kompetens att tillsammans med personalen analysera vad i enhetens verksamhet som påverkar och orsakar resultaten och måluppfyllelsen.
- ▶ Säkerställ att varje skola har tillgång till en elevhälsa som omfattar de medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser som krävs för att bedriva ett förebyggande och hälsofrämjande arbete och stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål.

Vi rekommenderar förskolenämnden att:

- ▶ Vidta åtgärder för att öka svarsfrekvensen i de brukarundersökningar som besvaras av vårdnadshavare.
- ▶ Säkerställ att dokumentationen ger en samlad bild av utbildningens kvalitet inom huvudmannens verksamhet.
- ▶ Säkerställ att rektorer har tillräcklig kompetens att tillsammans med personalen analysera vad i enhetens verksamhet som påverkar och orsakar resultaten och måluppfyllelsen.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Enligt kommunallagen ansvarar nämnderna för att tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Skollagens krav på systematiskt kvalitetsarbete innebär vidare att huvudmän, förskole- och skolenheter systematiskt och kontinuerligt ska följa upp verksamheten, analysera resultaten i förhållande till de nationella målen och utifrån det planera och utveckla utbildningen.

Arbetet med systematiskt kvalitetsarbete är kopplat till olika ansvarsnivåer och berör både huvudmän, rektorer, lärare och övrig personal. Att arbetet är fördelat på flera aktörer ställer krav på organisation och styrning. Av skollagen framgår också att en viktig del av kvalitetsarbetet på enhetsnivå är att det bedrivs tillsammans med personal, barn och elever samt vårdnadshavare. Det måste därför finnas organisation och resurser som underlättar utvecklingsarbetet både på huvudmannanivå och på enhetsnivå.

Stadsrevisionen har mot bakgrund av ovanstående samt utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska om utbildningsverksamheten följer skollagens bestämmelser om ett systematiskt kvalitetsarbete.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om förskolenämnden och grundskolenämnden säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Sker en uppföljning som är tillräcklig för att ligga till grund för analys och beslut på nämndnivå om prioriteringar av insatser?
- ▶ Har nämnden följt upp och analyserat sin måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen?
- ▶ Har nämnden identifierat utvecklingsområden och formulerat mål som är relevanta utifrån nämndens analys och bedömningar?
- ▶ Har nämnden säkerställt att kvalitetsarbetet dokumenteras på ett tillfredställande sätt?
- ▶ Finns tillräckliga centrala stöd- och utvecklingsinsatser till enheterna?
 - Ges tillräckligt stöd till rektorer i rollen som pedagogiskt ansvariga?
 - Ges tillräckligt stöd och resurser till pedagoger i form av exempelvis specialpedagoger, kuratorer, skolpsykologer etc.?
 - Ges tillräckliga möjligheter till kompetensutveckling av lärare?

1.3 Ansvariga nämnder och avgränsning

Granskningen avser förskolenämnden och grundskolenämnden. Granskningen omfattar för- och grundskolan.

1.4 Metod

Granskningen har genomförts i form av dokumentstudier och intervjuer med relevanta nyckelpersoner. Dokumentförteckning finns i bilaga. Intervjuade är:

- ▶ Förvaltningschef
- ▶ Verksamhetschefer för grundskola och förskola

- ▶ Kvalitetschef och planerare vid enheten för systematiskt kvalitetsarbete
- ▶ Rektorer vid Västra Engelbrettsskolan, Almbyskolan och Garphyttans skola, rektorsområdena Baronbackarna, Almby och Södra gårdens förskolor, samt ett urval om två biträdande rektorer och tre lärare.

1.5 Revisionskriterier

Revisionens granskning utgår från kommunfullmäktiges styrning av kommunstyrelse och nämnder. Kommunens mål- och budgetdokument beskriver den övergripande målbilden för hur utbildning och lärande ska genomföras i kommunen, i synnerhet inom målområde *Lärande, utbildning och arbete genom hela livet i Örebro*. Målområdet bryts ned till följande mål som är av relevans för granskningen:

- ▶ Måluppfyllelsen i skolan ska öka.
- ▶ Utbildning i Örebro ska bedrivas i en trygg lärandemiljö som stimulerar eleven till att utveckla sina förmågor, uppnå kunskapskraven samt nå sin fulla potential.

De övergripande kommunfullmäktigemålen bryts sedan ned till olika inriktningar. Följande inriktningar är av relevans för granskningen:

- ▶ Förstärka samt organisera en mer likvärdig och tillgänglig elevhälsa.
- ▶ Individer i behov av stöd ska mötas upp med tidiga insatser.
- ▶ Förbättra möjligheten till språkutveckling för barn och unga med rätt till teckenspråk.

Nämndernas ansvar för kvalitetsarbetet regleras också av skollagen (2010:800). Följande delar är av särskild vikt för denna granskning:

- ▶ 4 kap 3 §: Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.
- ▶ 4 kap 4 §: Sådan planering, uppföljning, analys och utveckling av utbildningen som anges i 3 § ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå. Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras 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 ansvarar för att kvalitetsarbete vid enheten genomförs enligt första och andra styckena.
- ▶ 4 kap 6 §: Det systematiska kvalitetsarbetet enligt 3 och 4 §§ ska dokumenteras. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas.
- ▶ 4 kap 7 §: 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.

I granskningen beaktas också skolverkets allmänna råd: Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet (2012) samt läroplaner för grundskolan (Lgr22) och förskolan (Lpfö 18).

2. Uppföljning av förskolans och grundskolans resultat och arbete

Skер en uppföljning som är tillräcklig för att ligga till grund för analys och beslut på nämndnivå om prioriteringar av insatser?

För att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete behöver nämnderna löpande samla in saklig information om verksamhetens förutsättningar, genomförande och resultat. Det kan vara både kvantitativ och kvalitativ information som ger underlag för analys och bedömning av måluppfyllelsen. Utöver den kontinuerliga uppföljningen bör nämnderna enligt Skolverkets allmänna råd även säkerställa utvärderingar avseende den samlade verksamheten inom särskilt identifierade områden.

Vår bedömning är att både grundskolenämnden och förskolenämnden har en tillräcklig uppföljning av verksamheten. Nämnderna tar del av uppföljning baserad på en stor bredd av olika underlag. Detta omfattar både att samla in underlag från enheterna och att genomföra egna undersökningar för att följa utvecklingen. Vi bedömer att det finns en god systematik och kontinuitet i de valda formerna för uppföljning. Uppföljningen presenteras tematiskt för nämnderna enligt ett fastslaget årshjul.

2.1 Uppföljning av kunskapsresultat är en väsentlig del för grundskolenämnden

I grundskolan är elevernas kunskapsresultat en central del i uppföljningen. Att löpande följa elevernas utveckling och anpassa undervisningen är en del av läraruppgiften. Om en enskild elev riskerar att inte nå målen gör läraren anpassningar eller lyfter behov av särskilt stöd till rektor eller elevhälsoteam.

