



NORRTÄLJE
KOMMUN

2021-02-17

Dnr BSN 2020-837

2021-02-17

Utvärdering av Norrtälje kommuns Skolutvecklingsprogram 2016-2020

Ulla Wredle
ENHETEN FÖR RESULTAT- OCH ANALYS VID BARN-
OCH UTBILDNINGSKONTORET



Utvärdering av Norrtälje kommuns Skolutvecklingsprogram 2016-2020

Sammanfattning

Kommunfullmäktige gav barn- och skolnämnden i uppdrag att utforma ett skolutvecklingsprogram för skolverksamheten i Norrtälje kommun för åren 2016-2020. Det skolutvecklingsprogram som kommunfullmäktige och senare även barn- och skolnämnden och utbildningsnämnden beslutade under 2016 syftade bland annat till att tydliggöra riktning samt gemensamma mål och satsningar för att utveckla skola och utbildning i kommunen.

Den fördel som samtliga tillfrågade rektorer anger är att programmet uttrycker en samsyn över politiska gränser och att det fanns en ambition att hela Norrtälje kommun skulle engagera sig i förskolan och skolan.

Den starka styrkedjan som eftersträvas har inte fungerat fullt ut. Det systematiska kvalitetsarbetet är ett tydligt exempel på att brott i styrkedjan funnits på flera nivåer. Huvudmannen (fullmäktige) kan inte ta det fulla ansvaret för utbildningarna i enlighet med skollagen om förskolorna- och skolornas kvalitetsarbete inte når eller efterfrågas av nästa nivå.

Den resursfördelningsmodellen som skulle säkra upp småskolors utmaningar har inte genomförts. Små skolor har fortfarande mycket svårt att bedriva en kvalitativ utbildning bland annat på grund av medarbetarstrategierna som inte blivit av.

Elevernas resultat har inte ökat över tidsperioden. Skolutvecklingsprogrammet i sig är förmodligen inte orsak till försämringen. Det finns dock indikationer på att programmet tog fokus från kärnverksamheten på huvudmannanivå. Det i sin tur kan anses vara negativt för hela barn- och utbildningsförvaltningen, trots goda intentioner från politiker och tjänstepersoner.

Vi kan konstatera att initiativtagarna till skolutvecklingsprogrammet hade stora ambitioner att programmet skulle göra skillnad för Norrtälje kommuns barn- och elever. Tyvärr tillsattes inga medel till de beskrivna aktiviteter och satsningar. Inte heller säkerställdes det att "någon" implementerade programmet i barn- och utbildningsförvaltningens verksamheter.

Inledning

I slutet på 2015 fick HMR Affärsutveckling AB uppdraget av Norrtälje kommun¹ att utreda och ge förslag till en utvecklingsplan för en attraktiv skola med en högre utbildningsnivå och kunskapsresultat. Utifrån det underlaget beslutade kommunfullmäktige den 22 februari 2016, att ge barn- och skolnämnden i uppdrag att utforma ett skolutvecklingsprogram för skolverksamheten i Norrtälje kommun².

Samtidigt fick barn- och skolnämnden uppdraget att utforma ett långsiktigt hållbart förslag till framtida skolstruktur i Norrtälje kommun. Båda uppdragen skulle därefter behandlas av kommunfullmäktige den 2 maj 2016.

¹ Rapport: Utredning av skolstruktur, HMR Affärsutveckling AB. 2015.

² Kommunfullmäktiges sammanträdesprotokoll den 22 februari 2016 (Dnr KS 16-588)



HMR Affärsutveckling AB:s utredning fokuserade på grundskolan. Det finns ingen motsvarande dokumenterad utredning inom området för förskolan, fritidshem, gymnasieskolan eller vuxenutbildningen. Det finns tidigare utredningar som behandlar alla verksamheter inom huvudmannens ansvarsområden. De var dock mer inriktade på ekonomi än kärnuppdragets resultat³. När Skolutvecklingsprogrammet beslutades i juni 2016 ingick samtliga utbildningsverksamheter trots att utgångspunkten varit grundskolan.

Innan skollagen 2010:800 infördes skulle varje huvudman ha en skolplan. Det kravet togs bort i och med skollagen 2010:800 då det systematiska kvalitetsarbetet förstärktes i texten och ersatte skolplanerna⁴. Det motsäger dock inte att huvudmän kan ha egna lokala mål *utöver* de nationella.

Det skolutvecklingsprogram som kommunfullmäktige och senare även barn- och skolnämnden och utbildningsnämnden beslutade under 2016 syftade till:

att tydliggöra riktning samt gemensamma mål och satsningar för att utveckla skola och utbildning i kommunen

att säkerställa systematiskt arbete i hela styrkedjan avseende att öka kvaliteten och likvärdigheten i kommunens verksamheter

att öka handlingskraften i kommunens utvecklingsarbete för att varje barn och elev ska utvecklas så långt som möjligt och för att höja utbildningsnivå och kunskapsresultat i kommunen

att öka stoltheten för att arbeta och verka inom kommunens utbildningsverksamheter

Det **mål** som uttrycks i Skolutvecklingsprogrammet är:

- Norrtälje kommun ska ligga på topp 40 i SKL:s Öppna jämförelser år 2020.

För att **nå** dit angavs att följande satsningar skulle genomföras:

- Hållbar styrning, ett nytt styr- och ledningssystem för alla förvaltningar i kommunen, där resultat är i fokus och samsyn avseende vision, värdegrund, mål och uppföljning är utgångspunkter.
- Kontinuerliga forum för samtliga chefer i kommunen att mötas – för dialog, förankring och effektualisering av det nya styr- och ledningssystemet.
- Systematisk samverkan över nämnder och förvaltningar, för kommungemensam kraftsamling och helhetsperspektiv gällande utvecklingen av skola och utbildning.
- Ökat målfokus i alla möten - att systematiskt medvetandegöra och reflektera över vart ska vi, hur vi ligger till i förhållande till målsättningar och hur ständiga förbättringar genomförs för att nå dit vi vill.

Samtidigt som grundskolan förväntades förbättra och utveckla sin verksamhet med hjälp av skolutvecklingsprogrammet skulle barn- och skolnämnden genomföra kostnadsbesparingar på 50 miljoner kronor från 2016 och framåt enligt utredningen.

³ KPMG:s utredning 2013, Kvalitet i skolan 2012, Öhrlings PriceWaterCooper/komrev 2005.

⁴ Jarl, Blossing och Andersson. Att organisera för skolframgång. Natur och Kultur, 2017.



