

KOMMUNLEDNINGSKONTOR KLK
Utredningsenheten
Elisabeth Smolka

Kvalitetspeng grundskola

Sammanfattning

Rapporten är ett underlag för beslut om att införa en kvalitetspeng i grundskolan. Syftet är att stimulera skolorna att utveckla sin undervisningskvalitet så att fler elever når högre måluppfyllelse. Rapporten baseras på forskning om kvalitet i grundskolan, Skolinspektionens och Skolverkets rapporter, förordningar och allmänna råd om kvalitet i skolan, samt en juridisk rättsutredning.

Utbildningsområdet i Täby kommun rekommenderar att införa en kvalitetspeng som tilldelas skolor där minst 4 av 5 jämnt viktade indikatorer uppnås, varav kunskapsprogression är obligatorisk:

- Uppnådd kunskapsprogression (inom alla de stadier som skolan erbjuder)
 - Lågstadiet: nationella prov - sammanvägt medelvärde för samtliga delprov per skola, andel elever som nått kravnivån – minst 95 %
 - Mellanstadiet: nationella prov – positiv progression på andel elever som fått godkända provresultat från åk 3 till åk 6 i matematik och svenska
 - Högstadiet: nationella prov – positiv progression på andel elever som fått godkända provresultat från åk 6 till åk 9 i matematik, engelska och svenska
- Elevhälsa, nedan ska vara uppfyllt:
 - Tillgång till lagstiftad elevhälsa enligt 2 kap. 25 § Skollagen (2010:800): Skolorna ska kunna påvisa att alla elever har tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog, kurator och personal med specialpedagogisk kompetens
 - Utfall på Våga Visa-enkäten (eller motsvarande fråga på egen brukarenkät) inom området Normer och värden:
 - Skolan arbetar mot kränkande handlingar som t ex mobbning – minst 75 %
 - Jag trivs i skolan – minst 85 %
 - Flickor och pojkar behandlas lika av lärarna – minst 65 %
- Rektor har examen från statliga rektorsprogrammet
- Andel personal med pedagogisk högskoleexamen – minst 85
- Upplevd trygghet enligt brukarenkät – minst 90 %

Utbildningsområdet anser att kvalitetspengen bör utvärderas om 3 år för att se om önskat syfte har uppnåtts.

Utbildningsområdet anser också att behovet av socioekonomisk resursfördelning bör utredas på nytt för att säkerställa att även de barn och elever som har sämre förutsättningar att nå utbildningens mål ändå gör det.

Bakgrund

I ”Den politiska inriktningen för Täby kommun under mandatperioden 2019-2022” gavs uppdraget *Godkänt resultat i alla ämnen i årskurs 9 är en viktig förutsättning för högre studier. En kvalitetspeng ska därför utredas med syftet att få en bättre kvalitet i grundskolan och med målet att höja andelen elever med godkända betyg i alla ämnen.*

I barn- och grundskolenämndens budget för 2020 är 5,0 mnkr avsatta för en kvalitetspeng till grundskolan.

Syftet är att stimulera skolorna att utveckla sin undervisningskvalitet så att fler elever når högre måluppfyllelse.

I skollagen 3 kap, 2 § står det att *alla barn och elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.* Detta är något som Täby kommun jobbar aktivt med och som ger tydliga resultat då det är en låg andel elever i grundskolan som inte når målen i alla ämnen. Orsaken till den höga måluppfyllelsen är ett systematiskt kvalitetsarbete med tät och grundlig uppföljning av elevernas kunskapsresultat och därmed vidtagna åtgärder samt en kontinuerlig utveckling av didaktiska metoder. Ett arbetssätt som är grunden för att tillgängliggöra lärandet för alla elever. De insatser som skolorna har vidtagit för att stärka elevernas möjlighet att nå högt ställda kunskapskrav vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Täbys skolor är i dag bland de bästa i landet. Andel elever som når målen i alla ämnen¹ är 89,1 % vilket kan jämföras med 81,3 % i Stockholms län och 75,5 % i hela Sverige.

Vad påverkar kvaliteten i grundskolan?

Skolkommissionen menar att svensk skola och förskola till stora delar fungerar väl². Barn och elever trivs och är engagerade i skolarbetet. Lärare och förskollärare tycker att det är meningsfullt att gå till jobbet och trivs i den skola de arbetar i och de flesta föräldrar är nöjda med barnens lärare och vad deras barn får lära sig i skolan.

Det finns dock en annan bild som visar på sjunkande skolresultat och minskad likvärdighet över tid. I en utredning från 2017 menar Skolkommissionen³ att skolan kännetecknas av allvarliga systemsvagheter. Det har lett till försämrade förutsättningar för en hög kvalitet i undervisningen. Det senare är avgörande för att eleverna ska kunna nå goda kunskapsresultat. Systemsvigheterna består enligt kommissionen framför allt i följande brister:

- Sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän.
- För svag kompensatorisk resursfördelning.

¹ Läsåret 2018/2019

² SOU 2017:51 - *Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola*

³ SOU 2017: 35 - *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*

- Otillräcklig kompetensförsörjning till lärar- och skolledaryrkena och bristande förutsättningar för professionsutveckling.
- Brister i resultatinformation vilket försvårar kvalitetsarbetet. Det nationella uppföljnings- och utvärderingssystemet ger inte tillförlitlig information som speglar elevernas kunskapsutveckling.
- Skolsegregation som leder till kvalitetsskillnader mellan skolor.
- Problem i lärandemiljön.
- Splittrad och över tid oenig nationell styrning av skolan.

