



Granskning av grundskolans styrning

Rapport

Emmaboda kommun

KPMG AB

2022-02-23

Antal sidor 16



Emmaboda kommun
Granskning av grundskolans styrning

2022-02-23

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	4
3	Om styrning och ledning av grundskola	4
4	Resultat av granskningen	4
4.1	Styrning – ansvar och befogenheter	5
4.2	Resursfördelning	7
4.3	Systematiskt kvalitetsarbete	10
4.4	Rektors pedagogiska ledarskap	12
5	Slutsats och rekommendationer	15
5.1	Rekommendationer	15

1 Sammanfattning

Vi har av Emmaboda kommuns revisorer fått i uppdrag att granska bildningsnämndens styrning av grundskolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Vi bedömer att bildningsnämndens styrning av grundskolan i vissa delar brister. Nämnden styr genom långsiktiga mål och systematiskt kvalitetsarbetet, på ett sätt som vi bedömer är tillfredsställande. Ansvarsfördelningen mellan nämnd, skolchef och rektor är tydlig. Resurser avsätts till verksamheten, skolchef och rektorer, som ger dem förutsättningar att bedriva verksamheten. Vi anser det däremot inte säkerställt att resurser fördelas enligt elevers olika förutsättningar och behov. Nämnden har beslutat om en resursfördelningsmodell, men den är inte avgörande vid fördelning av resurser utan föregående års resurstilldelning spelar en betydande roll.

Vi bedömer att nämnden bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med lag. Det är positivt att arbetet bedrivs kontinuerligt under året och att fokus ligger på analys och dialog mellan nämnd, förvaltningsnivå och skolenhetsnivå. Vid tiden för granskningen arbetades ett centralt styrdokument för det systematiska kvalitetsarbetet fram, vilket vi bedömer är positivt.

I intervjuer med skolchef, rektorer och lärare framkommer inte annat än att rektor leder det pedagogiska arbetet och verkar för utbildningens utveckling. Vi ser också att huvudmannen verkar för att rektor ska kunna fokusera på det pedagogiska arbetet genom att ansvar för bland annat fastighet, lokaler och lokalvård är centralt placerat. Vi konstaterar dock att den bild som ges i Skolinspektionens senaste enkät från hösten 2019 är en annan. Vi bedömer därför att det är av vikt att frågan om rektors pedagogiska ledning och ansvar för utveckling av utbildningen lyfts fram och diskuteras i dialog mellan huvudman och rektor.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi bildningsnämnden att:

- tillse att redovisningen per kostnadsslag genomförs i enlighet med (SKOLFS 2011:142 och SCB-FS 2015:6, bilaga 1)
- besluta om resursfördelning och fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov. (2 kap. 8 b § SkoL)
- fortsätta och intensiviera arbetet med att öka elevernas måluppfyllelse, vilket främst görs genom att beslutat om åtgärder utifrån brister som identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet.
- följa upp och analysera rektors ansvar för det pedagogiska arbetet på respektive skolenhet och i förekommande fall vidta lämpliga åtgärder så att det pedagogiska ledarskapet och utvecklingen av utbildningen leder till högre måluppfyllelse.
- revidera delegationsordningen i enlighet med kommunallag 2017:725 samt endast delegera i ärenden som det ankommer på nämnden att fatta beslut om i enlighet med skollag 2010:800.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Emmaboda kommuns revisorer fått i uppdrag att granska styrningen av grundskolan.

Huvudmannen är ansvarig för utbildningen och ska se till att verksamheten bedrivs enligt lag. Kommunen ska också fördela resurser så att elevernas olika förutsättningar och behov tillgodoses. På huvudmannan- och enhetsnivå ska ett systematiskt kvalitetsarbete bedrivs. Rektor har en nyckelroll inom skolan, med avgörande inflytande över sådant som direkt kan påverka den enskilde elevens förutsättningar att utvecklas. Det gäller primärt det pedagogiska ledarskapet och utvecklingen av utbildningen på enhetsnivå. För att klara uppdraget krävs att huvudmannen ger rektor rätt förutsättningar.

Det handlar om att utarbeta och tillämpa väl fungerande uppföljningssystem av verksamhetens resultat för att nå ett optimalt utnyttjande av tilldelade resurser.

Vid revisorernas riskbedömning framkom att brister i styrning och uppföljning av skolans verksamhet kan leda till att tilldelade resurser inte används optimalt och att verksamheten inte når uppställda mål. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2021.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Det övergripande syftet har varit att bedöma om bildningsnämndens styrning och uppföljning av verksamheten är ändamålsenlig. Utifrån syftet har följande revisionsfrågor besvarats:

- Finns en tydlig fördelning av ansvar och befogenhet från nämnd till rektor?
- Är nämndens resursfördelningsmodell utformad enligt lag, ändamålsenlig och fungerar den som ett styrinstrument?
- Har nämnden ett uppföljningssystem för kvalitetsarbete, sina egna mål och måloppfyllelse avseende de nationella målen, som överensstämmer med lag och fungerar styrande?
- Leder rektor det pedagogiska arbetet och utvecklar utbildningen i enlighet med lag?

Granskningen har avgränsats till grundskolan och avser bildningsnämnden.