På de granskade skolorna finns det regelbundna avstämningstillfällen, två gånger per termin, där lärare samlas i arbetslag för att diskutera elevernas kunskapsutveckling och identifiera åtgärdsbehov på både individ- och gruppnivå. I varierande utsträckning medverkar rektor och elevhälsopersonal beroende på skolans organisation, storlek och behov. Betyg och bedömningar rapporteras terminsvis vidare från skola till förvaltning.

Under 2022 har grundskolenämnden tagit del av en kortare presentation av höstterminens kunskapsresultat (februari 2022) och en utförlig presentation av kunskapsresultaten för hela läsåret 21/22 (augusti 2022). Nämnden tar del av en aggregerad bild och delges också en enhetsvis förteckning över årets resultat. Förvaltningen har därtill tagit fram en fördjupad skriftlig rapport kring kunskapsutvecklingen, som presenterades för nämnden i oktober. Rapporten är ett led i att göra fördjupade analyser (se avsnitt 3.3).

Nämnden följer genom sin årsredovisning upp vissa indikatorer utifrån kunskapsresultat. Endast en av indikatorerna når målvärdet för 2022. Resultatet av andel läskunniga elever i årskurs 1 är något högre än tidigare år, men inom övriga områden har resultatet försämrats:

Indikatorer som avser kunskapsresultat	Utfall 2020	Utfall 2021	Utfall 2022	Mål 2022
Andel (%) läskunniga elever i år 1	91%	91%	92 %	Öka
Andel (%) elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen (Sv/sva,/ma/no/so) i år 3	79%	79%	77 %	Öka
Andel (%) elever med minst betyg E i alla ämnen i år 6	67%	67%	65 %	Öka

Andel (%) elever med minst slutbetyg E i alla ämnen år 9	68%	68%	62 %	Öka
Andel (%) elever behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram år 9	76%	77%	76 % ¹	Öka

Förskolans läroplan innehåller inte mål för vad enskilda barn ska ha uppnått vid olika tidpunkter eller i olika åldrar. De nationella målen anger inriktningen på utbildningen i förskolan och hur den bidrar till varje barns utveckling och lärande. Förskolenämnden har därför inte motsvarande uppföljning av kunskapsresultat. Enligt intervjuade verksamhetschefer för förskola har fokus på barnens lärande och undervisningens kvalitet ökat. Under året har förvaltningen, vid en strategidag för förskolerektorer, presenterat en analys av de före detta förskolebarnens uppmätta läskunnighet och matematiska förmågor efter sina första år i skolan. Detta ger ett nytt underlag för att analysera hur förskolorna kan utveckla undervisningen för att ge barn rätt förmågor inför övergången till skolan.

2.2 Genom enkätundersökningar fångas elevernas och vårdnadshavarnas perspektiv

Kommunen genomför varje år en brukarundersökning i förskola, fritidshem, grundskola (årskurs 3, 5, 8), gymnasieskola samt grundsärskola för att få en bild av elevers och vårdnadshavares uppfattning om verksamhetens kvalitet. Svarsfrekvensen är i elevenkäterna relativt hög (76-90 %) men lägre i vårdnadshavarenkäterna (29-47 %).

Grundskolenämnden har tagit del av en presentation av resultatet från vårens undersökning. Nämnden följer i sin årsredovisning upp delar av undersökningen genom följande indikatorer:

Grundskolenämndens indikatorer	Utfall 2020	Utfall 2021	Utfall 2022	Mål 2022
"Jag är nöjd med mitt fritidshem", elever år 2	94%	94%	91 %	Behålla
"Jag är nöjd med verksamheten på mitt barns fritidshem", vårdnadshavare fritidshem	86%	88%	86 %	Öka
"Jag är nöjd med verksamheten i mitt barns skola", vårdnadshavare grundsärskolan	86%	85%	83 %	Öka
"Jag trivs i skolan", elever grundsärskolan	86%	67%	84 %	Öka
Andel elever som känner sig trygga i skolan, skolår 3,5,8 sammanvägt resultat.	90%	91%	89 %	Öka

Indikatorerna visar att resultaten inom alla områden har minskat något jämfört med föregående år, med undantag för att andelen elever i grundsärskolan som instämmer i påståendet "Jag trivs i skolan" har ökat markant.

För förskolan besvaras enkäten av vårdnadshavare. Förskolenämnden har svårigheter att nå önskad svarsfrekvens med totalt 42 % svarande under 2022. Även de indikatorer förskolenämnden redovisar i sin årsredovisning visar på försämrade resultat:

¹ Andel ökade från 76 % till 79 % efter genomförd lovskola.

Förskolenämndens indikatorer	Utfall 2020	Utfall 2021	Utfall 2022	Mål 2022
Personalen i förskolan är intresserade av mina synpunkter och önskemål	86%	86%	84 %	Öka
På min förskola finns olika forum t ex. Unikum och föräldramöten där jag kan framföra mina åsikter	91%	89%	88 %	Öka
Jag får regelbundet information om mitt barns lärande, utveckling och trivsel.	87%	85%	84 %	Öka

Utöver den egna brukarenkäten tar nämnderna också del av den medarbetarenkät som genomförs varje år av HR-avdelningen. Resultatet av denna presenteras för nämnden på aggregerad nivå för all nämndens personal. Inom förvaltningen tar varje enhet del av sitt eget resultat och använder det både för kvalitetsarbete och arbetsmiljöarbete.

Grundskolenämnden tar också del av resultatet i enkäten *Liv & Hälsa ung* som genomförs av Region Örebro län vart tredje år, senast 2020.

2.3 Ett flertal andra källor ger ett komplext beslutsunderlag

För att utveckla kunskaper och arbetssätt för att mäta kvalitet i förskoleverksamheten följer förvaltningen arbetet med kvalitetsindikatorer som Skolverket har fått i uppdrag att utreda. De kvalitetsindikatorer som för närvarande rapporteras av alla kommuner till SCB och Skolverket är bland annat personaltätthet och personalbehörigheter. Förskolenämnden tar del av den nationella jämförelsen av dessa indikatorer för att följa kommunens utveckling i förhållande till andra kommuner.

Öppna jämförelser visar att kommunen ligger nära rikssnittet avseende personalens utbildningsnivå, både avseende förskollärare och avseende medarbetare med gymnasial utbildning för arbete med barn. Barngrupperna är dock större och personaltättheten något lägre, även jämfört med liknande kommuner och med övriga kommuner i Örebro län.