Det finns alltså både styrkor men också svagheter som begränsar skolans möjligheter att fylla sin roll. Kompetenta lärare och en god kvalitet i undervisningen är avgörande för goda kunskapsresultat.⁴

Skollagen är tydlig med att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag; att alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning och att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas. Skolkommissionen menar⁵ att ett likvärdigt skolsystem inte innebär att utbildningen behöver utformas på samma sätt överallt, eller att undervisningen ska vara likadan för alla elever. Likvärdighet innebär inte likformighet eller att alla elever ska få lika mycket resurser. Utbildningen och undervisningen ska dock vara av likvärdig kvalitet. Varje elev ska få möjlighet att utvecklas så långt som möjligt oberoende av sin bakgrund och av i vilken skola eleven går i. Likvärdighet innebär vidare att de nationellt fastställda målen ska prägla all skolverksamhet. För att skolsystemet ska bli likvärdigt är det dock av betydelse att målen kan nås på olika sätt beroende på lokala behov och förutsättningar, samt att undervisningen anpassas till varje elevs förutsättningar.

När Skolinspektionen genomför regelbundna kvalitetsgranskningar⁶ av landets skolor bedömer de kvaliteten inom fyra centrala områden som är utvalda utifrån från vad forskningen har pekat ut som viktiga för skolutveckling:

Rektors ledarskap

Rektorn är skolans pedagogiska ledare och ansvarar för att undervisningen utvecklas så att alla elever oavsett könstillhörighet ges en undervisning av god kvalitet i en trygg miljö. För att nå detta syfte och verka för att undervisningen håller en hög och jämn kvalitet ska rektor tillsammans med elever och personal arbeta långsiktigt och systematiskt.

Undervisning

Undervisningen ska främja elevernas möjligheter att nå läroplanens mål. För att kunna göra det behöver lärarna planera och genomföra undervisningen så att syftet med ämnet uppnås.

⁴ Se t.ex. OECD (2005). *Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers*, Hattie, J., (2009). *Visible learning: a synthesis of over 800 metaanalyses relating to achievement* och Håkansson, J & Sundberg

⁵ SOU 2017: 35 - *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*

⁶ <https://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/regelbundenkvalitetsgranskning/>

Trygghet och studiero

Utbildningen ska utformas så att eleverna har en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. I detta ingår att alla som arbetar i skolan har ett gemensamt förhållningssätt och att det finns en medvetenhet om hur trygghet och studiero påverkar lärandet i undervisningen.

Bedömning och betygssättning

Alla elever har rätt att få sina kunskaper bedömda på samma grunder. Lärarens planering, genomförande och uppföljning av undervisningen är tätt sammanlänkade och bygger på varandra. Bedömning kan endast ske rättssäkert om undervisning planerats och genomförts i enlighet med läroplansskrivelserna. Således innebär en korrekt bedömning också att undervisningskvaliteten måste hålla en hög nivå. Betygssättning innebär myndighetsutövning som kan ha en avgörande betydelse för elevens framtid. Betyg har en direkt koppling till behörighet och urval för vidare utbildning. Det är därför viktigt att alla elever, oavsett vilken skola de gått i eller vilken lärare som satt betyg, har blivit bedömda utifrån samma krav.

Socioekonomisk resursfördelning

Från och med höstterminen 2015 till och med 31 december 2018 fördelade Täby kommun en del av de resurserna som ges till skolorna utifrån socioekonomiska faktorer. Socioekonomisk fördelning bygger på att elevers socioekonomiska bakgrund samvarierar med sannolikheten för att eleverna uppnår målen och syftar till att kompensera för skillnader i eleverna förutsättningar. Under hösten 2018 genomförde utbildningschefen i Täby kommun en utredning som undersökte i vilken utsträckning det finns tillämpbara resursfördelningsmodeller som har mätbara positiva effekter på eleverna kunskapsresultat. Slutsatserna från den **utredningen** var att ett positivt samband mellan strukturbidrag och förbättrade kunskapsresultat inte kan styrkas. Således beslutade barn- och grundskolenämnden 2018-11-15 § 89 att budget för strukturbidrag från och med januari 2019 flyttas till grundpengen.

En analys av senaste PISA-undersökningen⁷ visar att elever som går i skolor med en mindre gynnsam socioekonomisk elevsammansättning riskerar att få sämre undervisning. Rektorer i skolor med en mindre gynnsam elevsammansättning svarar i PISA-enkäten att de i högre grad upplever problem med lärarrekrutering och lärares kompetens och förutsättningar. Andelen behöriga lärare är också lägre på dessa skolor. Elevernas enkätsvar i PISA visar dessutom att stökigt klassrumsklimat, skolk och sen ankomst tycks vara ett större problem på skolor med en mindre gynnsam elevsammansättning.