Granskningen har genomförts av Joakim Nertyk, certifierad kommunal revisor och specialist. Fredrik Ottosson, certifierad kommunal revisor, har kvalitetssäkrat rapporten.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- skollagen (2010:800) 2 kap. 8 – 9 §§ och 4 kap. 3, 5-7 §§
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom studier av Skolinspektionens beslut, skolenkät, kommunens interna beslut och dokument samt intervjuer med bildningsnämndens ordförande och vice ordförande, skolchef samt urval av rektorer och lärare.

Rapporten är faktakontrollerad av skolchefen.

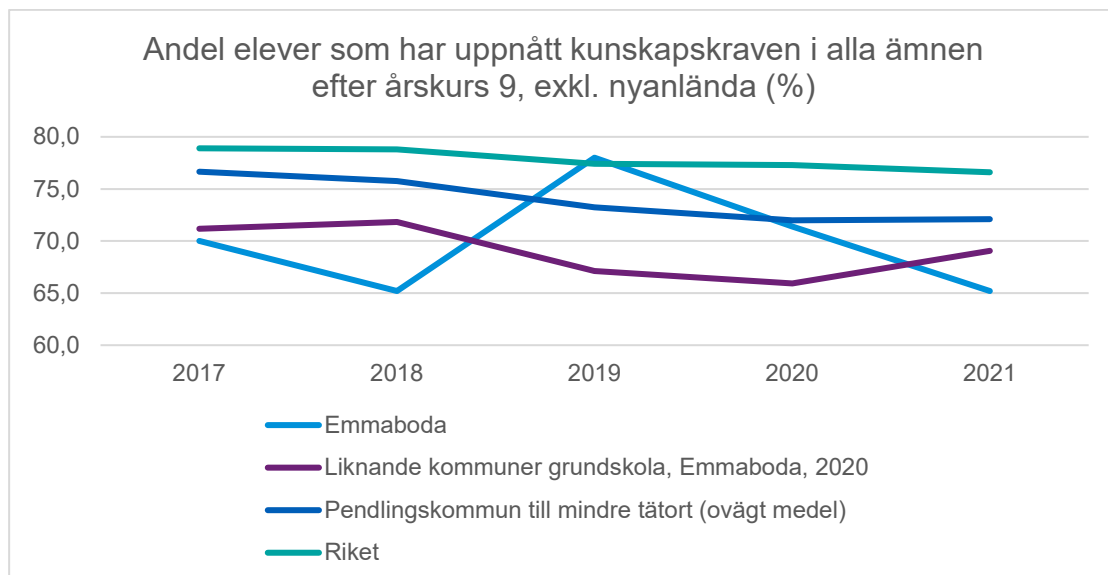
3 Om styrning och ledning av grundskola

Kommunfullmäktige är huvudman för skolan och avgör i reglemente vilken styrelse eller nämnd som ska ansvara för att skolverksamheten bedrivs enligt lag och andra styrdokument. Huvudmannen bestämmer i stort om sin egen organisation, men sedan den 1 juli 2018 ska huvudmannen utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att verksamheten bedrivs enligt gällande föreskrifter.¹

För varje skolenhet ska det finnas en rektor.² Någon annan titel får inte användas; ej heller får rektors titel användas av andra tjänstepersoner i organisationen som inte leder en skolenhet. Samma person kan vara rektor vid flera skolenheter, men det får bara finnas en rektor vid varje skolenhet. Hur det inre arbetet på skolenheten organiseras beslutar rektor.³

4 Resultat av granskningen

Skolinspektionen har inte fattat beslut efter regelbunden tillsyn eller tematisk kvalitetsgranskning för grundskolan under de senaste fem åren.



Kolada

¹ 2 kap. 8 a § SkoL

² 2 kap. 9 § SkoL

³ 2 kap. 10 § SkoL

Kunskapsresultaten efter läsåret 2020/2021 var överlag lägre än rikssnittet. Närmare 57 procent av samtliga elever uppnådde efter årskurs 9 kunskapskraven i alla ämnen och 76 procent uppnådde behörighet till gymnasieskolan. Motsvarande genomsnittliga målpuppfyllelse i riket var 76 procent respektive 86 procent. Efter sommarskola ökade andelen behöriga till gymnasieskolan med fem procentenheter till 81 procent, enligt rektors redovisning till nämnden vid nämnddagen i september 2021.

Om kommunens socioekonomiska struktur beaktas ligger dock det faktiska resultatet i linje med det modellberäknade.⁴ Av eleverna i Emmaboda har 40 procent föräldrar som har en eftergymnasial utbildning. Motsvarande andel i riket totalt är 60 procent.

4.1 Styrning – ansvar och befogenheter

Enligt kommunfullmäktiges reglemente fullgör bildningsnämnden kommunens uppgifter enligt skollag och skolförordningar.⁵ Därmed är bildningsnämnden att betrakta som huvudman för grundskolan i kommunen.

Bildningsnämnden stöds i sitt arbete av bildningsförvaltningen, som leds av en förvaltningschef tillika skolchef. På förvaltningskontoret finns också en utvecklingsledare, en samordnare, en förvaltningssekreterare samt verksamhetschef kultur. Ekonom och nämndsekreterare finns sedan en nyligen genomförd omorganisation placerad i en kommunövergripande organisation

I Emmaboda kommun finns det sex grundskoleenheter, varav en högstadienhet. Grundskolorna finns fördelade på fem orter. Varje skolenhet leds av en rektor. En av rektorerna leder arbetet vid två enheter. Rektorerna vid Bjurbäcksskolans två skolenheter har också stöd av varsin biträdande rektor.

