



Granskning av grundskolans styrning för hög måluppfyllelse

Revisionsrapport
Boxholms kommun

KPMG AB
2024-03-06
Antal sidor 22



Boxholms kommun

Granskning av grundskolans styrning för hög måluppfyllelse

2024-03-06

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	6
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	6
2.2	Revisionskriterier	6
2.3	Metod	7
3	Resultat av granskningen	8
3.1	Kunskapsresultat	8
3.2	Resursfördelning	10
3.3	Legitimerade och behöriga lärare	12
3.4	Modersmål och svenska som andraspråk	13
3.5	Studiehandledning på modersmål	15
3.6	Särskilt stöd	15
3.7	Systematiskt kvalitetsarbete	19
3.8	Beslut på delegation	20
4	Samlad bedömning och rekommendationer	21

1 Sammanfattning

KPMG har av Boxholms kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens styrning av grundskolan för hög måluppfyllelse i grundskola. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsens styrning av grundskolan är ändamålsenlig för att eleverna i grundskolan ska kunna nå målen för utbildningen.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens styrning av grundskolan för att eleverna ska kunna nå målen för utbildningen. delvis är ändamålsenlig

Kommunstyrelsen har inte fattat beslut om hur resurser ska fördelas. Vi bedömer dock att resursfördelningen i praktiken fördelas med denna hänsyn. Undervisningen bedrivs i allt väsentligt av legitimerade och behöriga lärare.

Vi bedömer emellertid att det är en brist utifrån att kommunstyrelsen inte har tagit fram en kompetensförsörjningsplan.

Nyanlända och elever med annat modersmål än svenska ges delvis ändamålsenlig undervisning i modersmål och svenska som andraspråk. Det är inte säkerställt att alla elever i behov av studiehjälp på modersmål får det. För övrigt bedömer vi att elever i allt väsentligt får särskilt stöd.

Kommunstyrelsen följer upp kunskapsmålen, men vi ser brister bland annat vad gäller analys av resultat, identifikation av åtgärder att vidta samt dokumentation av kvalitetsarbetet på huvudmannanivå.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- säkerställa att verksamheten erhåller erforderliga resurser för uppdraget.
- säkerställa att resurser fördelas efter elevernas förutsättningar och behov. (2 kap. 8 b § SkoL)
- ta fram en kompetensförsörjningsplan med aktuell statistik, analys och åtgärder att vidta på kort och på lång sikt.
- säkerställa att elever i behov av studiehjälp på modersmål får det. (5 kap. 4 § skolförordningen)
- bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete i vilket ingår att följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen samt följa upp och utvärdera särskilt utvalda områden. (4 kap. 3 § SkoL och Skolverkets allmänna råd *Systematiskt kvalitetsarbete*, SKOLFS 2012:98)
 - följa upp att information om modersmål ges och undervisning erbjuds enligt gällande författningar.
 - följa upp att beslut om undervisning i svenska som andraspråk fattas enligt gällande styrdokument och att ändamålsenlig undervisning bedrivs.

- följa upp handläggning, förutsättningar för och åtgärder inom särskilt stöd.
- säkerställa att elevhälsan är en del av skolans kvalitetsarbete. (2 kap. 25 § Skoll)
- säkerställa att beslut fattade på delegation anmäls till kommunstyrelsen. (6 kap. 40 § KL)