Skolverket konstaterade 2009 att föräldrarnas utbildningsnivå har fått en ökad betydelse för elevernas resultat.⁸ Såväl nationell betygsstatistik som resultaten i internationella kunskapsmätningar visar att elevernas socioekonomiska bakgrund har fortsatt stor betydelse

⁷ Skolverket (2019) *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*

⁸ *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola* - Skolverket (2009).

för deras studieresultat.⁹ I OECD:s studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9, den så kallade TALIS-undersökningen (*The Teaching and Learning International Study*), klassificeras en skola som att den har svåra förutsättningar om mer än 10 procent av eleverna har ett annat modersmål än undervisningsspråket, om mer än 10 procent har behov av särskilt stöd, och om mer än 10 procent kommer från en socioekonomiskt utsatt bakgrund.¹⁰

Att fördela resurser kompensatoriskt handlar inte enbart om att styra ekonomiska resurser utifrån behov¹¹. Det kan också handla om att se till att erfarna rektorer samt erfarna och behöriga lärare arbetar på skolor med svåra förutsättningar. Det är elever som har det svårast som har störst behov av erfarna och skickliga lärare. Men lärare på skolor med svåra förutsättningar har ofta kortare erfarenhet och i lägre utsträckning legitimation och rätt behörighet än lärare på socioekonomiskt mer gynnade skolor. TALIS-undersökningen, som genomfördes 2013, visar att sannolikheten för Sveriges del är hälften så stor att en lärare med lång yrkeserfarenhet (mer än fem år) arbetar på en skola med en stor andel elever från socioekonomiskt utsatta hem, som för en lärare med kortare erfarenhet.¹² Även 2015 års skolkommision visar att andelen legitimerade lärare och andelen lärare med en pedagogisk högskoleexamen är lägre i skolor med en stor andel elever från socioekonomiskt utsatta hem.¹³

Föreslagna områden för kriterier till kvalitetspeng

Vikten av tidiga insatser för goda kunskapsresultat

Grunden för en god måluppfyllelse startar redan i skolans lägre åldrar. Forskningen på området pekar på vikten av tidiga insatser. Med det menas ett proaktivt arbete för att stötta elever att fullfölja sina studier. Det är i mötet med skolan eller förskolan som akademiska mönster, beteendemönster och sociala mönster etableras¹⁴. Longitudinella internationella studier visar tydligt att tidiga erfarenheter av akademiskt misslyckande i form av låga resultat har, tillsammans med beteende och relationerna i skolan, ett tydligt samband med icke fullföljda studier¹⁵.

Forskare har påvisat hur mönster som etablerats under lågstadiet bidragit till elevers benägenhet att fullfölja studier på gymnasienivå, och att det handlar om förändringar i attityder, motivation, sociala beteendemönster såväl som lärandemönster och inte bara

⁹ Skolinspektionen (2017b).

¹⁰ Skolverket (2014c)

¹¹ SOU 2018:17 - *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*

¹² Skolverket (2014c)

¹³ SOU 2016:38 - *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*

¹⁴ Dale, 2010

¹⁵ Alexander, Entwistle, and Horsey, 1997: 110; Alexander et al, 1993, 1997, 2001; Ensminger and Slusarcick, 1992; Jimerson et al, 2000

kognitiva aspekter¹⁶. Att tidigt intervensera och stötta elever ger inte bara fördelar för individen utan ger också sociala och ekonomiska fördelar för samhället i stort¹⁷.

Sedan den 1 juli 2019 gäller bestämmelser i skollagen om en garanti för tidiga stödinsatser¹⁸. Syftet med garantin är att elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd ska få det så tidigt som möjligt och att stödet utformas efter varje elevs behov. Syftet med en garanti för tidiga stödinsatser är att uppmärksamma elever som är i behov av stöd i sitt lärande och att stödinsatser i svenska, svenska som andraspråk och matematik ska sättas in tidigt. Målet är att fler elever ska nå en fullständig utbildning.

Eftersom målet med en kvalitetspeng är att stimulera skolor att utveckla undervisningen så att fler elever får möjlighet till måluppfyllelse i alla ämnen är det lämpligt att premiera goda resultat i alla stadier. Då grunden för en god måluppfyllelse startar redan i förskoleklass rekommenderar utbildningsområdet att uppnådda kunskapskrav i årskurs 3 (nationella prov), årskurs 6 (positiv progression i nationella prov mellan åk 3 och åk 6) och årskurs 9 (positiv progression i nationella prov mellan åk 6 och åk 9) används som indikatorer för kvalitetspeng.

Elevhälsans påverkan på elevernas kunskapsresultat

Alla elever ska ges möjlighet att utvecklas och lära sig så mycket som möjligt under sin skoltid. De bästa förutsättningarna för det får eleverna i en skolmiljö som är stimulerande, trygg och hälsosam. Eleverna behöver också må bra. Sambandet mellan hälsa och lärande är väl etablerat; god hälsa leder till ökat välbefinnande, och därmed även till bättre förutsättningar för lärande hos den enskilda eleven. Omvänt ökar ett lågt självförtroende eller en dålig psykisk hälsa risken för att eleven ska prestera sämre än sina klasskamrater i skolan¹⁹.

Elevhälsans uppdrag inom skolverksamheten är att komplettera skolpersonalens pedagogiska kompetens avseende elevernas utveckling och lärande. Det innebär att uppmärksamma och definiera förhållanden hos elever och i den omgivande miljön som kan antas påverka elevernas lärande, att bistå skolledningen med specifik kunskap inom elevhälsoområdet, samt att samverka med lärare och övrig personal i planering, genomförande och uppföljning av verksamheten.