Nämndens ordförande menar att bildningsnämnden styr grundskolan genom mål att uppnå under mandatperioden, resurser och uppföljning.

I april 2019 fastställde bildningsnämnden ”politiska mål för att uppnå kunskapsmålen i skolan”.⁶ Målen gäller för läsåren 2019/2020 – 2022/2023. Fokus ska enligt nämnden ligga på tre områden:

- utveckla undervisningen
- skapa tillgängliga lärmiljöer
- verka för god psykisk och fysisk hälsa.

Mål är uppsatta för grundskolans årskurs 1 i matematik och läs- och skrivutveckling, i årskurs 6 vad gäller uppnått kunskapskraven i alla ämnen och genomsnittlig betygspoäng samt årskurs nio vad gäller behörighet till nationellt program och meritvärde. För uppföljning är mallar framtagna. Av uppföljning framgår att även andra

⁴ ”Modellberäknade värden för andel elever som uppnått kunskapskraven har tagits fram av SKR i en regressionsmodell där kommunerna jämförs med övriga kommuner och där hänsyn tagits till behov av ekonomiskt bistånd, nyinvandrade elever (0-4 år), föräldrars utbildningsnivå, kön samt fr.o.m. 2017 andel elever med okänd bakgrund. Avser elever i kommunala skolor i kommunen oberoende av var de är folkbokförda.” Se www.kolada.se

⁵ Kommunfullmäktige *Reglemente för bildningsnämnden*, 2020-06-15,

⁶ BIN 2019-04-04 § 34

mått följs upp såsom läs- och skrivutveckling i årskurs 1, läshastighet, stavning och taluppfattning i årskurs 4, engelska i årskurs 5 och taluppfattning i årskurs 7.

I intervjuer framgår att nämndens mål är kända i verksamheten. Intervjuade rektorer upplever att nämnden har blivit mer fokuserad på lärandefrågor och att ordföranden är intresserad av kommunikation med personalen. Samtliga intervjuade upplever att det är en tydlig ansvarsfördelning, även om både nämndens presidium och rektorerna lyfter frågan om att den politiska nivån ska svara på vad-frågan och verksamheten på hur-frågan. Det händer att både personal och vårdnadshavare vänder sig till skolchefen om rektors beslut inte upplevs tillfredställande. Om ärendet då behandlas där blir rektors mandat otydligt och rektors befogenheter kan i praktiken ifrågasättas.

Bildningsnämnden har beslutat om delegations- och beslutsordning. Den senaste revideringen fastställdes 2019-08-29. Av delegationsordningen framgår att delegation sker utifrån kommunallagen (1991:900). Av delegationsordningen framgår vidare att nämnden delegerat till tjänstepersoner att besluta i ärenden som det inte ankommer på nämnden att besluta om, till exempel undervisning i annan elevgrupp 3 kap. 11 § SkoL, anpassad studiegång 3 kap. 12 § SkoL eller ledighet enligt 7 kap. 18 § SkoL.

4.1.1 Samverkan för bästa skola

I juni 2015 gavs Skolverket i uppdrag av regeringen att i dialog med huvudmän genomföra insatser med syfte att höja kunskapsresultaten. Insatserna ska riktas till skolenheter med låga studieresultat. Emmaboda kommun erbjöds att delta i projektet och bildningschefen informerade nämnden vid sammanträdet i september 2016 om hur arbetet implementeras.⁷ Av intervjuer framgår att Skolverket valde att rikta fokus mot kommunens högstadieskola, även om de andra skolenheterna i periferin har följt arbetet. Skolchefen konstaterar att måluppfyllelsen inte har förbättrats efter projektet, men ser ändå att kommunen har fått stöd i utvecklingsarbetet. Skolchefen pekar till exempel på att skolchef och ledningsgrupp fått utmaningar synliggjorda och att högstadieskolan ändrat sin organisation genom inrättande av fyra arbetslag med inriktning mot en viss elevgrupp. Intervjuad lärare pekar på hur kommunikationen från rektor till personalen förbättrades. Veckovisa informationsbrev skickas från rektor till personalen. Av förstelärare på skolan framgår även att trygghetsarbetet har utvecklats, att en lärplattform implementerats, vilken har underlättat kommunikationen med elev och vårdnadshavare samt att ett tvåläraresystem infördes, vilket underlättar för lärarna att ge eleverna den hjälp som de behöver. De täta rektorsbyten har dock haft negativ påverkan. Varje rektor vill sätta sin prägel på verksamheten och det försvårar ett långsiktigt utvecklingsarbete enligt flera respondenter.

4.1.2 Nyanländas lärande

I november 2019 gav regeringen Skolverket i uppdrag "att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska"⁸. Skolverket beslutar om vilka huvudmän som får delta i projektet, som genomförs under sex terminen. Emmaboda kommun inbjöds att delta

⁷ BIN 2016-09-08 § 83

⁸ Utbildningsdepartementet, regeringsbeslut 2019-11-14 U2019/01553/S (delvis) U2019/03787/S

2022-02-23

från och med 2021. Förvaltningschefen informerar nämnden om insatserna vid sammanträdena i december 2020⁹, i februari 2021¹⁰ och i mars 2021¹¹. Vid aprilsammanträdet fick nämnden ytterligare information om inriktningen på satsningen. I fokus ska språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt (SKUA) stå.¹² Information lämnas löpande till nämnden vid dess sammanträden.