HMR Affärsutveckling AB konstaterar i sin utredning att Norrtälje kommun har en överkapacitet på lokaler som drar iväg kostnaderna. Lokalerna är också ojämnt fördelade vilket de anger är en konsekvens av Norrtälje kommuns geografiska situation. Nulägesanalysen i utredningen från HMR Affärsutveckling AB utgår också från att elevantalet är minskande i grundskolan och grundsärskolan.

Begränsningar och metod

Denna utvärdering behandlar enbart skolutvecklingsprogrammet 2016-2020. Det uppdrag som barn- och skolnämnden fick av kommunfullmäktige angående framtida skolstruktur tas inte upp mer än ytligt i rapporten och endast i förhållande till skolutvecklingsprogrammet.

Utredningen är genomförd av Enheten för resultat- och analys. Förutom tillgänglig dokumentation i form av sammanträdesprotokoll och verksamhetsplaner har även intervjuer och samtal förts med:

Nuvarande ledning på barn- och utbildningskontoret,
Fackliga representanter
Politiker från dåvarande styre
Enstaka tjänstemän
Rektorer

Resultat och analys

Det underlag som låg till grund för Skolutvecklingsprogrammet är även idag giltiga som utgångspunkter för skolutveckling. De områden som lyfts fram i programmet för att nå skolframgång är samma områden som aktuell forskning visar är vägen fram för en framgångsrik skola och förskola. Förutom detaljstyrning av områden som läxor och håltimmar motsätter sig inte programmet de nationella styrdokumenterna. Programmet är väl skrivet och inte kontroversiellt på något vis. Programmet anger ansvarsfördelning i kommunen, samsyn om mål och inriktning, stark styrkedja, medarbetarstrategier, gemensam kultur- och förhållningssätt samt barn- och elevstöd.

Ansvarsfördelning för skola och utbildning

Skolutvecklingsprogrammet startar med en beskrivning av ansvarsfördelningen. Den utgår från de nationellt beskrivna ansvarsnivåerna.

En intressant insats inom ansvarsfördelning som beskrivs i inledningen av programmet är en systematisk samverkan över nämnder och förvaltningar för en kommundemensam kraftsamling för skolutveckling. Den samverkan har inte varit känd inom förskola, skola eller på barn- och utbildningskontoret. Programmet beskriver heller inte vem som skulle ansvara för att denna samverkan kommer till stånd. Ordförande för dåvarande barn- och skolnämnd menar att de gjorde flera försök att samverka, framförallt med klimat- och tekniknämnden. Det fanns vid tillfället en politisk insikt om att nämnderna inte samarbetade och att "stuprörstänket" måste byggas bort. De politiska nämndsordförandena var överens om att alla behöver hjälpas åt för att nå en framgångsrik skola⁵. De ville också att fullmäktige skulle bli mer involverade i skolans verksamheter. Fullmäktige är också formellt huvudman för skolan även om barn- och skolnämnden och utbildningsnämnden har delegation. Varje nämnd skulle se till att förvaltningarna samarbetade för att barn- och utbildningsförvaltningen skulle kunna genomföra den bästa möjliga utbildning för våra barn- och elever.

⁵ Samtal med politiskt ansvariga för Skolutvecklingsprogrammet.



Men vid en genomgång av kommunstyrelsens verksamhetsplaner från 2016 och framåt nämns aldrig skolutvecklingsprogrammet⁶. Faktum är att i kommunstyrelsens verksamhetsplan för 2016-2018, precis efter att fullmäktige beslutat om skolutvecklingsprogrammet nämns i princip inte förskola och skola överhuvudtaget mer än i en bisats. I kommunstyrelsens verksamhetsplan 2017-2019 står det: *Kommunstyrelsen är kommunens "regering" och den ledande nämnden. Kommunstyrelsen ansvarar för övergripande ledning och samordning av kommunens verksamheter, men även för ekonomi och budget.* I skolutvecklingsprogrammet står det att hela Norrtälje kommun ska samarbeta över gränserna för att nå en framgångsrik skola enligt de insatser som programmet beskriver. Vare sig kommunstyrelsen eller teknik- och klimatnämnden (från 2018) har några som helst dokumenterade spår av att ha bidragit till de beskrivna insatserna i Skolutvecklingsprogrammet. Det är ett dokument som togs fram på kommunfullmäktiges initiativ men det har inte funnits något initiativ från kommunstyrelsen, trots att de fungerar som en "regering", att följa upp insatserna som skulle ha genomförts.

På barn- och skolnämndens arbetsutskott 2017-05-29⁷ fick barn- och utbildningskontoret uppdraget att ta fram en plan för kontaktpolitikerorganisation. Genom att formalisera samverkan mellan de förtroendevalda och förskole- och skolenheterna kan förståelsen för, och kunskapen om varandras roller och uppdrag öka, vilket ger goda förutsättningar för helhetsperspektivet gällande utvecklingen av utbildningsverksamheten i kommunen. Det arbetet har kommit till stånd genom verksamhetsbesök av ledamöter barn- och utbildningskontorets två nämnder.

I programmet anges insatser som ska gälla för att nå en samsyn om mål och inriktning:

- Ökat målfokus i alla möten- att systematiska medvetandegöra och reflektera över vart ska vi, hur vi ligger till i förhållande till målsättningar och hur ständiga förbättringar genomförs för att nå dit vi vill.
- Systematisk samverkan över nämnder och förvaltningar för kommundemensam kraftsamling och helhetsperspektiv gällande utvecklingen av skola och utbildning.

Vårdnadshavare i kommunen borde kunna förvänta sig att kommunstyrelsen, som "regering", säkerställer att olika förvaltningar samarbetar på lika villkor. Det kan inte ligga på barn- och utbildningskontoret att ansvara för att andra förvaltningar har intresse av att samarbeta för barn- och utbildningsförvaltningens bästa. Det är ett ansvar som huvudmannen måste axla, i detta fall fullmäktige via kommunstyrelsen.

I programmet står det också att förtroendevalda tar ett tydligt ansvar för resultaten i hela kommunen, och sätter en ära i att följa upp och ta del av analyser av resultat i utbildningskedjan. Det är naturligtvis så att förtroendevalda följer upp resultat och nyckeltal på regelbunden basis inom varje nämnd, däremot så ser vi att insatser initierade av kommunstyrelsen eller fullmäktige inte följs upp i deras egna organ. Exempel på det är skolutvecklingsprogrammet, utbildning i jämställdhetsfrågor eller NPF-satsningen. En kvantitativ utvärdering görs, det vill säga hur många som deltagit i utbildningen, men inte om önskad effekt uppnåtts. Det kan i och för sig hänga samman med att den effekt som eftersträvas inte är kända och/eller inte dokumenteras.