Elevhälsan ska, enligt skollagen²⁰, omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser, och behöver därför bestå av vissa specifika yrkesgrupper. Det ska finnas tillgång till en "samlad elevhälsa" som består av skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator, samt personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser tillgodoses. Även om skolans huvudman tillåts att organisera elevhälsan efter lokala behov och förutsättningar är lagstiftarens sammansättning av elevhälsan bestämd utifrån att

¹⁶ Finn et al (1997, 2005)

¹⁷ Nilsson & Wadeskog, 2008 m.fl

¹⁸ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/organisera-tidigt-stod-och-extra-anpassningar/lasa-skriva-rakna---garanti-for-tidiga-insatser>

¹⁹ Kungliga Vetenskapsakademien (2010), *School, Learning and Mental health – A systematic Review*

²⁰ 2 kap. 25 § Skollagen (2010:800)

den ska ge möjlighet att kunna bemöta hela den bredd av svårigheter och behov som elever kan omfattas av. Det betyder att elevhälsans samtliga yrkesgrupper förväntas bidra med sina respektive professionella perspektiv i arbetet för elevernas bästa.

Elevhälsans fyra professionella perspektiv kan sägas utgöra varsin del av den helhetssyn på eleven som, tillsammans med lärarnas pedagogiska kompetens, är grundläggande för att eleven ska kunna ges en god utbildning. Perspektiven innebär att en särskild aspekt, vad gäller elevens förutsättningar för lärande, är möjlig att uppmärksamma:

- Det specialpedagogiska perspektivet utgör det synsätt genom vilket främst inlärningssvårigheter och konsekvenser av elevers funktionsnedsättningar eller andra påverkande omständigheter fokuseras på. Detta perspektiv företräds av personal med specialpedagogisk kompetens.
- Det medicinska perspektivet företräds av skolläkare och skolsköterska, och fokuserar främst på elevernas medicinska status, fysiska hälsa och kroppsliga utveckling.
- Det psykosociala perspektivet företräds av kurator, och kan sägas fokusera på elevernas psykosociala situation vad gäller relationer, normer och värderingar.
- Det psykologiska perspektivet företräds av psykolog. Fokus vid detta perspektiv är främst på den del av eleven, och de aspekter i elevens omgivning, som kan sägas höra till, och påverka, själslivet. Det omfattar därmed elevernas psykiska hälsa.

Elevhälsans uppdrag att komplettera den pedagogiska kompetensen förutsätter att elevhälsan organiseras på ett sådant sätt att samverkan mellan elevhälsans olika yrkeskategorier och skolans pedagogiska personal kan äga rum. Elevhälsan ska således inte bara stödja eleverna, utan även stödja lärarna i deras pedagogiska uppdrag. Det kan dock påpekas i sammanhanget att skolan inte ensam är ansvarig för insatser till elever som till exempel mår psykiskt dåligt. Elevers olika behov kan även aktualisera samverkan med aktörer utanför skolan, såsom barn- och ungdomspsykiatri eller socialtjänst.

Elevernas förutsättningar för lärande påverkas av hur lärmiljön är utformad utifrån social, pedagogisk och fysisk miljö. De har stor betydelse för att alla och elever oavsett förutsättningar ska kunna utvecklas och lära utifrån verksamhetens värdegrund och uppdrag²¹.

Barn som känner sig delaktiga, och är det, blir tryggare. Delaktighet ger förutsättningar för lärandet i skolan. Det kan handla om att förebygga och motverka utsatthet, kränkningar och mobbning. Att arbeta för ökad delaktighet för elever innebär samtidigt att främja en lärmiljö där alla kan känna sig trygga, engagerade och erkända. Tryggheten är viktig för att verksamheten ska uppnå kunskapsuppdraget.

I skolan och på fritidshemmet ska traditionella könsmonster och roller uppmärksammas, och flickor och pojkar ges samma möjligheter att utvecklas utan att begränsas av stereotypa

²¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2018) *Värderingsverktyg för tillgänglig utbildning – förskola, skola och fritidshem*

könsroller²². Arbeta med jämställdhet har ett värde i sig utifrån verksamhetens värdegrund och demokratiuppdrag, men det är också en förutsättning för att lyckas med kunskapsuppdraget.

Sambandet mellan hälsa och lärande är väl etablerat och tillgång till elevhälsa rekommenderas därför som indikator för kvalitetspeng. Att elevhälsan säkerställer hög trivsel bland eleverna, att flickor och pojkar behandlas lika av lärarna samt att skolan arbetar mot kränkande handlingar är viktiga förutsättningar som påverkar elevernas lärande och föreslås också användas som indikatorer för kvalitetspeng.

Rektors ledarskap

Rektorn är skolans pedagogiska ledare och ansvarar för att undervisningen utvecklas så att alla elever oavsett könstillhörighet ges en undervisning av god kvalitet i en trygg miljö. För att nå detta syfte och verka för att undervisningen håller en hög och jämn kvalitet ska rektor tillsammans med elever och personal arbeta långsiktigt och systematiskt.

Utifrån kunskap om skolans kunskaps- och värdegrundsuppdrag ska rektor skapa de bästa förutsättningarna för att lärarna professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla undervisningen.

Rektor ska utifrån en analys av nuläget identifiera verksamhetens utvecklingsbehov och med grund i denna analys ska rektorn vidta nödvändiga förbättringsåtgärder och anpassa kompetensutveckling och andra skolförbättrande insatser utifrån det.