4.1.3 Bedömning

Vi bedömer att fördelningen av ansvar och befogenheter från skolchef till rektorer är tillfredsställande och att bildningsnämnden tar ansvar för styrningen av grundskolan genom långsiktiga mål. Att nämnden fastställer mål för en mandatperiod istället för nya mål varje år ger verksamheten en långsiktighet som torde stärka förutsättningarna att uppnå desamma. Nämnden har valt att följa upp måttet behörighet till gymnasieskolan. Det är inget felaktigt mått, men vi vill påpeka vikten av att nämnden inte ignorerar skollagens mål om att alla elever ska uppnå kunskapskraven i alla ämnen.

På motsvarande sätt som rektor ska ges förutsättningar att ta sitt ansvar i enlighet med skollag är det också av betydelse att följa upp skolchefens förutsättningar att stödja nämnden i enlighet med lag. Det handlar till exempel om tillgång till adekvata specialistkompetenser.

Delegations- och beslutsordningen är bristfällig. Den utgår från en upphävd kommunallag. Nämnden har också beslutat om delegation av ärenden som det inte ankommer på nämnden att delegera. Det gäller beslut som enligt skollag åvilar rektor att fatta.

4.2 Resursfördelning

”Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas” enligt skollagen 1 kap. 9 §. Detta betyder att eleverna ska ges förutsättningar att nå så långt som möjligt och att de elever som av olika skäl har det svårt att nå målen i skolan, till exempel av socioekonomiska skäl eller för att de har ett annat modersmål än svenska, ska kompenseras. Likvärdig utbildning handlar alltså inte om att resurserna ska fördelas lika, utan att ”hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov”. (Lgr11, p1) Detta är skolans kompensatoriska uppdrag. Sedan den 1 juli 2014 ska kommuner enligt 2 kap. 8 b § SkoL ”fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov”.

”I samband med resursfördelningen är det av vikt att huvudmannen tar hänsyn till behoven på de olika skolorna, bland annat genom att föra en dialog med rektorerna. Att resurser viktas och fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov är ett mycket betydelsefullt instrument för att kunna uppnå likvärdighet i utbildningen.” (SKOLFS 2014:40, sid. 19)

⁹ BIN 2020-12-10 § 104

¹⁰ BIN 2021-02-18 § 11

¹¹ BIN 2021-03-25 § 26

¹² BIN 2021-04-29 § 36

2022-02-23

I Skolverkets statistik (Siris), som bygger på uppgifter som kommunerna lämnar till SCB, framgår att genomsnittskostnaden för en grundskoleelev i Emmaboda kommun år 2020 var 112 900 kronor, vilket var drygt 10 000 kronor högre än 2019 då genomsnittskostnaden låg på 102 700 kronor per elev.

Nedan görs en jämförelse med genomsnittlig kostnad i kommungruppen (pendlingskommun nära mindre stad) och för rikets samtliga huvudmän.

2020	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Undervisn.	Skolmål-tider	Lärverktyg, utrum	Elevhälsa	Övr. ¹³
Emmaboda	112 900	7 800	61 400	6 400	4 500	4 170	28 600
Kommungrp.	122 000	17 900	68 000	7 000	4 800	4 810	19 400
Riket ¹⁴	116 600	19 700	65 800	6 700	5 000	3 830	15 500

Kolada, SKR

Den genomsnittliga kostnaden per elev i grundskolan ligger alltså under genomsnittet i både kommungrupp och rike. Lokalkostnaderna och övriga kostnader avviker markant från kommungruppens och rikets genomsnitt. För övrigt är undervisningskostnaderna låga. Skolchefen menar att lokalkostnaderna i kommunen är låga då lokalerna är gamla och i hög grad avskrivna. En annan orsak till den stora skillnaden mellan kommunens kostnader och genomsnittskostnaderna i kommungruppen och riket kan vara felkontering. Av uppgifterna ovan framgår alltså att undervisningskostnaden per elev är betydligt lägre i Emmaboda än i riket som helhet. Samtidigt pekar skolchefen på att antalet elever per lärare är lägre i Emmaboda än i riket som helhet.¹⁵

Nämndens presidium och skolchef menar att resurstilldelningen ger verksamheten förutsättningar att bedriva verksamheten enligt lag. Rektorer instämmer liksom lärare i stort. Ytterligare resurser efterfrågas primärt inom elevhälsans psykosociala och specialpedagogiska insats.

Vid nämndens sammanträde i maj 2021 informerade förvaltningschefen om att Emmaboda kommuns andel av skolmiljarden¹⁶ kommer att användas till "sommarlovsskola riktad till elever i årskurs 6-9".¹⁷ Insatserna riktar sig både till "elever som har fått eller riskerar att få underkänt betyg" och till elever som vill höja sina betyg.

Totalt fördelas närmare 46 miljoner kronor ut till grundskoleenheterna. För elever i högstadiet tilldelas kommunens enda skolenhet 73 036 kronor per elev. För elever i

¹³ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

¹⁴ Emmaboda och kommungrupp inkluderar endast kommunala huvudmän medan riket inkluderar samtliga huvudmän.