⁶ VP 2016-2018 Kommunstyrelsen (KS), VP 2018-2020 KS, VP 2017-2019 KS, VP 2016-2018 TKN, VP 2018-2020 TKN.

⁷ Sammanträdesprotokoll Dnr 2017-104. 20170529.



Vi kan därmed notera att samarbetet mellan förvaltningarna inte förbättrades under Skolutvecklingsprogrammets livslängd i enlighet med politikernas önskan. I exemplet angående samarbetet med teknik- och klimatnämnden som dåvarande ordförande för barn- och skola arbetade tillsammans med kan vi se att samarbetet inte kommit till stånd, trots politiska ambitioner, mer än mellan enstaka tjänstepersoner. Vi har idag slitna lokaler, omoderna lokaler och lokaler som inte genomgått "normalt" underhåll. Paviljonger har använts flitigt som kortsiktiga med kostnadsdrivande lösningar. Det finns inget som antyder att kommunstyrelsen eller teknik- och klimatnämnden har bistått barn och utbildningsförvaltningen i någon ökad omfattning under denna tidsperiod då skolan- och förskolan skulle vara prioriterade för hela Norrtälje kommun.

En kontaktyta mellan tjänstepersoner på barn- och utbildningskontoret och fastighetskontoret är numera skapad och vi har goda förutsättningar för en löpande dialog mellan förvaltningarna. Det är ett viktigt samarbetsområde då det påverkar rektorerna i hög grad. De måste lägga ner mycket tid på fastighetsfrågor vilket påverkar möjligheterna att fungera som en pedagogisk ledare enligt skollagens intention. Det som också skolutvecklingsprogrammet identifierade som ett viktigt område för skolutveckling.

Skolutvecklingsprogrammet anger att det politiska ledarskapet ska ta ett *ökat ansvar* för de fristående skolorna och förskolorna i kommunen för uppföljning och samordning. Huvudmannen tillsatte inga extra resurser för det utökade uppdraget som går utanför den myndighetsutövning som kommunen ansvarar för enligt skollagen⁸. En (1) tjänsteperson ansvarar själv för att genomföra all tillsyn på enskilda huvudmän som beviljats tillstånd att bedriva förskoleverksamhet eller rätt till bidrag för pedagogisk omsorg i Norrtälje kommun. Det framgår inte av Skolutvecklingsprogrammet vad som menas med att ta ett ökat ansvar. En enskild huvudman har själv ansvar för utbildningen i enlighet med de nationella styrdokument. Precis som en kommunal huvudman har ansvar för sina skolor och förskolor har en fristående huvudman motsvarande ansvar. Det ansvaret är precis lika stort.

I en kommun med 39 fristående förskolor och 8 fristående grundskolor är myndighetsuppdraget stort. Norrtälje kommun ska, som enda myndighet, granska förskolorna för att bedöma om de genomför utbildningen i enlighet med skollag och andra styrande dokument. I och med lagändringen i januari 2018, är ägar- och ledningsprövningen ett omfattande arbete som kräver stora resurser, något som vi inte kan prioritera bort. Norrtälje kommuns politiker har en välkomnande inställning till fristående aktörer och ser gärna att nya huvudmän etablerar sig i kommunen. Det betyder att myndighetsuppdraget ökar i samma takt. Däremot har inga extra resurser tillförts i motsvarande grad vilket i praktiken medför att tillsynen minskat under perioden. Den insynsrätt som Norrtälje kommun som hemkommun kan använda inom grundskolan och gymnasiet har vi inte möjlighet att nyttja då resurser saknas. En slutsats som går att dra är att istället för att öka ansvaret för att säkerställa god kvalitet i de fristående verksamheterna har den minskat under skolutvecklingsprogrammets tidsperiod, eftersom myndighetsuppdraget ökat i omfång utan att medel tillförts.

Stark styrkedja

I skolutvecklingsprogrammet påpekas hur viktigt det är med en stark styrkedja. Ett nytt styr- och ledningssystem, Skolmodulen i Rodret, infördes under 2016 i Norrtälje kommun vilket också programmet tar upp som en insats som ska förbättra samarbetet. Utifrån måluppföljning kan vi dock se ett antal brister i Rodret som inte medfört att den gemensamma bilden som eftersträvat har kunnat uppnås. Systemet har inte kunnat leva

⁸ 25-26 kap. Skollagen 2010:800



upp till förväntningarna angående det systematiska kvalitetsarbetet. Det finns brister även inom andra områden, men det behandlas inte i denna utvärdering. Det var svårt för rektorerna att förstå hur systemet gällande måluppföljningen var uppbyggt i det nya styr- och ledningssystemet och hur det passade in i den egna verksamheten.

På grund av svårigheterna att navigera i systemet tog barn- och utbildningsförvaltningen 2018 beslutet att ta bort det systematiska kvalitetsarbetet från Rodret för att bedriva kvalitetsarbetet utanför ledningssystemet. Det fanns också en viss tröghet i samarbetet med tjänstepersoner på kommunstyrelsekontoret där kunskapen om skollagens intention med det systematiska kvalitetsarbetet var otillfredsställande även om viljan att samarbeta var god. Det var heller ingen som motsatte sig beslutet att flytta ut det systematiska kvalitetsarbetet från Rodret för att arbeta i externa Worddokument. Att styr- och ledningssystemet var en del i den framgångsfaktor som skolutvecklingsprogrammet beskrev hade glömts bort, eller tänkts om, kring betydelsen av systemet och en framgångsrik skolkommun.

En effekt av skolutvecklingsprogrammet var att det Pedagogiska bokslut som presenterades till nämnden för läsåret 2017/2018 fokuserade på skolutvecklingsprogrammet istället för kärnverksamheten. De nationella målen, som det systematiska kvalitetsarbetet syftar till, kom i skymundan för ett skolutvecklingsprogram som inte var implementerat i verksamheterna. Trots att programmet har det systematiska kvalitetsarbetet som en av tre viktiga "ben" gynnade inte programmet skollagens definition av systematiskt kvalitetsarbete. Det skapade förvirring och oklarheter i hur det systematiska kvalitetsarbetet skulle bidra till skolutveckling.