Öppna jämförelser, förskola egen regi	Utfall 2019	Utfall 2020	Utfall 2021	Riket 2021
Heltidstjänster med förskolläraryxamen, andel	45%	44%	43 %	43 %
Personalitet, antal inskrivna barn per årsarbetare	5,4	5,4	5,3	5,1
Barn per barngrupp i förskola	16,3	12,4	15,9	14,7

Båda nämnderna tar löpande under året del av information från ett flertal andra uppföljningar som sker inom kommunen och externt. Bland dessa kan särskilt noteras:

- ▶ Förutsättningarna för utbildningen följs upp av förvaltningen genom statistik över exempelvis barn/elevantal, andel barn/elever med utländsk bakgrund, föräldrars utbildningsnivå, andel lärare med pedagogisk/specialpedagogisk examen, antal elever per lärare, etc. Dessa underlag redovisas inte strukturerat i sin helhet för nämnden men ligger till grund för jämförelser och analyser samt för beslut om socioekonomiskt strukturtillägg.
- ▶ Båda nämnderna följer upp kränkande behandling utifrån antal rapporterade kränkingsärenden per skola/förskola. Ett nytt system för dokumentation har införts under året som väntas förbättra dokumentationen och underlätta statistikuttag. Samma system omfattar även dokumentation av särskilt stöd och i grundskolan även för registrering av frånvaroutredning.

- ▶ Under våren 2022 skedde särskild uppföljning av frånvaro bland medarbetare och elever med anledning av ovanligt höga frånvarotal under covid-pandemin.
- ▶ Nämnderna tar del av information om skolinspektionsärenden avseende både kvalitetsgranskningar och tillsynsbesök. Grundskolenämnden har under året särskilt följt upp Skolinspektionens föreläggande avseende Mellringeskolan.
- ▶ Förskolenämnden har följt upp förekomsten av barn i ekonomiskt utsatta hushåll och samtidigt tagit del av forskning om möjliga insatser för att öka förutsättningarna för barn som växer upp i fattigdom.
- ▶ I nämndernas ekonomiska rapporter framgår utfall per enhet med kommentar till de största avvikelserna.
- ▶ Inom förskolan har rektorer fyllt i ett självskattningsverktyg kring sitt arbete med hållbar utveckling, för att ge förvaltningen en samlad bild av de största styrkorna och utmaningarna.

2.4 Underlagen redovisas i urval för nämnderna enligt ett tematiskt årshjul

Både förskolan och grundskolan arbetar utifrån fem prioriterade områden. Det är områden som utgår från verksamheternas kärnuppdrag enligt läroplanen, områden som är stora utmaningar och förutsättningar för att verksamheten ska lyckas med sitt uppdrag. Nämnderna har kopplat uppföljningen av sitt systematiska kvalitetsarbete till dessa fem områden och etablerat ett årshjul där uppföljning presenteras två gånger per år inom respektive tema.

- ▶ Undervisning och lärande
- ▶ Tillgänglig lärmiljö
- ▶ Hållbarhet
- ▶ Arbetsmiljö
- ▶ Kompetensförsörjning

De presentationer nämnderna tar del av vid dessa informationstillfällen består av sammandrag av resultat utifrån enheternas uppföljning, uppföljning som sker centralt inom olika delar av kommunens förvaltningar och underlag hämtade från externa aktörer. Både grundskolenämnden och förskolenämnden har vid flera tillfällen också besökt eller tagit emot gäster från skolor och förskolor som visat och berättat om sitt lokala arbete utifrån tema enligt årshjulet.

3. Analys av måluppfyllelse i grundskola och förskola

Har nämnden följt upp och analyserat sin måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen?

Som huvudman behöver förskolenämnden och grundskolenämnden, med utgångspunkt i sin uppföljning, analysera vad som påverkar och orsakar resultaten och måluppfyllelsen. Nämnderna bör ta ställning till om orsakerna framgår tydligt eller om ytterligare uppföljning eller utvärdering behöver genomföras.

På enhets- och förvaltningsnivå sker en analys som vi bedömer har tydlig koppling till de nationella målen. Analyserna kan fördjupas ytterligare för att inte fastna i generella orsaker, särskilt med fokus på arbetsprocesser snarare än förutsättningar, men vi bedömer att analysnivån är acceptabel. Skolverkets allmänna råd kring kvalitetsarbete betonar att återkommande dialog mellan huvudman och rektor är ett viktigt moment i att analysera resultat och måluppfyllelse på en övergripande nivå. Detta sker inom både grundskola och förskola.

I den analys som nämnderna tar del av ligger fokus på de kommunala målen, som bara omfattar avgränsade delar av de nationella målen, med undantag för grundskolenämndens mer djupgående analys av kunskapsresultat. Både grund- och förskolenämnden bör utveckla sin analys av måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen. Denna utveckling kan delvis bli en naturlig följd när programnämnden för barn och unga avvecklas och driftnämnderna behöver se över sitt förhållningssätt till det statliga respektive kommunala uppdraget.

3.1 Analysen börjar på varje förskola och skola

Som gemensam ram för kvalitetsarbetet ska varje grundskola till förvaltningen redovisa en *kvalitetsplan*. I denna presenterar skolan sin analys av skolans resultat och sina prioriterade utvecklingsområden för året. Obligatoriska delar i kvalitetsplanen är bland annat redogörelse för och analys av skolans kunskapsresultat, arbete med normer och värden samt utfallet av arbetet med föregående års prioriterade områden. Förskolorna ska till förvaltningen presentera en *kvalitetsrapport kring måluppfyllelse* med snarlikt upplägg. Mallarna följer till stor del rubriceringen i respektive läroplan vilket ger en direkt koppling till de nationella målen. Av intervjuer framgår att all pedagogisk personal medverkar i analys och planering. Detta sker i olika konstellationer på olika enheter men vanligen inom avdelnings- eller ämneslag eller på arbetsplatsträff. Den sammanfattade kvalitetsplanen eller kvalitetsrapporten författas av rektor.

För att kunna utveckla undervisningen behöver pedagogerna kontinuerligt få återkoppling från barn och elever på vad de förstått och vad de behöver få utveckla. Detta får de dels genom den dagliga uppföljningen, och i grundskolan också genom den formativa bedömningen av elevernas kunskaper. Formerna för att i övrigt involvera elever i kvalitetsarbetet varierar mellan skolorna men sker exempelvis genom diskussionsfrågor till klass- och elevråd, temaarbeten, elevutvärdering av undervisningen, etc. Vårdnadshavare involveras främst på individnivå genom utvecklingssamtal samt på övergripande nivå genom föräldraråd och föräldramöten.

Vi har i granskningen tagit del av kvalitetsplaner för ett urval av skolor och förskolor (grundskolorna Alby, Garphyttan och Västra Engelbrekt samt förskolorna Baronbackarna, Alby och Södra gården) och bedömer att samtliga presenterar analyser av både förutsättningar och arbetsprocesser med resonemang kring hur dessa påverkar resultatet. Vi noterar att förklaringsgrunder ibland är generella och hänvisar till "många elever med

särskilda behov", "för lite specialpedagoger", etc. utan att göra en koppling utfallet av till de åtgärder skolan planerat och vidtagit under föregående år för att möta samma utmaningar.