Rektorn ska även styra skolans organisation så att verksamhetens resurser används på ett sätt som svarar mot elevernas behov, så att alla elever ges förutsättningar att nå målen för utbildningen och få en likvärdig, stimulerande undervisning av god kvalitet. Det handlar både om att rektor organiserar skolans arbete så att lärare används för sådan undervisning de har utbildning inom som att lokaler och utrustning håller den kvalitet som behövs för att lärarna ska kunna bedriva en stimulerande undervisning.²³

Rektorsprogrammet är en befattningsutbildning på akademisk nivå som är obligatorisk för de rektorer som är anställda efter den 15 mars 2010 och som inte gått en äldre statlig rektorsutbildning. De ska påbörja utbildningen inom ett år efter tillträde. Utbildningen ger nya kunskaper, skapar nätverk och sätter igång utvecklingsprocesser. Undervisningen sker till största del i form av internat på kursgårdar, eget arbete på hemmaplan och inläsning av litteratur. Deltagaren behöver avsätta cirka 20 procent av sin arbetstid till utbildningen under 3 år. Skolledaren går utbildningen som en del av arbetet. Studierna omfattar 30 högskolepoäng och behandlar tre områden:

- skoljuridik och myndighetsutövning, 10 högskolepoäng

²² Skolverket (2011). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*

²³ <https://www.skolinspektionen.se/sv/Rad-och-vagledning/rektors-ledarskap/>

- styrning, organisering och kvalitet, 10 högskolepoäng
- skolledarskap, 10 högskolepoäng.

Att rektor har avslutat rektorsprogrammet och därmed tillgodosett sig ovanstående kunskaper påverkar skolans kvalitet och rekommenderas därför som indikator för kvalitetspeng.

Andel personal med pedagogisk högskoleexamen

Skolverket²⁴ menar att en betydande mängd forskningsresultat pekar på lärarens betydelse för elevernas resultat, men även att det är stora skillnader mellan olika lärare när det gäller hur väl man lyckas med att eleverna uppnår goda resultat. Den ämnesdidaktiska kompetensen (förmågan att undervisa varierat i ett visst ämne) har större betydelse än enbart ämneskunskaper. Lärarens kompetens är med andra ord nära förknippad med hur undervisningen organiseras och genomförs.

Skolinspektionen²⁵ skriver att elever har rätt att undervisas av lärare med rätt utbildning. Men det råder idag en stor brist på legitimerade och behöriga lärare, vilket gör att många skolor har en betydande andel obehöriga lärare. Många obehöriga lärare på en skola ökar riskerna att eleverna inte får en sammanhållen undervisning. Det som bland annat riskerar att hända är att elever inte får kontinuitet i lektionsplanering, betygssättning och relationer till lärare. Hur rektorerna i praktiken gör för att hantera en situation med många obehöriga lärare i sin verksamhet är avgörande för att förstå förutsättningarna för kvalitet i den svenska skolan.

Skolinspektionen²⁶ menar att det finns **tre centrala områden** som är avgörande för undervisningens kvalitet:

- Undervisningen är målfokuserad, varierad och innehåller ett aktivt lärarstöd
- Eleverna stimuleras och utmanas i undervisningen utifrån varje enskild individs behov och förutsättningar
- Eleverna görs delaktiga i undervisningen och sitt eget lärande

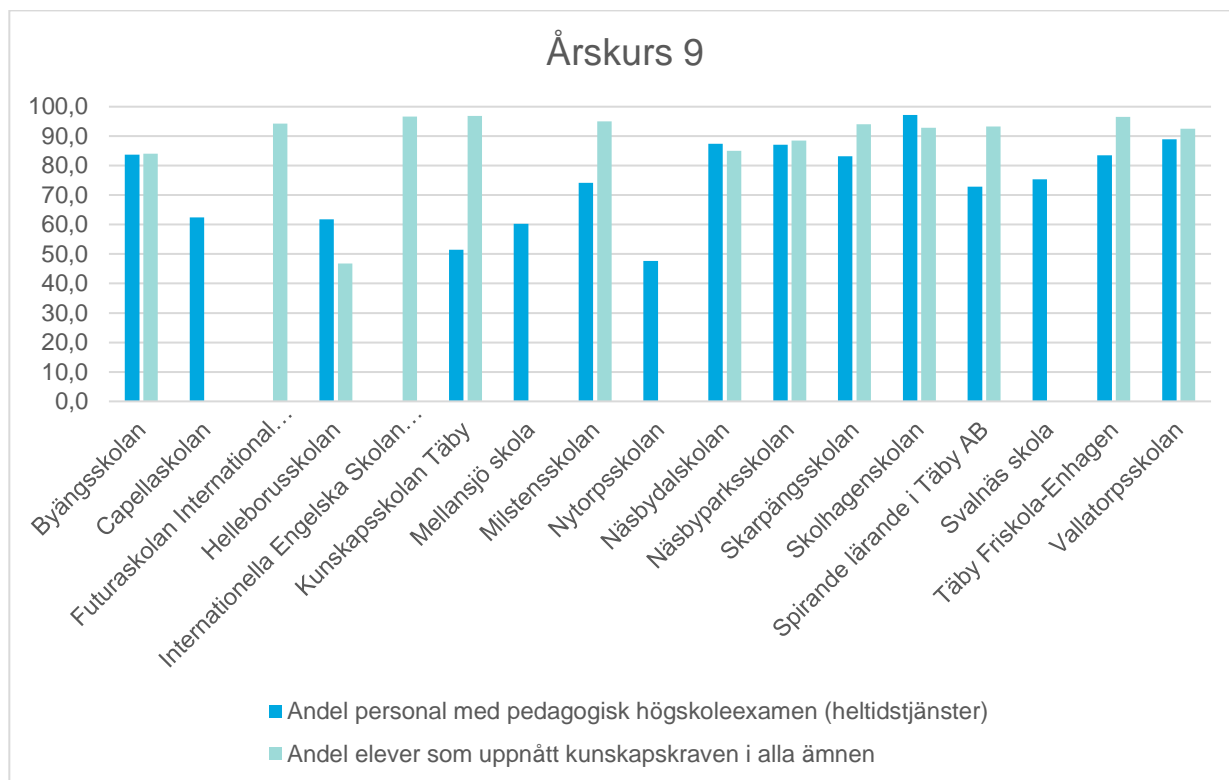
Vid en jämförelse²⁷ av högstadieskolorna i Täby kommun kan en korrelation ses mellan skolor med hög andel personal med pedagogisk högskoleexamen och elever med god måluppfyllelse. Det är anmärkningsvärt att det finns skolor med stor avvikelse mellan andel behöriga lärare och måluppfyllelse.