På barn- och utbildningskontoret levde skolutvecklingsprogrammet vidare som en faktor att spela med trots en ojämn implementering av programmet ute på skolorna och förskolorna. Det pratades om programmet i ledningsgruppen men inte i detalj utan som en term som skulle vara med i diskussionerna. Vad programmet verkligen innehöll, vilka effekter som eftersträvades och hur de skulle följas upp diskuterades inte i lika stor grad eller inte alls.

I Barn- och skolnämndens sammanträdesprotokoll från 2018-03-19 kan vi läsa att det systematiska kvalitetsarbetet visat att grundskolans viktigaste utvecklingsområden var genomförandet av skolutvecklingsprogrammet. Det allra viktigaste utvecklingsområdet för fritidshemmet var genomförandet av skolutvecklingsprogrammet. Det allra viktigaste utvecklingsområdet för förskolan var genomförandet av skolutvecklingsprogrammet. Det är anmärkningsvärt att samtliga skolformer inom barn- och skolnämnden har exakt samma utvecklingsområden under ett och samma år. Nummer två i listan är genomförandet av skolstrukturbeslutet och på tredje plats genomförandet av LUP, kommunens ledarutvecklingsprogram. Det är faktiskt svårt att ens föreställa sig att barnskötare och förskollärare i våra förskolor, oavsett om de ligger i Hallstavik, Norrtälje tätort eller Edsbro har kommit fram till att för att kunna ge barnen tillräcklig omsorg och undervisning enligt läroplanen behöver alla chefer genomgå en utbildning, en utbildning som inte ens är anpassad för förskolan. Lika abstrakt är tanken att skolutvecklingsprogrammet skulle vara viktigare än de nationella målen, som inte ens nämns bland verksamheternas utvecklingsområden.

Om vi tittar på gymnasieskolans pedagogiska bokslut över samma år framträder liknande utvecklingsområden. Först kommer fortsatt arbete med skolutvecklingsprogrammet och sen genomförandet av LUP, kommunens ledarutveckling. Som om det inte räckte var en utbildning i digitalt ledarskap för skolledare det tredje utvecklingsområdet. Igen måste vi fråga oss om det är rimliga prioriteringar när vi till exempel samtidigt införde Unikum. Lärplattformens införande är också ett utvecklingsområde som det går att föreställa sig att lärarna ville prioritera. Vuxenutbildningen har under året 2018 några andra utvecklingsområden, men vi hittar skolutvecklingsprogrammet överst även på den listan.



Det går dock inte att utesluta att enstaka rektorer och medarbetare arbetade aktivt med skolutvecklingsprogrammet och att de var nöjda med stödet som det kunde erbjuda. En rektor berättar att hen tog upp programmet till diskussion och personalen samtalande om innehållet, framförallt under 2016. *Men, fortsätter rektorn, sen lade vi bort det för att fokusera på vårt kärnuppdrag. Skolutvecklingsprogrammet låg lite utanför vår vardag, precis som alla andra "kommundokument". Skolutvecklingsprogrammet var inte dåligt, det fick bara inte så stor betydelse.*

Andra rektorer bekräftar att det kändes bra att det fanns en ambition att renodla rektorsuppdraget och att försöka tydliggöra rollfördelningen inom kommunen. Men den förändring som skett genom att rektorernas möten ändrats från rena informationsmöten till möten med fokus på uppdraget menar en rektor att – *det hade vi gjort i alla fall, det ligger inte i politikens mandat och beror inte på Skolutvecklingsprogrammet.- Jag tycker att programmet var rörligt, för detaljerat och inget som jag kände igen mig i.*

En kritik som hörs av nästan alla som bidragit till utvärderingen är att det blandar stort och smått. Precis som rektorn säger här ovan, det ligger inte i politikens mandat att detaljstyra en lärare eller rektors arbete. De är själva experter på sitt arbete. I samtal med dåvarande politiska ledning säger de att de i efterhand kan se att det till viss del var för detaljerat som till exempel området om läxor. Här framgår det av politikerna att just den insatsen kommer från önskemål från vårdnadshavare.

Lärare beslutar inom sitt ansvarsområde om läxor. Läxor innebär, förutom möjligheter att lättare nå målen, också en del i att förbereda eleverna för högre studier. Det gäller både grundskolelever och gymnasieelever.

Håltimmar är en konsekvens av brist på lokaler och lärare. Det finns inget som indikerat att rektorer använder håltimmar som en pedagogisk funktion för att nå skolans mål. Rektorerna på grundskolan känner inte igen sig i att de rutinemässigt lagt ut håltimmar. Redan tidigare diskuterade rektorsgruppen på grundskolan hur viktigt det var med en sammanhållen skoldag. På gymnasiet är det vanligare med håltimmar. Då handlar det oftast om att rektorerna inte kan undgå håltimmar för att säkerställa att den garanterade undervisningstiden schemaläggs utifrån tjänstefördelningar. Den enda möjligheten att förändra utlägget i schemat är fler behöriga lärare och lokaler som rymmer alla elever under samma tidsperiod. Att rektorer skulle använda håltimmar som ett pedagogiskt instrument finns det inga belägg för.

Skolutvecklingsprogrammet anger också att lärlösa lektioner inte ska förekomma. Även det är en resursfråga. Eftersom en lärlös lektion inte kan betraktas som undervisning blir det i praktiken en håltimme för eleverna⁹. Denna kritik, och kanske irritation, mot detaljstyrningen i programmet hade möjligtvis kunnat förhindrats med en bättre kommunikation ut till verksamheterna om att dessa frågor härstammade från vårdnadshavares önskemål. Det går inte att förvänta sig att en vårdnadshavare ska förstå lagstiftningen bakom våra utbildningar. Det är något som huvudmannen och rektorerna ska kunna navigera kring. Kommunikation är svårt och av den anledningen skulle det ha varit bra om en tydlig kommunikationsplan var kopplad till programmet. Det kan vara en nyckel till de svårigheter som vi ser med implementeringen.

Många medarbetare efterfrågar en "vision" eller målsättning med verksamheten vilket Skolutvecklingsprogrammet också beskriver. Intresset var av naturliga skäl större vid starten av programmet än i slutet av 2020 då få medarbetare diskuterade innehållet, i likhet med tjänstepersoner och politiker i kommunhuset. De rektorer som arbetade i Norrtälje kommun vid programmets start och som fortfarande arbetar som rektorer säger

⁹ Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan. Skolinspektionen, 2017.



att det kändes bra att politikerna ville samarbeta och att de ville ha långsiktiga planer för en förbättrad kvalitet i förskolan och skolan.