Verksamhetschefer inom grundskola uttrycker i intervju att deras samlade bild är att vissa skolor är skickliga på att analysera sin måluppfyllelse medan andra behöver mycket stöd. Att lyfta kvalitetsarbetet från beskrivning till analys är en utmaning för många rektorer. De uttrycker också en oro över att vissa nedslag från Skolinspektionen har visat på brister som inte uppmärksammats i det egna kvalitetsarbetet. I efterhand kunde oroväckande signaler spåras i dokumentationen.

3.2 Genom kvalitetsdialoger blir det lokala en del av den gemensamma analysen

För att utveckla den gemensamma analysen men också ge inspel till utvecklingsarbete genomför grundskolans och förskolans verksamhetschefer *kvalitetsdialoger* med rektorerna. Dialogerna omfattar både övergripande frågeställningar och särskilt prioriterade frågor. 2022 års kvalitetsdialoger inom grundskola har haft fokus på skolornas arbete med tidiga insatser.

Skolor som avviker i något av de avseenden som följs upp av förvaltningen har särskilda uppföljningssamtal. Av rapportering till grundskolenämnden framgår till exempel att skolor med låg rapporteringsgrad avseende problematisk skolfrånvaro har haft sådan uppföljning.

Efter kvalitetsdialogen har förvaltningsledningen *framtidssdialog* för att väga samman alla de analyser och uppgifter som framkommit. Det är i detta forum planeringen sker av förvaltningsövergripande åtgärder och eventuell omfördelning av resurser, samt första beredning av förslag till nämnden kring inriktning och prioriteringar.

3.3 Grundskolenämnden har tagit del av en fördjupad analys av kunskapsresultat

Grundskolenämnden har under året fördjupat sin analys av kunskapsresultaten. Förvaltningen har tagit fram en skriftlig rapport som presenterades för nämnden i oktober. Rapporten fokuserar på resultatutveckling under läsåret 2021–2022 med fokus på skillnader mellan skolenheter, ämnen och kön. I rapporten har skolorna delats in grupper utifrån Skolverkets socioekonomiska index, som klustrats ihop för att skapa en bättre översikt och mer rättvisa jämförelsemått mellan skolorna.

Väsentliga slutsatser av analysen är:

- ▶ Resultaten under läsåret ligger i linje med hur det sett ut de senaste åren. Elever har påverkats av pandemin, med anpassningar och restriktioner och hög frånvaro för både elever och lärare, men det är ännu oklart vilka de långsiktiga konsekvenserna kan tänkas bli.
- ▶ I de resultatuppföljningar som förvaltningen genomfört kopplat till elevers progression mellan stadier framträder det att de elever som inte klarar läskunnigheten i år 1 får det svårt att klara målen för år 3 och de elever som inte når målen i år 3 når sedan inte målen i år 6. Därför behöver skolor tidigt uppmärksamma elever som inte når kunskapskraven i svenska, svenska som andra språk eller matematik redan i förskoleklass och lågstadiet.
- ▶ Socioekonomiska bakgrundsfaktorer har fått allt större betydelse för elevernas skolresultat och då främst för utrikes födda elever. En ökad boendesegregation spär på en ökad skolsegregation, vilket är mer tydligt i de lägre åldrarna och i kommunens F-6 skolor där elever i hög utsträckning går i skolor belägna nära hemmet.

Rapporten följdes sedan upp med en särskild analys av frånvaro och särskilt stöd. I den uppföljande rapporten konstateras bland annat:

- ▶ I oktober 2022 hade 5,6 % av eleverna i Örebros kommunala grundskolor ett åtgärdsprogram. Andelen är påtagligt lägre på lågstadiet än på mellan- och högstadiet. Vårterminen 2022 saknade strax över 30% av eleverna i årskurs 7 och

årskurs 8 godkända betyg i samtliga tre basämnen, men endast 9% av eleverna i denna elevgrupp hade ett åtgärdsprogram höstterminen därpå.

- ▶ Under perioden augusti-mars läsåret 2021–2022 fanns det totalt 159 elever som hade en total frånvaro på 50-100%. Det finns ett antal skolor med låg rapporteringsgrad i närvarosystemet.

I sin årsredovisning konstaterar grundskolenämnden själv att en närmare analys av skillnader i resultat mellan kön och ämnen behöver göras framöver, för att få bättre underlag på huvudmannanivå att kunna rikta mer specifika insatser och resurser till skolorna. Nämnden konstaterar också ett behov att stötta rektorernas och lärarnas utveckling av analyser av undervisningskvaliteten i klassrummet, för att på så sätt komma djupare i analyser kring vilka elever som inte når utbildningens kunskapskrav.

3.4 Det finns andra nationella mål som inte analyseras djupgående av nämnderna

I läroplanen är mål kring elevernas kunskapsutveckling en väsentlig del. Det finns också andra övergripande mål som anger inriktningen för skolans och förskolans arbete, bland annat:

- ▶ Målområdet *normer och värden* som beskriver hur skolan och förskolan ska påverka och stimulera eleverna att omfamna samhällets gemensamma värderingar. I detta inryms bland annat arbete med respekt, jämställdhet, integritet och att motverka våld och diskriminering.
- ▶ Målområdet *ansvar och inflytande* som beskriver mål för hur eleverna ska ges inflytande över utbildningen (i förskolans läroplan *barns delaktighet och inflytande*). Här inryms bland annat att involvera elever i arbetsmiljöarbete, att ge ett successivt större ansvar och inflytande för skolarbetet, och att låta elever utveckla förmåga att arbeta under demokratiska former.
- ▶ Målområdet *skolan och omvärlden* som beskriver mål för samverkan med gymnasieutbildning, arbetsliv och närsamhälle. Här inryms bland annat att utveckla kontakter med organisationer och företag som kan berika skolans verksamhet, och att ge elever kunskap om möjligheter till fortsatt utbildning i Sverige och utomlands.

De mål som finns inom dessa och övriga läroplanens målområden följs inte upp i sin helhet av nämnderna, men förekommer i spridda delar exempelvis genom uppföljning av skolornas arbete mot diskriminering och kränkande behandling, eller i uppföljningen av pågående fokusarbete kring övergångar mellan förskola och skola. Det är viktigt att nämnderna säkrar kvaliteten inom alla delar av utbildningen, och de bör därför överväga om särskilda utvärderingar med jämna mellanrum ska genomföras inom dessa områden. Prioriterade områden behöver dock inte analyseras årligen utan kan utvärderas med längre intervaller.

4. Utvecklingsområden och målsättning

Har nämnden identifierat utvecklingsområden och formulerat mål som är relevanta utifrån nämndens analys och bedömningar?

Nämnderna behöver utifrån sin analys identifiera utvecklingsområden och därefter besluta vilka insatser som ska prioriteras för att de nationella målen ska uppfyllas. Samtidigt måste nämnderna värna om en balans mellan övergripande beslut om inriktning på utvecklingsarbetet, och å andra sidan ge utrymme för de lokalt identifierade behoven av insatser på varje enskild enhet.