¹⁵ Av offentlig statistik för läsåret 2020/2021 framgår att antalet elever per lärare i Emmaboda uppgår till 10,7 medan snittet i riket är 12,2.

¹⁶ Av Skolverkets beräkning av den 30 juni 2021 framgår att Emmaboda kommun erhåller 1 099 572 kronor från *Tillfällig förstärkning av statligt stöd till skolväsendet 2021*, vanligtvis benämnt skolmiljarden.

¹⁷ BIN 2021-05-27 § 54

2022-02-23

låg- och mellanstadiet ska 95 procent fördelas rakt utifrån elevantal och 5 procent utifrån socioekonomiska faktorer, totalt motsvarar det 61 375 kronor per elev.

Fem procent av låg- och mellanstadienheternas budget, knappt 2,3 mnkr, ska alltså fördelas utifrån socioekonomiska faktorer. Det gäller andel elever med föräldrar som ej har eftergymnasial utbildning (64 %), andel nyanlända (25 %) och kön (11 %). I praktiken motsvarar tillägget mellan 68 kronor (Långasjö skola) och 316 kronor (Bjurbäckskolan 1-6) per elev.

Av nämndens protokoll under 2020 och 2021 fram till och med oktober månad framgår att nämnden inte har behandlat frågan om resursfördelning till grundskolans enheter. Däremot har motsvarande fråga lyfts för förskolan. Nämndens ordförande menar att resursfördelningen finns som underlag till budget, men att modellens utformning inte har följts upp under de senaste åren. Skolchefen delar denna bild. Modellen beslutades 2016 och tanken var att den socioekonomiska andelen av resursfördelningsmodellen skulle öka successivt. Så blev dock aldrig fallet. Intervjuade rektorer upplever inte att modellen är transparent, det vill säga att det inte är tydligt för rektorerna hur resurser fördelas. Rektorerna menar att resursfördelningsmodellen inte är styrande utan snarare är det så att skolenheternas befintliga organisationer utgör bas för resursfördelningen. Skolchefen anger att så är fallet. Enligt nämndens ordförande har skolchefen fått i uppdrag att utvärdera befintlig resursfördelningsmodell. I diskussion med rektorer lyfts också frågan om bristande organisation och resurser för extraordinära insatser. Det kan till exempel gälla betydande insatser för elever som är familjehemsplacerade i kommunen. Det finns inga centrala tilläggsbelopp för rektor att ansöka om eller resursskola.

Kommunens skolenheter är förhållandevis små. En av enheterna skulle inte kunna bedriva sin verksamhet inom ram om beslutad resursfördelningsmodell användes fullt ut utan andra anslag, enligt skolchef. Det kan också vara så att insatser för enskilda elever överstiger rektors budget och då måste skolchef ge klartecken till att budget övertrasseras.

Elevhälsan i Emmaboda kommun är primärt centralt organiserad och insatserna fördelas per skolenhet utifrån elevantal. Centralt placerade specialpedagoger arbetar mot de skolenheter som har störst behov. För övrigt ansvarar varje rektor för specialpedagogisk insats vid sin skolenhet. I intervjuer framgår att det finns specialpedagogisk kompetens på fem av sex skolenheter. Överlag uppfattar rektorer och lärare att de har tillgång till elevhälsan och dess olika insatser. Undantag är de enheter som saknar specialpedagogisk insats. En rektor menar också att omfattning av det specialpedagogiska stödet inte motsvarar behoven. Det beror bland annat på svårigheter att rekrytera speciallärare och specialpedagoger. I intervjuer framgår att eleverna, särskilt på högstadiet, upplevs må psykiskt sämre och att kuratorsinsatser därför behöver utökas, enligt lärare.

4.2.1 Bedömning

Vi ser en påtaglig risk för att fördelningen av kostnader per kostnadsslag är felaktig. För att en korrekt kostnadsanalys ska kunna göras krävs att nämnden säkerställer att kostnaderna för verksamheten bokförs korrekt.

Vi bedömer att bildningsnämnden inte har säkerställt att resurser fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov. Det finns en resursfördelningsmodell, men den är inte implementerad i enlighet med beslut. Huruvida befintlig modell är tillräckligt skarp för att tillförsäkra varje skolenhet likvärdiga förutsättningar är oklart, men samtidigt utan betydelse då modellen inte används i praktiken.

En centralt placerad elevhälsa är sannolikt den mest optimala organisationen för Emmaboda kommun. På detta sätt kan en mer likvärdig tillgång till elevhälsans insatser garanteras.