Intresset för vision och målsättning som rektorerna fortfarande önskar indikerar på att vårt nuvarande systematiska kvalitetsarbete inte ännu är helt genomfört över hela styrkedjan. Eftersom politiker också önskar ett nytt skolutvecklingsprogram kan även det vara ett tecken på att styrkedjan inte är tydlig gällande vad som förväntas utifrån styrdokumenterna över hur huvudmannen ska utveckla sin verksamhet. Det är en fråga som barn- och utbildningskontoret behöver ta med sig in i framtida insatser.

Medarbetarstrategier

Vid kommunfullmäktiges beslut om skolutvecklingsprogrammet den 20 juni 2016, finns det en protokollsanteckning gällande medarbetarstrategier¹⁰. Det var vänsterpartiet som invände att det inte fanns en plan för hur vi skulle kunna uppnå de mål som beskrivs. Programmet anger att Norrtälje kommun vill vara en attraktiv arbetsgivare som lockar och stimulerar de bästa medarbetarna. Det är ingen hemlighet att det är svårt att rekrytera behöriga legitimerade förskollärare, fritidslärare och ämneslärare i hela landet. Skolutvecklingsprogrammet beskriver en mängd goda förutsättningar som ska möta personalen i skolan så att de kan bedriva framgångsrik undervisning samt vilja arbeta i vår kommun. Det är detta som vänsterpartiet invänder emot, då det inte beskriver *hur* detta ska ske, bara att det ska ske.

Medarbetarstrategin gäller också i hög grad rektorer. Vid tidpunkten för skolutvecklingsprogrammets framtagande var omsättningen på rektorer hög i både grundskolan och gymnasieskolan. Det ser vi inte längre då flera av dagens rektorer har varit med länge samt att ett antal biträdande rektorer också har tagit klivet upp till att bli rektorer. Just det faktumet att skolledare stannar länge på skolan är en framgångsfaktor som forskningen har kunna visa på¹¹.

Vid en genomgång av barn- och utbildningsförvaltningens samtliga LOSAM-protokoll från 2015 och framåt nämns skolutvecklingsprogrammet endast en gång, och då i en informationspunkt. Det borde kunna antas att de fackliga representanterna skulle få vara delaktiga vid framtagandet av en ny strategi för att säkra upp lärarförsörjningen, förbättra arbetssituationerna eller hur personalen ska kunna känna motivation, stolthet och meningsfullhet med sitt uppdrag. Strategier för att vara en attraktiv arbetsgivare finns inte dokumenterat i några protokoll. De fackliga förtroendevalda för lärarförbunden har heller inget minne av att de har diskuterat programmet och dess innehåll med ledningen för barn- och utbildningskontoret, eller ute på skolorna¹². Däremot anger de att de var med i en gruppintervju i samband med att programmet togs fram.

Idag, med en helt ny ledningsgrupp på barn- och utbildningskontoret diskuteras ännu en gång behovet av en medarbetarstrategi för att kunna säkra upp nuvarande och framtida lärarförsörjning. Under programmets livslängd, har det inte tagits några för organisationen kända beslut om en medveten kommungemensam strategi för att säkerställa att Norrtälje kommun, som huvudman, har legitimerade och behörig personal i våra utbildningsverksamheter. Då Skolutvecklingsprogrammet syftar till - *att öka stoltheten för att arbeta och verka inom kommunens utbildningsverksamheter*, borde rimligtvis HR-avdelningen ha varit involverad i att tillsammans med barn- och utbildningsförvaltningen ta fram en strategi för att säkra framtida lärarförsörjning.

Samma problem som identifierades inför programmets framtagande kvarstår alltså idag, eventuellt i ännu högre grad, då inga gemensamma insatser genomförts. Varje rektor

¹⁰ KF sammanträdesprotokoll Dnr 2016-610. 20160620

¹¹ Jarl, Blossing och Andersson. Att organisera för skolframgång. Natur och Kultur, 2017.

¹² Samtal med fackliga representanter för LR och Lärarförbundet (29 jan 2021)



sitter idag med problemen i sina egna knän. Små skolor och skolor som inte är belägna i centrala Norrtälje har regelmässigt svårt att rekrytera behörig personal.

Många centralt placerade personer som arbetade 2016 finns idag inte kvar i organisationen vilket medför vissa svårigheter att utreda vad som skett men också minskad kontinuitet i arbetet med personalförsörjning.

Det går inte att sitta in i framtiden, men det skulle ha funnits en *möjlighet* att vi hade varit bättre rustade idag med behörig personal om en samlad medarbetarstrategi hade tagits fram under skolutvecklingsprogrammets livslängd. Alla kommuner står inför samma problem men det förändrar inte situationen för oss. Vill vi vara en attraktiv arbetsgivare för behörig legitimerad personal och skolledare kräver det också en insats för att bli det. Det räcker inte med en önskan om det eller uttalade ord.

Barn- och elevstöd

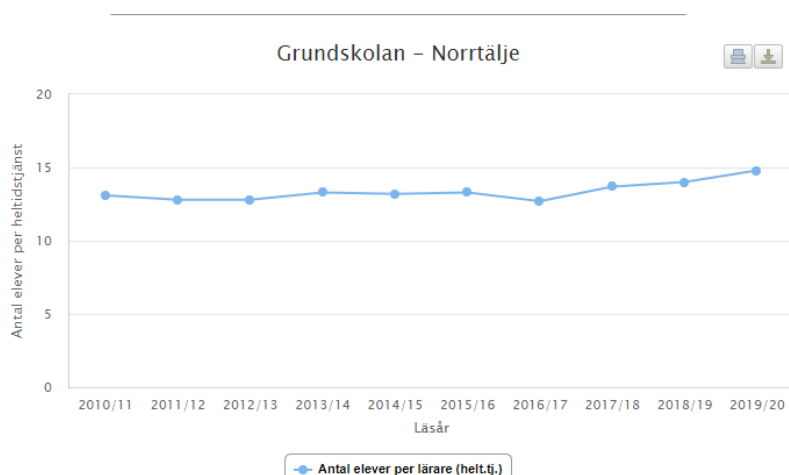
Ett område som särskilt nämns i skolutvecklingsprogrammet är elevhälsoarbetet.

Flera insatser nämns som till exempel en vidareutvecklad resursfördelningsmodell för en likvärdig skola i kommunen. Små skolor ska kompenseras för de fördröningar som uppstår med ett litet elevantal. Elevassistenter ska minska och istället ska lärartätheten öka i kommunen. En nolltolerans mot att elever lämnar grundskolan utan behörighet till gymnasieskolan ska råda.