Vi bedömer att båda nämnderna har identifierat utvecklingsområden och beslutat om utvecklingsinsatser. Detta har skett i verksamhetsplanerna men också genom olika former av löpande beslut och tilldelningar av medel. Särskilt berömvärt är grundskolenämndens arbete med långsiktig handlingsplan för likvärdig skola.

Utvecklingsområden och mål identifierade på förvaltnings- och skolnivå är växelvis av generell och specifik karaktär. Bland pågående utvecklingsområden finns både satsningar riktade till alla skolor och uppdrag som är specifika utifrån elevers och skolors olika behov och förutsättningar. I de granskade grundskolornas egna kvalitetsplaner framgår att skolorna har formulerat egna mål som är relevanta utifrån analys och bedömningar, men skärpan i målformuleringarna varierar.

4.1 En samlad nulägesöversikt knyter kvalitetsarbetet till verksamhetsplaneringen

I slutet av 2021 beslutade båda nämnderna om en nulägesöversikt som gav en samlad bild av analyserna av kunskapsresultat, brukarenkät, skolornas kvalitetsplaner samt verksamhetschefernas kvalitetsdialoger. Utifrån översikten sammanfattade nämnderna sina viktigaste styrkor, svagheter och utmaningar och lyfte dessa in i verksamhetsplanen för 2022. Förskolenämnden har för 2022 haft följande mål med direkt koppling till arbetet med att öka måluppfyllelsen:

- ▶ Alla förskolor erbjuder en utbildning av god kvalitet som gynnar barnens lärande och utveckling
- ▶ Verksamheten har väl fungerande övergångar mellan förskolor och till förskoleklass och fritidshem.

Grundskolenämnden har haft följande mål för att utveckla måluppfyllelsen:

- ▶ Alla elever utvecklas och når målen för sin utbildning.
- ▶ Öka likvärdigheten inom och mellan skolformer

Till detta har båda nämnderna definierat ett antal konkreta insatser, som i sin tur följts upp genom kvalitetsrapporter och kvalitetsdialoger under 2023. Återrapportering sker till nämnderna enligt årshjul och ordinarie uppföljning.

Inför 2023 har nämnderna inte tagit del av en motsvarande nulägesöversikt.

4.2 Handlingsplan för likvärdig skola ger långsiktig form för utvecklingsarbete

Grundskolenämnden har under 2022 beslutat om en handlingsplan baserad på de behov och analyser som gjorts inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. *Handlingsplan för likvärdig skola 2022-2027* (fastställd 19 maj 2022, §71) är avsedd att vara en långsiktig handlingsplan för hur alla elever i Örebro kommuns kommunala grundskolor ska ha likvärdiga förutsättningar och möjligheter att uppnå läroplanens kunskapskrav samt att utbildningen bedrivs i en trygg lärandemiljö där alla elever ges förutsättningar till ett optimalt

lärande och utveckling. Handlingsplanen består av mål, insatser och aktiviteter inom områdena *Undervisning och lärande* samt *Tillgänglig lärmiljö*.

Handlingsplanen ska genomföras inom ramen för ordinarie budget, statsbidrag för likvärdig skola samt vissa medel som särskilt tillfördes av programnämnden under 2022.

Handlingsplanen ska följas och revideras inom den ordinarie uppföljningsprocessen. Det innebär dels att den fortsatt är en integrerad del i det systematiska kvalitetsarbetet, och dels uppföljning i delårsrapport och verksamhetsberättelse. Förvaltningen ska även undersöka möjlighet att inleda samarbete med forskare eller forskningsinstitut för följeforskning.

4.3 Enheternas utvecklingsområden grundas på de lokala analyserna

Alla granskade skolor och förskolor har definierat lokala mål, med tillhörande planerade aktiviteter, och tagit ställning till hur dessa ska följas upp. I flera av kvalitetsplanerna syns kopplingar till pågående centrala projekt, men samtliga har en tydlig koppling mellan den egna behovsanalysen och de utvecklingsområden som har valts ut som prioriterade.

Vi noterar att målen på enhetsnivå inte alltid är mätbara. Det förekommer generella formuleringar som t.ex. "ökad motivation till lärande" eller "undervisningen stöds av lärmiljöerna". Av de granskade grundskolornas kvalitetsplaner framgår att skolorna ännu inte har omsatt handlingsplanen för likvärdig skola till egna lokala mål och aktiviteter. De fem prioriterade temaområden som utarbetades av förvaltningen 2021 och som framgår av nämndernas verksamhetsplaner för 2022 är fortsatt i fokus i skolornas och förskolornas lokala planer för 2022/2023.

4.4 Många analyser har lett till löpande åtgärder och utveckling

Styrning genom verksamhetsplan och långsiktiga handlingsplaner har både förvaltning och nämnder tagit flera initiativ baserat på den löpande analysen inom årshjulet. Bland annat noterar vi:

- ▶ Förvaltningen har agerat på analysen av kopplingen mellan bristande läskunnighet i årskurs 1 och svårighet att uppnå skolresultat i senare stadier. Kvalitetsdialogerna under 2022 har haft fokus på hur stödinsatser kan ske tidigare för att stödet ska bli så effektivt som möjligt och hinna utformas efter elevens behov.
- ▶ Under hösten 2022 startade en arbetsgrupp gemensam för skola och förskola för att ta fram förslag för hur samarbetet vid övergång mellan förskola och förskoleklass, kan utvecklas. En handlingsplan och nya blanketter för användande vid överlämning mellan skolformerna har tagits fram och fastställts under hösten och ska implementeras i verksamheterna under vårterminen 2023.
- ▶ I förskolenämndens budget 2022 avsattes 1 000 tkr till en planeringsreserv som ska användas till politiska prioriteringar och oförutsedda händelser. Förskolenämnden nyttjade hela sin planeringsreserv till inköp av läsplattor för att öka förskolornas likvärdighet i tillgång till digitala verktyg.
- ▶ Grundskolenämnden har genom sin planeringsreserv finansierat vissa lokala åtgärder. Bland annat fördelades medel ur planeringsreserven till ett demokratiprojekt på Gumeliuskolan och Navets skola. Nämnden har också använt planeringsreserven till inköp av digitala verktyg, Fritidsbanken samt till säkerhetsutbildningar för grundskolans personal.

5. Dokumentation av kvalitetsarbetet

Har nämnden säkerställt att kvalitetsarbetet dokumenteras på ett tillfredställande sätt?

Dokumentation behövs för att kunna följa utvecklingen över tid och se effekterna av ett utvecklingsarbete. Den visar vad som behöver utvecklas, varför och på vilket sätt. I skollagen finns ingen detaljerad reglering av dokumentationens innehåll eller struktur. Skolverket menar på att det är viktigt att utgå ifrån det som redan dokumenteras utifrån annan reglering.