4.3 Systematiskt kvalitetsarbete

Bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete i förskola och skola finns i 4 kap. skollagen. I lagen framgår att arbetet ska bedrivas på huvudmannanivå och enhetsnivå och bestå av planering, uppföljning och utveckling. Arbetet ska utgå från målen för verksamheten som formuleras i lag, förordningar och andra styrdokument. Fokus får alltså inte bara ligga på kunskapsmålen. Det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå ska bygga på verksamheternas kvalitetsarbete. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Det systematiska kvalitetsarbetet i Emmaboda kommun ska bedrivas utifrån ett dokument "Systematiskt kvalitetsarbete för Emmaboda kommuns förskola och skola 2021". Dokumentet utgår från skollagens skrivningar om systematiskt kvalitetsarbete. Dokumentet håller på att arbetas fram vid tiden för granskningen. Vid tiden för granskningen genomfördes kvalitetsarbetet utifrån ett årshjul i vilket redovisades vad som skulle följas upp och när det skulle ske.¹⁸

Av nämndens protokoll framgår att verksamheten kontinuerligt följts upp ur flera perspektiv. Det gäller både kunskapsmål, trygghet och studiero samt elevers hälsa och välmående. Nedan följer ett urval av ärenden som knyter an till nämndens uppföljning av främst elevernas kunskapsutveckling.

- 2020-10-15 Förvaltningschefen redovisar nyuppdaterad statistik och jämförelser från den kommunala databasen Kolada.
- 2020-12-10 Förvaltningschefen redovisar betygsresultat för årskurs 6 och 9 i jämförelse med län och riket. En nedåtgående trend identifieras.
- 2021-02-18 Information om att barn- och elevenkäter med fokus på trygghet, delaktighet och lärande ska skickas ut. Uppföljning görs också av andel behöriga till nationellt program och andel elever som har uppnått kunskapskraven i alla ämnen höstterminen 2020. Utvecklingen konstateras vara fortsatt negativ. Åtgärder ska vidtas och " fördjupad återkoppling " ska lämnas på nästkommande nämnd.
- 2021-03-25 Nämnden tar del av en första sammanställning av enkätresultat för våren 2021. Nämnden har också inför mötet haft " enskild

¹⁸ Dokumentet har inget särskilt namn, och är inte beslutat av nämnd, men förevisat granskande revisor.

2022-02-23

överläggning” med rektor vid Bjurbäcksskolans högstadium med anledning av nedåtgående betygsresultat. Rektor redogör för åtgärder som behöver vidtas på kort respektive lång sikt (3 år).

- 2021-04-29 Elevhälsochefen redovisar resultat från kommunprov, vilka bland annat testar elevernas i årskurs 4 läshastighet och stavning samt elevernas i årskurs 8 läsförståelse.
- 2021-09-16 Två skolledare presenterar Bjurbäcksskolans F-6 resultat, analys och jämförelse med 2020 och för åtgärder utifrån bildningsnämndens mål. Information ges bland annat också om modersmålsundervisning.
- 2021-10-14 Utvecklingsledare presenterar Vissefjärda skolas resultat, analys och jämförelse med 2020 och för åtgärder utifrån bildningsnämndens mål.

Två gånger per år, i januari och september genomförs en nämnddag. Vid denna dag informeras nämnden av rektorer och tjänstepersoner på förvaltningen om verksamheternas, till exempel grundskolans, resultat och analys av resultaten. Varje rektor redovisar resultaten vid sin skolenhet och den analys som gjorts. Enligt intervjuade politiker och tjänstepersoner följs redovisningen upp av frågor från nämnden och därefter kan ett samtal följa mellan huvudman och rektorer. Intervjuade rektorer tycker att kvalitetsarbetet har utvecklats positivt under de senaste åren. En rektor påtalar dock vikten av att nämnden vidtar åtgärder när brister identifieras. Det är inte tillfredsställande när bristerna bedöms bero på externa faktorer och därmed anses omöjliga att göra något åt.

Av rektorns vid högstadiet analys framgår att insatser i form av lovskola och intensivläsning under våren 2021 har givit resultat. Samtidigt lyfter rektorn frågan om vad som är realistiska mål utifrån förutsättningarna. Områden att arbeta vidare med identifieras på både enhets- och huvudmannanivå. Bland annat framgår att huvudmannen bör satsa på skolan genom resurser och lokaler, fler skoldagar och stöd till rektorer. Nämndens ordförande menar att huvudmannen också vidtar åtgärder utifrån vad som framkommer i enheternas kvalitetsredovisningar. Det har bland annat handlat om att avlasta rektor arbetsuppgifter inom området fastighet och lokaler. en tjänst som samordnare har inrättats på förvaltningen. Antalet skoldagar kommer sannolikt inte att förändras enligt nämndens ordförande. Dels finns det en överenskommelse mellan kommuner i länet om antalet skoldagar utifrån skolskjutsperspektiv, dels skulle en sådan åtgärd fördyra verksamheten. Undervisningstiden skulle däremot kunna utökas inom ramen för befintliga skoldagar, enligt ordföranden, och detta utreds nu.

Förutom vid särskilda redovisningar av kvalitetsarbetet framgår av nämndens protokoll att vissa ledamöter är särskilt aktiva vad gäller att ställa frågor till verksamheten till exempel om måluppfyllelse och likvärdig skola kontinuerligt vid nämndens sammanträden.

4.3.1 Bedömning

Vi bedömer att huvudmannens kvalitetsarbete bedrivs i enlighet med lagens krav på planering och uppföljning av grundskolan. Kommunens modell med dialog om enheternas måluppfyllelse och primärt orsakerna till densamma mellan nämnd, förvaltning och rektorer bedömer vi ger förutsättningar för att adekvata åtgärder kan vidtas på rätt nivå.

Måluppfyllelsen är dock låg och arbetet i riktning mot högre måluppfyllelse ska fortgå. För en kommun med mer utmanande socioekonomisk struktur blir skolans kompensatoriska uppdrag än mer betydande.