Den resursfördelningsmodellen som skulle säkra upp småskolors utmaningar har inte genomförts. Små skolor har fortfarande mycket svårt att bedriva en kvalitativ utbildning bland annat på grund av medarbetarstrategierna som inte blivit av. De har inte råd med heltidsanställningar av behörig personal vilket medför en kvalitetssänkning av utbildningen.

Samtidigt som skolutvecklingsprogrammet skulle implementeras med alla satsningar skulle förvaltningen genomföra besparingar på 50 miljoner enligt HMR Affärsutvecklings utredning. Den siffra som senare diskuterades, och som dokumenterades i ovan nämnda LOSAM-protokoll, är 90 miljoner på tre år. I samtal med dåvarande ansvariga politiker så menar de att besparingarna aldrig gjordes, att det endast var planerade besparingar men att de faktiskt aldrig genomfördes. Där har förvaltningen och rektorerna delvis en annan åsikt än politikerna. Lärare har också under denna period haft svårt att få köpa nya böcker och köpstoppet har varit frekventa inom barn- och utbildningsförvaltningens verksamheter.

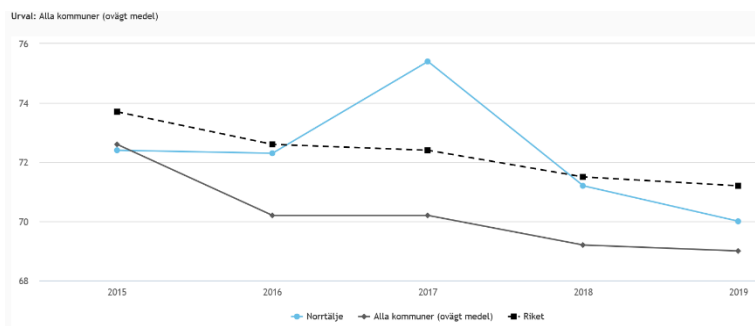
Denna utvärdering kan dock inte gå in på de ekonomiska händelserna som blev av eller inte blev av under perioden 2016-2020. Vi kan i alla fall konstatera att andelen elever per lärare ökade, trots att programmet sa att *lärartätheten ska öka*. Lärartätheten var ganska konstant fram till 2016 då den började gå ner, för att vara på sitt sämsta värde 2020.



Figur 1 visar hur många elever det går på varje lärare. Från 2016 har det värdet ökat från ca 13 elever per lärare, till nästan 15 elever per lärare i grundskolan. Källa: SIRIS Skolverket.

Norrtälje kommun har faktiskt inte haft ett sämre värde än 2019 års värde på 23 år¹³.

Tittar vi på andel lärare med lärarlegitimation och behöriga i minst ett ämne så kan vi också se att det minskar.



Figur 2. Andel lärare med legitimation och behörighet i minst ett ämne åk 1-9 under perioden 2015-2019. Källa: Kolada (N15814).

Förutom 2018 har även andel behöriga lärare minskat från 2016¹⁴. När resurserna inte räcker till är det personal och lokaler som det går att spara på. I kombination med att det är svårt att rekrytera vissa kompetenser har det resulterat i ett försämrat resultat. I skolutvecklingsprogrammet står det att fokus är att ha fler yrkesskickliga pedagoger på plats, vilka tillsammans kan skapa bättre förutsättningar för innovativ och flexibel organisation.

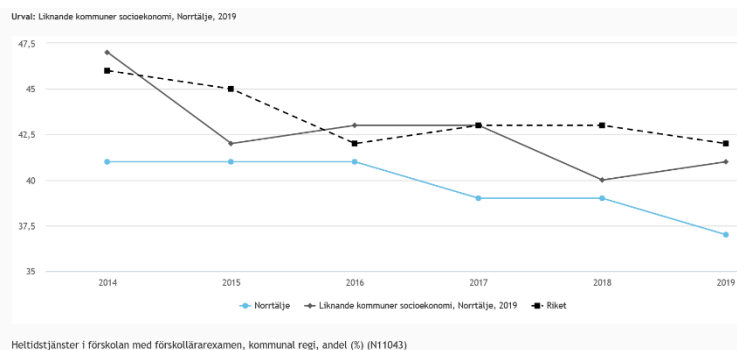
Oavsett om besparingar har genomförts eller inte så är det en högre kostnad att anställa legitimerade lärare än elevassistenter. Det kan inte vara okänt vare sig för politiker eller för tjänstepersoner på kommunstyrelsekontoret. Trots det tillfördes inga prioriterade resurser för att rektorerna skulle kunna genomföra de beskrivna insatserna som faktiskt är kostnadsdrivande.

¹³ Kolada (N15034). Elever/lärare (årsarbetare) i kommunal grundskola åk 1-9, lägeskommun, antal

¹⁴ Kolada (N15814). Lärare (heltidstjänster) med lärarlegitimation och behörighet i minst ett ämne i grundskola åk 1-9, kommunala skolor, andel (%)



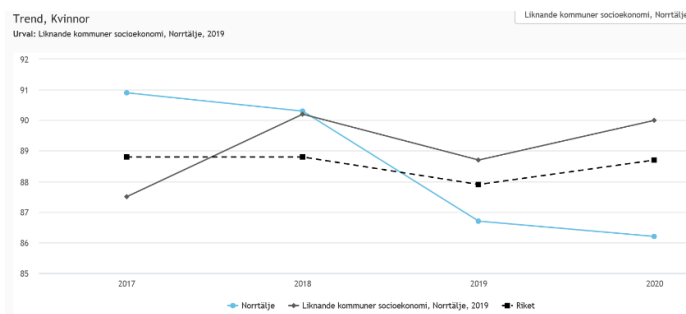
I förskolan anställdes under en period förskollärare istället för barnskötare för att öka kvaliteten i utbildningen. Det visade sig bli för dyrt så nu minskar andelen förskollärare igen i de kommunala förskolorna. Trots det aktiva beslutet att minska på antalet förskollärare i förhållande till barnskötare så har de kommunala förskolorna fortfarande högre andel förskollärare än de fristående huvudmännen i kommunen.