Vår bedömning är att nämnderna delvis har säkerställt att kvalitetsarbetet är dokumenterat på ett tillfredsställande sätt. På enhetsnivå sker löpande dokumentation i varierande former. Detta sammanställs i en årlig rapport som är enhetlig mellan skolorna och knyter an till de både de nationella och de kommunala målen. Nämnderna har under 2022 inte säkerställt att det finns en samlad bild av verksamhetens kvalitet. Bedömningar och analyser är fördelade i delrapporter över ett tematiskt årshjul. Detta är ett acceptabelt arbetssätt men spårbarhet saknas då många presentationer sker muntligen. Nämnderna bör säkerställa att det finns en sammanställd bild av verksamhetens kvalitet.

5.1 Den samlade bilden av utbildningens kvalitet bör dokumenteras tydligare

På enhetsnivå är det rektors ansvar att se till att det finns dokumentation som beskriver måluppfyllelsen. Lokalt på skolorna förekommer olika modeller av reflektionsprotokoll och pedagogisk dokumentation, dessa samlas inte in av förvaltningen. Nämnderna har säkerställt att det finns gemensamma systemstöd för dokumentation. Lärplattformarna Unikum och ITS Learning används i varierande utsträckning för planering och bedömningar. Förvaltningen har under 2022 strävat efter en större likvärdighet i detta inom förskolan och uttryckt att fler delar av systemet är obligatoriska att använda. Genom Skola 24 följs närvaro upp i skolan, men grundskolenämnden har under året uppmärksammat att rapporteringsgraden varierar mellan skolorna. Under 2022 implementerades Prorenata, ett nytt system för att dokumentera barn- och elevakter. Det ger en samlad dokumentation av särskilt stöd, rapporter om kränkande behandling, ansökan om tillägsbelopp, etc. vilket också är underlag som används i kvalitetsarbetet. Förändringen underlättar att ta ut statistiska underlag för uppföljning och analys framöver.

Det samlade kvalitetsarbetet per skola sammanställs i de årliga kvalitetsrapporter som redogjorts för i avsnitt 3.1. Förvaltningen tillhandahåller mallar för detta och följer upp och återkopplar på dokumentationen genom kvalitetsdialoger. Vi noterar att rapporterna är mycket omfattande och att all information inte används för huvudmannens analys. Nämnden bör överväga om arbetsinsatsen för rektor står i proportion till behov och nytta.

Inför kvalitetsdialogerna tar förvaltningen också fram *skolblad* som per skola sammanfattar många av de underlag som följs upp avseende kunskapsresultat, personalnyckeltal, socioekonomiska faktorer, frånvaro, brukarundersökning, m.m.

Skolornas och förskolornas kvalitetsrapporter förmedlas inte i sin helhet vidare till nämnderna. Detta bedömer vi är rimligt sett till det stora antalet. Förvaltningen analyserar materialet och vidareförmedlar det till nämnderna i form av nulägesöversikt samt tematiska presentationer enligt årshjul. Dessa presentationer framläggs ibland skriftligt och ibland endast genom muntliga rapporter med tillhörande powerpointbilder. Fördjupade analyser finns dokumenterade avseende kunskapsresultaten i grundskolan. Både grundskolenämnden och förskolenämnden bör sträva efter att det finns dokumentation som ger en samlad bild av utbildningens kvalitet

6. Centrala stöd- och utvecklingsinsatser

Finns tillräckliga centrala stöd- och utvecklingsinsatser till enheterna?

Vi bedömer att nämnderna har tillsett en stor bredd av olika former av stöd- och utvecklingsinsatser till enheterna. Dessa är till övervägande del inte tvingande utan tillhandahålls för de enheter som önskar ta del av dem. Detta innebär att rektor behåller en stor självständighet i att göra prioriteringar gällande exempelvis organisation, kompetensutveckling och fördelning av medarbetarnas arbetstid. Nämnden bör uppmärksamma om det finns rektorer och skolor som kontinuerligt väljer bort att ingå i utvecklingsprojekt eller ta del av processtöd och i så fall analysera orsakerna till detta. För kompetensutveckling av lärare erbjuder förvaltningen vissa centrala fortbildningstillfällen och skolorna har även möjlighet att rekquirera de statsbidrag kommunen erhåller för fortbildning, men rektor styr i hög grad över fortbildning.

Hur elevhälsoarbetet sker på skolorna kan vara avgörande för att rätt insatser sätts in i rätt tid. Grundskolenämnden bör följa upp på skolenhetsnivå hur tillgången till olika kompetenser ser ut inom elevhälsan. Det är viktigt att säkerställa att varje skola har tillräcklig utrednings- och analyskompetens i arbetet med särskilt stöd för att säkerställa att alla elever får rätt förutsättningar att nå målen. Att stärka elevhälsan har varit en prioriterad inriktning i kommunfullmäktiges mål och budget för 2022 men grundskolenämnden och programnämnden har varit i otakt i sin planering och avsatta medel har därför inte nyttjats till de avsedda förstärkningsinsatserna.

6.1 Det finns varierande former av stöd till rektorerna – om de vill ta emot det

Enligt skollagen har rektor ansvar för att kvalitetsarbete genomförs vid enheten. Förvaltningen tillhandahåller olika former av stöd till rektorerna. Avdelningen *centralt skolstöd* (efter omorganisation 1 januari 2023 fördelad på andra funktioner inom förvaltningen) har samlat funktioner som bistår i såväl kvalitetsutveckling som i konsultation till elevhälsan kring särskilt utmanande situationer (se nedan). Flera av de intervjuade rektorerna beskriver att de även har haft stor hjälp av workshops som arrangerats av *enheten för systematiskt kvalitetsarbete* inom förvaltningen. De beskriver att de fått praktisk hjälp med att ta fram underlag, och att skapa strukturer och processer som kan användas tillsammans med den egna personalen.

Alla rektorer och biträdande rektorer ingår i ett team, som fungerar som forum för gruppvis kollegialt utbyte, stöd och lärande. Teamen beskrivs som viktiga av de intervjuade rektorerna. Ledarforum för samtliga skolledare i förskola och skola arrangeras varje månad och omfattar information och diskussion i aktuella frågor. Under året har särskilt fokus lagts på rektors arbetsmiljö kopplat till den organisatoriska och sociala arbetsmiljön och olika aspekter på hållbart ledarskap.

140 rektorer från förskola till vuxenutbildning har ingått i FoU-programmet *Leda för skolutveckling* som startade 2018 och avslutades i oktober 2022. Rektorerna har inom programmet ingått i lärgrupper och fördjupat sig i långsiktigt förändringsarbete med utgångspunkt i vetenskapliga metoder. Detta har gett ytterligare en plattform för kollegialt utbyte i andra konstellationer än de ordinarie teamen.