4.4 Rektors pedagogiska ledarskap

Av skollagen framgår att det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska också verka för att utbildningen utvecklas.¹⁹ För att få anställas som rektor krävs att personen genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt.²⁰

Skolinspektionen skickar vartannat år ut en enkät till elever i årskurs fem och nio, samtliga vårdnadshavare och pedagogisk personal hos samtliga huvudmän i riket. I enkäten till pedagogisk personal ställs bland annat frågor om rektors pedagogiska ledarskap och utvecklingen av utbildningen. Nedan följer i två tabeller grundskolelärares i Emmaboda kommun svar på påståenden inom aktuellt område. Svaren gäller 2019 års enkät.

Pedagogiskt ledarskap grundskolan Emmaboda	Andel som instämmer ²¹	Medelvärde ²²	Enkätgenomsnitt ²³	Diff.
Rektor har god kunskap om det dagliga arbetet i skolan.	71 %	6,0	7,0	-1,0
Rektor arbetar för att främja elevernas kunskapsutveckling.	76 %	7,1	7,8	-0,7
Rektor tar ansvar för det pedagogiska arbetet på skolan.	70 %	6,2	7,2	-1,0
Index		6,4	7,3	-0,9

Skolenkäten, hösten 2019, Skolinspektionen

¹⁹ 2 kap. 9 § Skoll

²⁰ 2 kap. 11 § Skoll

²¹ För varje påstående finns fem svarsalternativ, två positiva, två negativa och vet ej. Med andel som instämmer avses att personalen tycker att påståendet stämmer helt och hållet eller stämmer ganska bra.

²² Medelvärdet och indexvärdet hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna anger att påståendet "stämmer helt och hållet" och 0 att påstående inte alls stämmer, däremellan finns alternativen "stämmer ganska bra" och "stämmer ganska dåligt".

²³ Med enkätgenomsnitt avses genomsnittet av svaren vid enkäten som genomfördes hösten 2019 vid grundskolor. Svarsfrekvensen i Emmaboda kommun var 77 %.

Av enkäten framgår att grundskolelärarna i Emmaboda kommun i lägre grad än enkätgenomsnittet instämmer i de positiva påståendena om rektors pedagogiska ledarskap. I något högre grad upplevs rektorerna främja elevernas kunskapsutveckling än de har kunskap om det dagliga arbetet i skolan och tar ansvar för det pedagogiska arbetet. I intervjuer framgår att högstadieskolan under de senaste åren har haft täta rektorsbyten vilket kan ha påverkat personalens syn på rektors pedagogiska ledarskap. Av enkäterna framgår att svaren är mer negativa vid högstadieskolan än vid övriga enheter, men även där är svaren inte i paritet med enkätgenomsnittet.

Utveckling av utbildningen	Andel som instämmer	Medelvärde	Enkätgenomsnitt	Diff.
Rektor ser till att utvärderingen av elevernas kunskapsutveckling ligger till grund för utveckling av utbildningen.	67 %	6,6	7,4	-0,8
Rektor ser till att arbetssätt förändras om eleverna inte uppnår kunskapskraven.	51 %	5,3	6,4	-1,1
Rektor ser till att uppföljningen av mitt och mina kollegers arbete leder till relevanta förändringar i arbetssätt.	45 %	5,1	6,4	-1,3
Index		5,6	6,7	-1,1

Skolenkäten, hösten 2019, Skolinspektionen

Överlag svarar både lärarna i Emmaboda kommun och alla lärare i enkätomgången mindre positivt på frågor om rektors ansvar för utvecklingen av utbildningen än om rektors ansvar för den pedagogiska ledningen. Bara drygt hälften av lärarna i Emmaboda kommun menar att "rektor ser till att arbetssätt förändras om eleverna inte uppnår kunskapskraven" och under hälften av lärarna anger att "rektor ser till att uppföljningen av mitt och mina kollegers arbete leder till relevanta förändringar i arbetssätt". Av nämndens protokoll från mars 2020 framgår att nämnden har informerats om att svaren på Skolinspektionens enkäter har inkommit till kommunen och att svaren "finns samlade i ett dokument".²⁴ Det framgår varken av marsprotokollet eller andra protokoll att nämnden har behandlat frågan ytterligare. Presidiet anger i intervju att frågan om rektors pedagogiska ledarskap inte har varit föremål för särskild uppföljning.

Intervjuade rektorer menar att de får förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling. Det administrativa stödet till rektor upplevs som gott. Rektorerna leder det pedagogiska arbetet genom till exempel ledningsgrupp, pedagogiska samtal med förstelärare, arbetsplatsträffar med personalen och vid

²⁴ BIN 2020-03-12 § 23

2022-02-23

kompetensutvecklingsdagar. En rektor pekar också på betydelsen av god struktur för de som arbetar i verksamheten. Det skapas bland annat genom planer, riktlinjer och rutiner. Rektorerna påtalar också betydelsen av att vara fysiskt närvarande i verksamheten. De samtalar kontinuerligt med personal och elever vid till exempel pauser och korta lektionsbesök. Intervjuade lärare har lite olika syn på rektors pedagogiska ledarskap och det framgår att tillgängligheten till rektor skiljer sig åt beroende på om rektor är på plats på heltid eller måste dela sin tid mellan flera skolenheter. Strukturerade lektionsbesök görs sällan enligt rektorerna och lärare. På en skola ska man börja med att lärare besöker varandras lektioner och ger återkoppling. I intervju med lärare framkommer att det finns kolleger som behöver stöttning vad gäller pedagogisk kompetens.