²⁴ Skolverket (2009) *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?*

²⁵ Skolinspektionen (2017) *Undervisning på skolor med många obehöriga lärare*

²⁶ <https://www.skolinspektionen.se/sv/Rad-och-vagledning/undervisning/>

²⁷ All statistik innefattar även nyanlända elever. Betygen avser elever årskurs 6 och 9, läsåret 2018/2019. Andel behöriga lärare avser heltidstjänster, läsåret 2018/2019 Källa: SiRiS, Skolverket



Att eleverna undervisas av personal med pedagogisk högskoleexamen påverkar elevernas studieresultat positivt och rekommenderas därför som indikator för kvalitetspeng.

Trygghet och studiero

Trygghet och studiero är betydelsefullt för hur eleverna kommer att lyckas nå målen för utbildningen. Strukturerad och varierad undervisning, tillitsfulla relationer mellan lärare och elever samt ett aktivt värdegrundsarbete är förutsättningar för detta²⁸.

Enligt skollagen ska alla elever tillförsäkras en trygg och stödjande skolmiljö. Det är skolan och ytterst rektorns ansvar att skapa trygghet och studiero. Angående arbetsmiljön i skolan står i läroplanen för grundskolan samt förskoleklassen och fritidshemmet bland annat att skolans mål är att varje elev:

- genom egen ansträngning och delaktighet, utifrån sina förutsättningar, tar ansvar för sitt lärande och för att bidra till en god arbetsmiljö,
- visar respekt för och hänsyn mot skolans personal och andra elever som en del av det gemensamma ansvaret för arbetsmiljön på skolan.

²⁸ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/vardegrund-och-arbetsmiljo/framja-trygghet-och-studiero>

Skolinspektionen definierar ”studiero” som att eleverna genom undervisningen fokuserar på lärandet och att störande inslag minimeras²⁹. Granskningen har visat att elevers upplevelse av trygghet och studiero i skolan påverkas av flera faktorer. Undervisningens innehåll och lärares ledarskap har stor betydelse, men även processer som exempelvis berör elevers inflytande liksom arbetet med skolans värdegrund spelar roll.

Trygghet och studiero är betydelsefullt för hur eleverna kommer att lyckas nå målen för utbildningen och rekommenderas därför som indikator för kvalitetspeng.

Juridisk rättsutredning

En rättsutredning om införandet av en kvalitetspeng har genomförts av Mikael Hellstadius, skoljuridisk expert, med syfte att reda ut vilka rättsregler som aktualiseras vid införande av någon form av kvalitetspeng i Täby kommuns förskolor och grundskolor samt vilka rättsliga konsekvenser som olika konstruktioner av kvalitetspengen kan få. Utredningen bifogas rapporten. Sammanfattande slutsatser från rättsutredningen:

Bidrag till fristående förskolor och skolor består idag enligt regelverket av ett grundbelopp samt i förekommande ett tilläggsbelopp. En kvalitetspeng med generella inslag kan inte utgöra tilläggsbelopp och är därmed att betrakta som en del av grundbeloppet. Idag är det vanligt förekommande att det inom grundbeloppet finns en del som fördelas utifrån socioekonomiska kriterier. Det finns dock inget principiellt hinder från att ha ett sådant strukturbelopp som utgår från andra faktorer än socioekonomiska, t.ex. kvalitet. Frågan om kvalitetspengen ska ingå i en eller flera av de poster som är reglerade för grundbeloppet (undervisning, lärverktyg m.fl.) eller ligga utanför är inte närmare reglerad utan kommunerna har här antagligen ett friutrymme att avgöra hur detta i praktiken ska gå till.

Kvalitet kan mätas och bedömas på olika sätt, men kvalitetsmåten måste alltid utgå ifrån och ha en tydlig koppling till nationella styrdokument som skollag och läroplan.

Om en kvalitetspeng ska stimulera skolorna att utveckla sin undervisningskvalitet är det enligt utredningen lämpligt att flera olika typer av parametrar mäts. Det kan t.ex. handla om att utgå ifrån ett förväntat resultat där en verksamhets grundförutsättningar vägs in, rektors kompetens, elevhälsa m.m. Oavsett vilka kriterier som är utgångspunkten för en kvalitetspeng är det viktigt att de är objektiva och sakliga samt inte missgynnar barn och elever med mer omfattande behov.