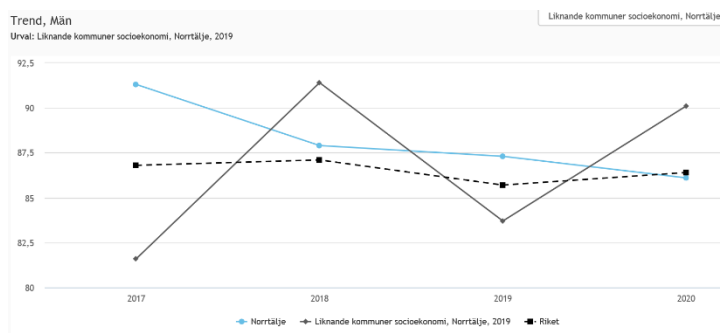
Figur 3 visar på andel heltidsanställda förskollärare i de kommunala skolorna. Sedan 2016 har andelen minskat succesivt. Norrtälje kommun ligger dessutom lägre än riket samt kommuner med liknande socioekonomi som vi. Källa: Kolada

(N11043)

Hur ser resultaten ut för elevernas måluppföljning under perioden? För pojkarna i åk 9 ökade andelen elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen under 2018 för att sedan sjunka igen. Flickorna har sedan 2017 en nedåtgående trend. Samma mönster kan vi se angående meritvärdet. Den indikator som kanske är viktigast av allt, och som hänger ihop med nyckeltalet uppnått kunskapskraven i alla ämnen, är andel elever som är behöriga till ett yrkesprogram på gymnasiet. Där har vi en minskning av 5 procentenheter för både pojkar och flickor men från relativt höga värden. 2017 var Norrtäljes resultat högre i jämförelse med riket och andra kommuner med samma socioekonomi. Idag ligger vi lägre både för pojkar och för flickor.



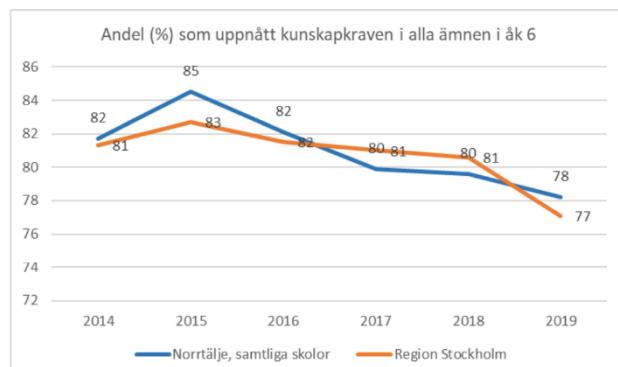
Figur 4. Andel kvinnliga elever i åk 9 som är behöriga till ett yrkesprogram på gymnasiet och i förhållande till riket och andra liknande socioekonomiska kommuner. Källa: Kolada (N15564).



Figur 5 visar andelen manliga elever i åk 9 som har behörighet till yrkesprogram på gymnasieskolan och i förhållande till riket och andra liknande socioekonomiska kommuner. Källa: Kolada (N15564).



Om vi tittar på eleverna i åk 6 så ser vi samma trend. Andelen som uppnått kunskapskraven i åk 6 har succesivt minskat från toppåret 2015.



Figur 6.
Andel elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen i åk 6. Källa Skolverket

Beror resultaten på skolutvecklingsprogrammet? Då ingen genomarbetad implementering av programmet genomfördes är det svårt, eller omöjligt, att säga om det har haft någon effekt på resultaten. Det håller dock inte dåvarande ansvariga politiker med om. De anser att de goda resultat som framförallt pojkarna i åk 9 hade 2018 är kopplat till skolutvecklingsprogrammet. Det skulle de kunna ha rätt i, men det finns inget som antyder att programmet påverkat resultaten mer än någon annan faktor. 2018 och till viss del även 2019 visade pojkarna i åk 9 på goda resultat. Flickorna presterade fortfarande bra men med sämre resultat än åren innan. Programmet har pågått i 4,5 år. Eleverna som gick ut åk 6 och 9 i år har genomfört en stor del av sin utbildning under programmets tidsperiod. På de åren har resultaten succesivt försämrats. Skolutvecklingsprogrammet är förmodligen inte orsak till försämringen heller av samma anledning som ovan. Det finns dock indikationer på att programmet tog fokus från kärnverksamheten på huvudmannanivå. Det i sin tur kan anses vara negativt för hela barn- och utbildningsförvaltningen, trots goda intentioner från politiker och tjänstepersoner.

Gemensam kultur och förhållningssätt

Under rubriken kultur beskrivs en hel del detaljerade situationer om hur utbildningen ska bedrivas i vår kommun. Personalen ska bygga en stolthet som ska sprida sig till barn och elever där alla anstränger sig och gör sitt bästa. Här kan vi igen ta samma argument som vänsterpartiets yttrande, *hur ska det gå till?* Vi vill ha en skola där delaktighet och tryggheten säkerställs och där inga kränkningar sker. Det behövs inte ett program som säger samma sak som våra styrdokument, om ingen plan finns för att komma fram till det önskade läget.

I en motion från liberalerna där en strategi för hur skolan ska arbeta med det kompensatoriska uppdraget efterfrågas, besvaras motionen med att skolutvecklingsprogrammet ger tillräckligt stöd för skolans arbete med att arbeta kompensatoriskt för att höja skolresultaten¹⁵. Detta är ett återkommande inslag i kommunstyrelsens svar på motioner angående förskole- och skolverksamhet. Skolutvecklingsprogrammet blir svaret på motioner. Det blir ett sätt att inte ta tag i frågorna fullt ut eller på djupet då skolutvecklingsprogrammet inte ger några svar om hur det ska gå till.

¹⁵ KS sammanträdesprotokoll Dnr 2017-091 § 99. 2017-05-21.



Att texten i programmet är okontroversiellt, fint skrivet och utgår från våra styrdokument blir ett problem. Det finns ingen plan för någon insats och ingen som ansvarar för att det genomförs, trots flera sidor om styrkedja och ansvarsfördelning. Programmet avslutas med rubriken:

Uppföljning och tidsplan:

- Ovanstående aktiviteter och satsningar kommer verkställas och genomföras enligt tidsplan kopplad direkt till nämndens verksamhetsplan.
- Respektive chefsnivå i styrkedjan har ansvar för att följa upp de områden som ligger inom aktuellt ansvarsområde.