Både rektorerna och skolchefen menar att vissa administrativa system skapar merarbete för rektorerna. Det gäller till exempel system för tillbud och personalprogram.

Skolchefen framför att nämnden är mycket tydlig med att rektor primärt ska vara pedagogisk ledare och därför ligger ansvar för fastighet och lokaler inte på rektorerna. En samordnartjänst är också inrättad på förvaltningen för att stödja rektor i arbetet med arbetsmiljö, brandskydd med mera. Även ansvaret för skolskjutshantering ligger på centralt placerad skolskjutshandläggare. Skolchefen kallar inte rektorerna till möten mer än en gång i månaden, däremot träffas de själva flera gånger mellan dessa månadsvisa möten. Skolchefen ser fram emot den kommande skolenkäten, som ska genomföras under våren 2022, och hoppas att den ska visa att vidtagna åtgärder också har medfört att personalen upplever rektors ledarskap som mer tydligt. Samtidigt framför skolchefen att huvudmannen kan behöva bli tydligare med vad huvudmannen avser med att rektor ska leda det pedagogiska arbetet.

4.4.1 Bedömning

Skolinspektionens enkäter är ett viktigt underlag för uppföljning av skolverksamhet inte bara för Skolinspektionen utan också för huvudmannen. Det är därför synd att inte nämnden tog avstamp i skolenkätens resultat om rektors pedagogiska ledarskap genom en särskild uppföljning med tanke på vilken roll rektor har för en skolenhets måluppfyllelse.

Rektors pedagogiska ledarskap och ansvar för utveckling av utbildningen är av stor betydelse för god måluppfyllelse. Vi har inte sett några uppenbara brister vad gäller rektors förutsättningar, men inte heller att huvudmannen säkerställt att rektor har goda förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet eller leder det pedagogiska arbetet mot hög måluppfyllelse. Ur detta perspektiv bedömer vi att det är av vikt att frågan om rektors pedagogiska ledning och ansvar för utveckling av utbildningen diskuteras i dialog mellan huvudman och rektor.

5 Slutsats och rekommendationer

Vi bedömer att bildningsnämndens styrning av grundskolan i vissa delar brister. Nämnden styr genom långsiktiga mål och systematiskt kvalitetsarbetet, på ett sätt som vi bedömer är tillfredsställande. Ansvarsfördelningen mellan nämnd, skolchef och rektor är tydlig. Resurser avsätts till verksamheten, skolchef och rektorer, som ger dem förutsättningar att bedriva verksamheten. Vi anser det däremot inte säkerställt att resurser fördelas enligt eleverns olika förutsättningar och behov. Nämnden har beslutat om en resursfördelningsmodell, men den är inte avgörande vid fördelning av resurser utan föregående års resurstilldelning spelar en betydande roll.

Vi bedömer att nämnden bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med lag. Det är positivt att arbetet bedrivs kontinuerligt under året och att fokus ligger på analys och dialog mellan nämnd, förvaltningsnivå och skolenhetsnivå. Vid tiden för granskningen arbetades ett centralt styrdokument för det systematiska kvalitetsarbetet fram, vilket vi bedömer är positivt.

I intervjuer med skolchef, rektorer och lärare framkommer inte annat än att rektor leder det pedagogiska arbetet och verkar för utbildningens utveckling. Vi ser också att huvudmannen verkar för att rektor ska kunna fokusera på det pedagogiska arbetet genom att ansvar för bland annat fastighet, lokaler och lokalvård är centralt placerat. Vi konstaterar dock att den bild som ges i Skolinspektionens senaste enkät från hösten 2019 är en annan. Vi bedömer därför att det är av vikt att frågan om rektors pedagogiska ledning och ansvar för utveckling av utbildningen lyfts fram och diskuteras i dialog mellan huvudman och rektor.

5.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi bildningsnämnden att:

- tillse att redovisningen per kostnadsslag genomförs i enlighet med (SKOLFS 2011:142 och SCB-FS 2015:6, bilaga 1)
- besluta om resursfördelning och fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov. (2 kap. 8 b § Skoll)
- fortsätta och intensiviera arbetet med att öka elevernas måluppfyllelse, vilket främst görs genom att beslutat om åtgärder utifrån brister som identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet.
- följa upp och analysera rektors ansvar för det pedagogiska arbetet på respektive skolenhet och i förekommande fall vidta lämpliga åtgärder så att det pedagogiska ledarskapet och utvecklingen av utbildningen leder till högre måluppfyllelse.
- revidera delegationsordningen i enlighet med kommunallag 2017:725 samt endast delegera i ärenden som det ankommer på nämnden att fatta beslut om i enlighet med skollag 2010:800.



Emmaboda kommun
Granskning av grundskolans styrning

2022-02-23

Datum som ovan
KPMG AB

Joakim Nertyk
Certifierad kommunal revisor, specialist

Fredrik Ottosson
Certifierad kommunal revisor och kundansvarig

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.