Kvalitetsmåten behöver inte ha en koppling till elevers resultat. Om kvalitetsmått som utgår från resultat används bör de dock inte utgå enbart från betygsresultat utan även ta hänsyn till bakomliggande förutsättningar, som t.ex. att verksamheten är inriktad på elever med olika former av omfattande stödbehov.

²⁹ Skolinspektionen (2019) *Skolans arbete för att säkerställa studiero*

Vid resursfördelning till fristående verksamheter avser kommunens betalningsansvar barn och elever som är folkbokförda i kommunen (eller stadigvarande vistas ifall folkbokföring saknas). Kvalitetspengen bör därför vara tillgänglig även för de som går i fristående verksamhet utanför kommunen men har Täby som hemkommun. Närmare kriterier för pengarna som t.ex. antal barn/elever från kommunen i viss förskola/skola kan dock tänkas påverka i vilken utsträckning barn/elever i olika skolor får tillgång till den. Här bör observeras att lika villkorsprincipen ligger som ett fundament vid resursfördelning till fristående verksamheter. Den innebär lika villkor för elever i kommunala och fristående förskolor och skolor, oavsett om den fristående skolan ligger inom hemkommunen eller inte. Med utgångspunkt i hur olika typer av socioekonomiska tillägg brukar utformas torde det finnas möjlighet att utesluta fristående skolor med väldigt liten andel elever från Täby – de socioekonomiska tilläggen fördelas ju inte lika för samtliga skolor och elever. Men, det är viktigt att kriterierna för kvalitetspengen är så objektiva och sakliga som möjligt för att inte komma i konflikt bl.a. med principen om lika villkor.

När det gäller interkommunal ersättning (IKE) finns ingen tydlig lika villkorsprincip uttryckt i regelverket på samma sätt som när det gäller resursfördelning till fristående verksamheter. Som ovan beskrivits utgår reglerna om IKE från att grunderna för mottagandet styr den interkommunala ersättningen, om inget avtal finns mellan kommunerna. Det kan därför enligt utredningen inte anses givet att en kvalitetspeng även måste omfatta elever som går i kommunal skola i annan kommun.

Kriterierna för en kvalitetspeng bör vara så objektivt och sakligt konstruerade som möjligt. Enligt utredningen finns det dock inga rättsliga hinder mot att de riktas mot t.ex. högstadiet, och inte mot alla elever i skolformen grundskola.

Barnkonsekvensanalys

En barnkonsekvensanalys är genomförd och bifogas rapporten. Viktiga aspekter från analysen:

- **Positiva effekter** - Skolorna motiveras att göra en extra ansträngning för nå uppsatta kriterier för peng vilket gynnar alla elever på skolan. Skolor som erhåller kvalitetspeng får mer pengar till verksamheten vilket gynnar eleverna på skolan.
- **Negativa effekter** - Skolor med bristande kvalitet som ej erhåller peng får sämre förutsättningar att skapa goda lärmiljöer och mindre pengar till kvalitetsutveckling jämfört med skolor som får pengarna vilket ger en negativ påverkan för eleverna på skolan. Skolor som inte får kvalitetspeng riskerar att få ett sämre rykte som "inte kvalitetskola" vilket kan leda till att elever söker sig till andra skolor.
- **Rekommenderade kompensatoriska insatser** - Ge utbildningschefen i uppdrag att utvärdera kvalitetspengen om 3 år för att se om önskat syfte har uppnåtts. Har skolor som erhållit kvalitetspengen höjt kvaliteten och fått en högre andel elever med godkända betyg i alla ämnen. Ge utbildningschefen i uppdrag att utreda behovet av att återinföra socioekonomisk resursfördelning.

Risk- och konsekvensanalys

En risk- och konsekvensanalys är genomförd utifrån uppdraget att införa en kvalitetspeng oavsett kriterier. Analysen bifogas rapporten. Analysen visar på risker med att införa en kvalitetspeng framför allt inom resursfördelning och likvärdighet.

Resursfördelning

- Enligt skollagen ska kommuner fördela resurser inom skolväsendet efter elevers olika förutsättningar och behov. Det är av stor vikt att resursfördelningen verkar så att skillnader i elevers förutsättningar och behov kan utjämnas. Det finns en risk att en extra peng baserat enbart på godkända resultat går emot det kompensatoriska uppdraget. Genom att använda flera indikatorer som alla är baserade på forskning om vad som påverkar kvaliteten i skolan ges en mer rättvis bedömning om vilka skolor som har rätt att erhålla kvalitetspeng.
- Vid resursfördelning till fristående verksamheter avser kommunens betalningsansvar barn och elever som är folkbokförda i Täby kommun. Det innebär att pengarna kommer kunna tilldelas fristående skolor utanför Täby kommun och därför inte enbart premierar hög kvalitet på skolorna i kommunen.

Likvärdighet

- Om enbart betyg används som kriterium för att tilldelas kvalitetspeng kan det skapa utsatthet hos elever som inte presenterar högt. Indikatorer som baseras på elevers resultat kan skapa utsatthet hos elever som inte presterar högt. Höga betygsresultat är inte självklart ett kvalitetsmål enligt målen i de nationella styrdokumenterna. Det övergripande målet i 3 kap. 2 § skollagen måste anses innebära att en verksamhet kan ha hög kvalitet även om betygsresultaten inte är särskilt höga, givet att eleverna fått goda förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt.
- Om pengarna enbart delas ut på högstadiet är det inte ett lika säkert mått på kunskapskvalitet utan endast ett summativt mått. Eftersom grunden för en god måluppfyllelse startar redan i förskoleklass bör god kvalitet premieras redan i de lägre årskurserna.
- Skolor som riktar sig till elever i behov av särskilt stöd kan komma att ha svårt att nå kriterierna för en kvalitetspeng då eleverna ofta har låg måluppfyllelse och mycket extra personal som inte är legitimerad. Även resultaten på brukarenkäten är ofta låga. Trots det kan skolorna hålla hög kvalitet, men kommer inte att premieras med peng.