Det är allt som står under rubriken uppföljning och tidsplan. Alla ska själva känna sitt eget ansvar för att aktiviteter och satsningar genomförs. Ett frivilligt ansvarstagande kan vara riskabelt att bygga skolutveckling på. Det är också vad vi ser när vi går igenom verksamhetsplanerna från kommunstyrelsen och tekniknämnden. Det finns ingen känd tidsplan som alla nämnder kan arbeta efter. Det är också otydligt angående vem som skulle ta fram en sådan tidsplan i ett så stort projekt där hela Norrtälje kommun ska bidra till en framgångsrik förskola och skola. Skolutvecklingsprogrammet missar de viktigaste delarna i ett utvecklingsarbete: Vilken effekt vi eftersträvar, vilka insatser vi ska genomföra för att nå dit, hur och när vi ska genomföra dem och vem som ansvarar och för uppföljningen av insatserna. Trots att systematiskt kvalitetsarbetet är ett av de beskrivna grundfundamenten är skolutvecklingsprogrammet inte uppbyggt enligt den principen.

Om vi titta mer noggrant på första meningen så står det att aktiviteter och *satsningar* kommer att verkställas. En satsning borde rimligtvis följas av ökade resurser eller omfördelning av resurser. Ingen som har bidragit till denna utvärdering har haft den uppfattningen att det genomförts *satsningar* med kostnadstäckning. I sammanträdesprotokollet från utbildningsnämnden 2016-03-30¹⁶ anges specifikt att – *Vi vill också uppmärksamma på att skolutvecklingsprogrammet inte är förknippat med några nya budgetmedel och vi därför ser fram emot en tydlig och strukturerad plan över hur man ska arbeta med omstrukturering och budgetuppföljning utan att göra avkall på dessa ambitioner - inte minst mot bakgrund av det fortsatt stora underskottet i egenregiverksamheten på grundskolan.*

Vi kan konstatera att initiativtagarna till skolutvecklingsprogrammet hade stora ambitioner att programmet skulle göra skillnad för Norrtälje kommuns barn- och elever. Tyvärr tillsattes inga medel till de beskrivna aktiviteter och satsningar. Inte heller säkerställdes det att "någon" implementerade programmet i barn- och utbildningsförvaltningens verksamheter. En dåvarande rektor uttrycker att – *Efter att programmet lanserades med pompa och ståt väntade vi på nästa steg. Det kom aldrig något.*

Framtida prognoser

Som nämnts i inledningen konstaterar HMR Affärsutveckling att elevantalet går ner i kommunen, att vi har för mycket lokaler och att grundsärskolan minskar. Vi kan idag se att ingen av de prognoserna stämmer 2021. Vi vet inte om de prognoserna var väl underbyggda eller om de endast tittade på nuläge och bakåt. Oavsett det kan vi konstatera att det är svårt att se in i framtiden och att en viss osäkerhetsmarginal behöver

¹⁶ UN sammanträdesprotokoll Dnr 2016-600 § 15. 2016-03-30.



ingå i analyserna. Det ställs också andra krav på utbildningen idag än tidigare. Nämnderna har själva tagit upp problemen med att vissa eleverna inte går på toaletten under skoldagen eller väljer att avstå från idrotten då de måste duscha i gemensamma lokaler. Dessa områden kanske måste byggas bort, andra delar är lättare för rektorerna att organisera för själva. Förskola och skolan är inte statisk och därför är det viktigt att vara uppmärksam och följsam utifrån de behov verksamheterna har just nu. Det behöver inte stå i motsats till en mer långsiktig skolutveckling, däremot visar det på hur viktigt det är att vi har processer som säkerställer vårt systematiska kvalitetsarbete.

Grundsärskolan som också förväntades minska har en så god verksamhet att vårdnadshavare väljer den kommunala grundsärskolan för sina barn. I kombination med ovanstående och att bedömningarna av vilka elever som är berättigade till grundsärskolan har ändrats sedan 2016 har vi en akut situation på grundsärskolan. Det är en snabb förändring och är en lärdom vi bör dra inför framtida satsningar. Framförallt grundsärskolan behöver luft i sin organisation för att kunna ta emot elever när efterfrågan ökar. Det behövs en långsiktighet med utrymme för anpassningar i verksamheten för en elevgrupp som vi behöver värna lite extra om. Då måste prognoser som medför minskade resurser vara mycket väl grundade.

Konklusion

Det som de allra flesta lyfter fram som en positiv faktor är att skolutvecklingsprogrammet visade på en politisk vilja att enas om en riktning för kommunens förskola och skola. Att det fanns en tanke kring kvalitet och långsiktighet vilket efterfrågades av verksamheterna själva.

Den systematiska samverkan över nämnder och förvaltningar för en kommungemensam kraftsamling och helhetsperspektiv gällande skola och förskola som beskrivs i skolutvecklingsprogrammet har inte genomförts under tidsperioden.

Den starka styrkedjan som eftersträvas har inte fungerat fullt ut. Det systematiska kvalitetsarbetet är ett tydligt exempel på att brott i styrkedjan funnits på flera nivåer. Huvudmannen (fullmäktige) kan inte ta det fulla ansvaret för utbildningarna i enlighet med skollagen om förskolorna- och skolornas kvalitetsarbete inte når eller efterfrågas av nästa nivå.

Elevernas resultat har inte ökat över tidsperioden. Skolutvecklingsprogrammet i sig är förmodligen inte orsak till försämringen. Det finns dock indikationer på att programmet tog fokus från kärnverksamheten på huvudmannanivå. Det i sin tur kan anses vara negativt för hela barn- och utbildningsförvaltningen, trots goda intentioner från politiker och tjänstepersoner.

Under programmets livslängd, har det inte tagits några för organisationen kända beslut om en medveten kommungemensam strategi för att säkerställa att Norrtälje kommun, som huvudman, har legitimerade och behörig personal i våra utbildningsverksamheter.

Den resursfördelningsmodellen som skulle säkra upp småskolors utmaningar har inte genomförts. Små skolor har fortfarande mycket svårt att bedriva en kvalitativ utbildning bland annat på grund av medarbetarstrategierna som inte blivit av. De har inte råd med heltidsanställningar av behörig personal vilket medför en kvalitetssänkning av utbildningen.



Initiativtagarna till skolutvecklingsprogrammet hade en stor ambition att skolutvecklingsprogrammet skulle göra skillnad för Norrtälje kommuns barn- och elever. Tyvärr tillsattes inga medel till de beskrivna aktiviteter och satsningar. Inte heller säkerställdes det att "någon" implementerade programmet i barn- och utbildningsförvaltningens verksamheter.

Slut

Utvärderingen är genomförd av Enheten för resultat- och analys vid barn- och utbildningskontoret på uppdrag av barn- och skolnämnden. Barn- och skolnämndens sammanträdesprotokoll § 122. Dnr BSN 2020-837.