Stöd sker även i andra former än direkt kopplat till pedagogiken. Förvaltningen tillsammans med ekonomer stödjer rektorerna löpande i ekonomifrågor, exempelvis med prognoser. Det har funnits planer på att utveckla det proaktiva stödet men på grund av vakanser inom ekonomiavdelningen har det inte skett enligt plan. Upphandling och gemensamma avtal och implementering av stödsystem och läromedel, exempelvis Unikum, Polyglutt, Mångfaldens förskola, m.fl. nämns också som värdefullt.

6.2 Elevhälsans organisation och resurser styrs till övervägande del av rektor

Elevhälsans organisation och vilka funktioner som ska finnas i form av exempelvis specialpedagoger, kuratorer och skolsköterskor beslutas av respektive rektor. Skolläkare och skolpsykologer är centralt anställda. Det finns en central resurstödsenhet med specialpedagoger, kuratorer och logopedier som kan ge konsultation, handledning och fortbildning åt rektorernas hälsoteam.

Vilka professioner som ingår i hälsoteamet och med vilken omfattning varierar mellan de granskade skolorna och förskolorna. Valet att prioritera exempelvis tvåläraresystem, lärstudio eller andra resurskrävande arbetsformer spelar in, liksom små enheters möjlighet att alls finansiera en fullt utbyggd elevhälsa genom sitt barn/elevunderlag. En av de intervjuade rektorerna ingår i ett externt finansierat projekt och har därigenom anställt familjestödare som stärker det förebyggande arbetet.

Under hösten 2022 tillsköt programnämnden extra medel till elevhälsan. Inom förskolan har dessa medel gått till den centrala psykologgruppen där en 100 % tjänst riktats specifikt till förskolans barnhälsa för att arbeta hälsofrämjande och förebyggande. Programnämnden har också avsatt medel för utökning av kuratorer och specialpedagoger. Dessa har inte tagits i bruk. Kuratorer och specialpedagoger anställs lokalt av respektive rektor och förvaltningen har inte haft överblick på tillgången till dessa kompetenser. För att fördelningen av förstärkningen ska ske utifrån behov behöver en kartläggning genomföras. Del av dessa medel ska också gå till en central funktion för samordning/ledning inom elevhälsan. Detta har skjutits till 2023 i avvaktan på ny förvaltningsorganisation.

Programnämnden har också avsatt medel för att implementera digitala verktyg för ökad tillgänglighet för elevhälsan. Dessa har heller inte tagits i bruk. Enligt grundskolenämndens årsredovisning kräver insatsen en mer långsiktig planering och kunde därför ej genomföras under 2022.

Vi noterar att grundskolenämnden under året särskilt har uppmärksammat tillgången till behöriga studie- och yrkesvägledare och fördjupat sig i denna fråga.

6.3 Kompetensutveckling av lärare styrs av rektor i hög grad

Grundskolenämnden har ca 1100 undervisande lärare varav ca drygt 200 saknar lärarexamen. Under året har 70 lärare gått utbildningar för lärarexamen eller breddad behörighet, samt kompetensutveckling inom språkutvecklande och språkstödande arbete. Inom förskolan pågår barnskötaryftet där utbildade tillsvidareanställda barnskötare har möjlighet att validera sina kunskaper och komplettera med yrkesutbildning. Därutöver vidareutbildas 8 barnskötare till förskollärare och 8 förskollärare till specialpedagoger. Ytterligare 9 förskollärare går VFU-handledarutbildning.

Under året har programnämnden riktat 1,9 mkr till grundskolenämnden för kompetensutvecklingsinsatser kopplat till ändrade läroplaner och kursplaner. Medlen har använts för att finansiera ett samarbete med en professor i pedagogik, som tillsammans med lärargrupper på sju skolor arbetar med kartläggning av vilka svårigheter elever har i relation till läroplanen i olika ämnen och hur undervisningen kan förändras så att eleverna når målen.

Kompetensutveckling för lärare och förskollärare planeras i övrigt i första hand av rektorerna. I många fall kan skolan ta del av statsbidrag för detta, exempelvis genom *läraryftet*, *läslyftet*, *specialpedagogik för lärande* och andra satsningar, vilket de då anhåller om via förvaltningen.

Förvaltningen har tidigare arrangerat årliga gemensamma lärardagar, men dessa stoppades under pandemin och det är oklart om de ska återupptas igen. Olika former av kompetensutveckling, nätverk och fortbildning sker kopplat till specifika funktioner och roller. Till exempel har alla *huvudlärspridare* (strategiska funktioner i digitaliseringsarbetet som finns på varje skola och förskola) fått särskild kompetensutveckling inom ramen för

handlingsplanen för digitalisering. Medel från programnämnden riktade mot elevhälsan har använts till att utbilda medarbetare i *Vägledande samspel*. Utbildningarna hålls av psykologgruppen och finns anpassade till personal på olika nivåer.

På webbplatsen *Pedagog Örebro* marknadsför kommunen en mängd utbildningar och nätverksträffar riktade till lärare som arrangeras av exempelvis Regionalt utvecklingscentrum eller Örebro universitet. Rektor beslutar om medverkan på arbetstid.

6.4 Det finns ett forskningsnära fokus i utvecklingsarbetet

Kommunen medverkar regelbundet i olika forsknings- och utvecklingsprogram och projekt, framförallt i samverkan med Örebro universitet och Ifous. För närvarande pågår ett program kring hållbar förskola, ett program kring språkutveckling och ett nyligen avslutat program kring att leda för skolutveckling. Forskningsprojekten omfattar totalt sett ett stort antal medarbetare och bidrar till kompetensutveckling och verksamhetsutveckling.

De intervjuade rektorerna beskriver att de genom åren har medverkat i olika typer av pilotprojekt och forskningsprogram. Uppfattningen är att det är värdefulla möjligheter, men också att det kan vara svårt att på förhand veta vilken nytta det kommer att ge och om det är värt att avsätta resurser för att delta. Vissa projekt uppges ha lett till stor utveckling och varaktig samverkan med andra parter, medan andra har varit svåra att implementera i ordinarie verksamhet. Några av de intervjuade problematiserar att lärdomar från projekten ofta stannar hos de skolor och förskolor som medverkat, och är svåra att sprida vidare. Att skolorna har varierande förutsättningar att rekrytera personal och vikarier upplevs som en faktor som skapar ojämlika förutsättningar att medverka i projekt som kräver att avvara personal.

7. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Revisionsfråga	Kommentar
<p>Sker en uppföljning som är tillräcklig för att ligga till grund för analys och beslut på nämndnivå om prioriteringar av insatser?</p>	<p>Ja. Vår bedömning är att både grundskolenämnden och förskolenämnden har en tillräcklig uppföljning av verksamheten. Båda nämnderna tar del av uppföljning baserad på en stor bredd av olika underlag. Det är positivt att nämnderna både samlar in underlag från enheterna men samtidigt genomför egna undersökningar för att följa utvecklingen. Vi bedömer att det finns en god systematik och kontinuitet i de valda formerna för uppföljning.</p>
<p>Har nämnden följt upp och analyserat sin måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen?</p>	<p>Delvis. På enhets- och förvaltningsnivå sker en analys med tydlig koppling till de nationella målen. Analyserna kan fördjupas ytterligare för att inte fastna i generella orsaker, särskilt med fokus på arbetsprocesser snarare än förutsättningar, men vi bedömer att analysnivån är acceptabel. I den analys som nämnderna tar del av ligger fokus på de kommunala målen snarare än de nationella, med undantag för grundskolenämndens analys av kunskapsresultat. Både grund- och förskolenämnden bör utveckla sin analys av måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen.</p>
<p>Har nämnden identifierat utvecklingsområden och formulerat mål som är relevanta utifrån nämndens analys och bedömningar?</p>	<p>Ja. Vi bedömer att båda nämnderna har identifierat utvecklingsområden och beslutat om utvecklingsinsatser. Detta har skett i verksamhetsplanerna men också genom olika former av löpande beslut och tilldelningar av medel. Särskilt berömvärt i sammanhanget är grundskolenämndens arbete med att ta fram en långsiktig handlingsplan för likvärdig skola.</p> <p>I de granskade enheternas kvalitetsplaner framgår att skolorna har formulerat egna mål som är relevanta utifrån analys och bedömningar, men skärpan i målformuleringarna varierar.</p>
<p>Har nämnden säkerställt att kvalitetsarbetet dokumenteras på ett tillfredställande sätt?</p>	<p>Delvis. På enhetsnivå sker dokumentation i varierande former, som samlas i en årlig rapport som är enhetlig mellan skolorna och som knyter an till de både de nationella och de kommunala målen. Nämnderna har dock under 2022 inte säkerställt att det finns en dokumenterad samlad bild av verksamhetens kvalitet. Bedömningar och analyser är spridda över ett tematiskt årshjul. Detta är ett acceptabelt arbetssätt men spårbarhet saknas då många presentationer sker muntligen.</p>
<p>Finns tillräckliga centrala stöd- och</p>	<p>Delvis. Vi bedömer att nämnderna har tillsett en stor bredd av olika former av stöd- och utvecklingsinsatser</p>

utvecklingsinsatser till enheterna?

till enheterna. Dessa är till övervägande del inte tvingande utan tillhandahålls för de enheter som önskar ta del av dem. Nämnden bör uppmärksamma om det finns rektorer och skolor som kontinuerligt väljer bort att ingå i utvecklingsprojekt eller ta del av processtöd och i så fall analysera orsakerna till detta. För kompetensutveckling av lärare erbjuder förvaltningen vissa centrala fortbildningstillfällen och skolorna har även möjlighet att rekvirera de statsbidrag kommunen erhåller för kompetensutveckling.

Hur elevhälsoarbetet sker på skolorna kan vara avgörande för att rätt insatser sätts in i rätt tid. Grundskolenämnden bör följa upp på skolenhetsnivå hur tillgången till olika kompetenser ser ut inom elevhälsan. Det är viktigt att säkerställa att varje skola har tillräcklig utrednings- och analyskompetens i arbetet med särskilt stöd för att säkerställa att alla elever får rätt förutsättningar att nå målen. Att stärka elevhälsan har varit en prioriterad inriktning i kommunfullmäktiges mål och budget för 2022 men grundskolenämnden och programnämnden har varit i otakt i sin planering och avsatta medel har därför inte nyttjats till de avsedda förstärkningsinsatserna.

Nina Högberg
Certifierad kommunal revisor

8. Bilaga – Granskade dokument

Almby och Södra gårdens förskolor Kvalitetsrapport 2021/2022
Almby skola F-9 Kvalitetsplan 2022/2023
Baronbackarnas förskolor Kvalitetsrapport 2021/2022
Beslutsunderlag om politisk satsning på digitala verktyg (GN 485/2022)
Beslutsunderlag om satsning ur planeringsreserven (GN 916/2022)
Brukarundersökning 2022 - Presentation för grundskolenämnden
En skola i integration – Lärdomar från Örebro kommuns arbete med styrd skolintegration, slutrapport
Frånvaro under pandemin – Presentation för grundskolenämnden
Förskolenämndens delårsrapport med prognos 1 2022
Förskolenämndens delårsrapport med prognos 2 2022
Förskolenämndens preliminära årsberättelse 2022
Förskolenämndens samtliga protokoll för 2022
Förskolenämndens tillsynsrapport 2022
Förskolenämndens verksamhetsplan 2022
Förskolenämndens verksamhetsplan med budget 2021
Förskolenämndens verksamhetsplan med budget 2022
Förskolenämndens årsberättelse 2021
Förstudierapport Kompetensutveckling inom svenska språket (Yrkessvenska) av anställda inom Förvaltningen förskola, skola och måltidsorganisation
Garphyttan skola Kvalitetsplan 2022/2023
Grundskolenämndens delårsrapport med prognos 1 2022
Grundskolenämndens delårsrapport med prognos 2 2022
Grundskolenämndens preliminära årsberättelse 2022
Grundskolenämndens samtliga protokoll för 2022
Grundskolenämndens tillsynsrapport 2022 – Uppföljning av intern kontroll
Grundskolenämndens verksamhetsplan 2022
Grundskolenämndens verksamhetsplan med budget 2021
Grundskolenämndens verksamhetsplan med budget 2022
Grundskolenämndens årsberättelse 2021
Grundskolenämndens årsberättelse 2021
Handlingsplan för likvärdig skola
Hållbar utveckling Lillåns förskola – Presentation för förskolenämnden
Implementering av LGR22 – Presentation för grundskolenämnden
Kommunfullmäktiges övergripande strategier och budget 2021
Kommunfullmäktiges övergripande strategier och budget 2022
Kompetensförsörjning – Presentation för förskolenämnden november 2022
Kunskapsresultat – Presentation för grundskolenämnd 17 februari 2022
Kunskapsresultat – sammanställning över ÅK 6-9 höstterminsbetyg 2021
Kunskapsresultat 21/22 – Presentation för grundskolenämnd augusti 2022
Medarbetarenkäten Förskola och skola – Presentation för grundskolenämnden
Nämndreglementen för Örebro kommun

Program för hållbar utveckling

På gång med digitaliseringen i grundskolan ht22 – Presentation för grundskolenämnd oktober 2022

Rapport kring resultatutvecklingen 2021-2022

Resursfördelningsmodell för förskola med ersättningsnivåer 2022

Resursfördelningsmodell för grundskola F-9 inklusive fritidshem med ersättningsnivåer 2022

TABB – presentation för grundskolenämnd 25 augusti 2022

Tillgänglig lärmiljö, trygghetsarbetet – Presentation för grundskolenämnden 19 maj 2022

Trygghetsplaner 2022/2023 – Presentation för grundskolenämnd december 2022

Uppföljning av frånvaro och särskilt stöd för läsåret 2021-2022

Utökad satsning gällande tillfällig förstärkning av statligt stöd

Västra Engelbrektskolan Kvalitetsplan 2022/2023