Ekonomiska aspekter

Finansiering av pengarna görs inom nämndens budgetram där kvalitetspengens omfattning beslutas (5 mnkr år 2020).

Pengarna föreslås följa grundbeloppet och fördelas per elev folkbokförd i Täby, oavsett årskurs, till skolor i Täby och fristående skolor utanför Täby om skolan uppnår fastställda

indikatorvärden för att erhålla peng och om minst 90 % av eleverna är folkbokförda i Täby. Beroende på skolans storlek kan utfallet på peng variera mycket. En stor skola med 700 elever får ca 350 000 kr per år. En mindre skola med 100 elever får ca 50 000 kr per år.

Genomförd rättsutredning menar att vid resursfördelning till fristående verksamheter avser kommunens betalningsansvar barn och elever som är folkbokförda i kommunen (eller stadigvarande vistas ifall folkbokföring saknas). Kvalitetspengen bör därför vara tillgänglig även för de som går i fristående verksamhet utanför kommunen men har Täby som hemkommun.

När det gäller interkommunal ersättning (IKE) finns ingen tydlig lika villkors princip uttryckt i regelverket på samma sätt som när det gäller resursfördelning till fristående verksamheter. Reglerna om IKE utgår från att grunderna för mottagandet styr den interkommunala ersättningen, om inget avtal finns mellan kommunerna. Det kan inte anses givet att en kvalitetspeng även måste omfatta elever som går i kommunal skola i annan kommun.

Rekommendationer

Rapporten är ett underlag för beslut om att införa en kvalitetspeng i grundskolan. Syftet är att stimulera skolorna att utveckla sin undervisningskvalitet så att fler elever når högre måluppfyllelse. Rapporten baseras på forskning om kvalitet i grundskolan, Skolinspektionens och Skolverkets rapporter, förordningar och allmänna råd om kvalitet i skolan, samt en juridisk rättsutredning.

Utbildningsområdet i Täby kommun rekommenderar att införa en kvalitetspeng som tilldelas skolor där minst 4 av 5 jämnt viktade indikatorer uppnås, varav kunskapsprogression är obligatorisk:

- Uppnådd kunskapsprogression (inom alla de stadier som skolan erbjuder)
 - Lågstadiet: nationella prov - sammanvägt medelvärde för samtliga delprov per skola, andel elever som nått kravnivån – minst 95 %
 - Mellanstadiet: nationella prov – positiv progression på andel elever som fått godkända provresultat från åk 3 till åk 6 i matematik och svenska
 - Högstadiet: nationella prov – positiv progression på andel elever som fått godkända provresultat från åk 6 till åk 9 i matematik, engelska och svenska
- Elevhälsa, nedan ska vara uppfyllt:
 - Tillgång till lagstiftad elevhälsa enligt 2 kap. 25 § Skollagen (2010:800): Skolorna ska kunna påvisa att alla elever har tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog, kurator och personal med specialpedagogisk kompetens
 - Utfall på Våga Visa-enkäten (eller motsvarande fråga på egen brukarenkät) inom området Normer och värden:
 - Skolan arbetar mot kränkande handlingar som t ex mobbning – minst 75 %
 - Jag trivs i skolan – minst 85 %

- Flickor och pojkar behandlas lika av lärarna – minst 65 %
- Rektor har examen från statliga rektorsprogrammet
- Andel personal med pedagogisk högskoleexamen – minst 85 %
- Upplevd trygghet enligt brukarenkät – minst 90 %

Utbildningsområdet rekommenderar också att barn- och grundskolenämnden beslutar att:

1. Indikatorvärden fastställs för kommande år i samband med att barn- och grundskolenämnden beslutar om bidragsbelopp för kommande kalenderår.
2. Pengen följer grundbeloppet och fördelas per elever folkbokförda i Täby kommun till skolor i Täby kommun och fristående skolor utanför Täby kommun som uppnår fastställda indikatorvärden och om minst 90 % av eleverna är folkbokförda i Täby.
3. Skolor med elever folkbokförda i Täby kommun ska på Täby kommuns efterfrågan tillhandahålla resultat på efterfrågande indikatorvärden senast 30 september årligen.
4. Skolorna inte förlorar kvalitetspeng från ett år till ett annat på grund av ett års sviktande resultat som beror av tillfälligheter som kan svåra att råda över, exempelvis rekrytering.
5. Finansiering av pengarna görs inom nämndens budgetram där kvalitetspengens omfattning beslutas (5 mnkr år 2020).
6. Avsatta medel för kvalitetspeng är ett maxbelopp som rekommenderas att inte överstigas om elevvolymerna ökar.
7. Ge utbildningschefen i uppdrag att utvärdera kvalitetspengen om 3 år för att se om önskat syfte har uppnåtts.
8. Ge utbildningschefen i uppdrag att utreda behovet av att återinföra socioekonomisk resursfördelning för att säkerställa att även de barn och elever som har sämre förutsättningar att nå utbildningens mål ändå gör det.