Revisionsfråga	Bedömning:	Rekommendationer
	<ul style="list-style-type: none"> • Ja • I allt väsentligt • Delvis • Nej 	
Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
Fördelas resurser till skolenheterna med hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov?	<p>Kommunstyrelsen har inte fattat beslut om hur resurser ska fördelas och inte heller har följt upp att resurser fördelas. Vi bedömer dock att resursfördelningen i praktiken fördelas med denna hänsyn.</p> <p>Då kommunen reviderar resurstilldelningsmodellen ser vi en risk för att verksamhetens förutsättningar kan påverkas, varför det är angeläget följa upp desamma.</p>	<p>Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:</p> <ul style="list-style-type: none"> - säkerställa att verksamheten erhåller erforderliga resurser för uppdraget. - säkerställa att resurser fördelas efter elevernas förutsättningar och behov. (2 kap. 8 b § Skoll)
Revisionsfråga	Bedömning: I allt väsentligt	Rekommendationer
Bedrivs undervisningen av legitimerade och behöriga lärare?	<p>Offentlig statistik visar att behörighetsläget är något bättre i Boxholms kommun än i riket som helhet. Vi bedömer emellertid att det är en brist att kommunstyrelsen inte har tagit fram en kompetensförsörjningsplan i vilken kompetens-behovet på kort och på lång sikt analyseras och kopplas till åtgärder att vidta.</p> <p>Av de statistiska uppgifterna framgår att behörigheten varierar mellan enheterna, varför uppföljning både på aggregerad nivå och enhetsnivå är viktig.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ta fram en kompetensförsörjningsplan med aktuell statistik, analys och åtgärder att vidta på kort och på lång sikt.

Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
Ges nyanlända och elever med annat modersmål än svenska undervisning i modersmål och svenska som andraspråk?	<p>Offentlig statistik visar att en mindre andel av eleverna i Boxholm, som är behöriga att läsa modersmål, faktiskt gör det i förhållande till riket. Vi bedömer att avsaknad av styrdokument för information om och organisation av modersmålsundervisning kan förklara den låga andelen elever som läser modersmål. Endast i ett språk ges modersmålsundervisning.</p> <p>Undervisning i svenska som andraspråk erbjuds, men av intervjuer framgår att det finns brister i beslut och genomförande.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - säkerställa att information om modersmål ges och undervisning erbjuds enligt gällande författningar - följa upp att beslut om undervisning i svenska som andraspråk fattas enligt gällande styrdokument och att ändamålsenlig undervisning bedrivs.
Revisionsfråga	Bedömning: Nej	Rekommendationer
Ges nyanlända elever studiehandledning på modersmål?	Studiehandledning erbjuds i ett språk, även om behov finns i flera	<ul style="list-style-type: none"> - säkerställa att elever i behov av studiehandledning på modersmål får det.
Revisionsfråga	Bedömning: I allt väsentligt	Rekommendationer
Får elever i behov av särskilt stöd, det stöd som de behöver?	I granskningen har framkommit att rektorer och pedagoger i allt väsentligt har förutsättningar att ge elever det särskilda stöd som eleverna behöver.	<ul style="list-style-type: none"> - följa upp handläggning, förutsättningar för och åtgärder inom särskilt stöd.
Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
<p>Bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete (SKA) utifrån kunskapsmålen för utbildningen?</p> <p>Bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete med analys?</p>	<p>Det är positivt att det på huvudmannanivå finns ett årshjul för SKA och att uppföljning av kunskapsresultat gör utifrån utvecklingen för samma elevgrupp. Vi ser dock brister vad gäller fokus på särskilt utvalda områden, analys av målpuppfyllelsen och identifikation av åtgärder samt dokumentation på huvudmannanivå.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete i vilket ingår att följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen samt följa upp och utvärdera särskilt utvalda områden. - säkerställa att elevhälsan är en del av skolans kvalitetsarbete.

**Boxholms kommun**

Granskning av grundskolans styrning för hög måluppfyllelse

2024-03-06

Revisionsfråga	Bedömning: Nej	Rekommendationer
Säkerställer kommunstyrelsen en ändamålsenlig anmälan och återrapportering av beslut fattade på delegation?	Vi noterar att inget ärende inom område barn- och utbildningsverksamhet har återrapporterats till kommunstyrelsen under perioden oktober 2022 till och med november 2023. Vi bedömer därmed att kommunstyrelsen inte har säkerställt en ändamålsenlig anmälan och återrapportering av delegationsbeslut.	<ul style="list-style-type: none">- säkerställa att beslut fattade på delegation anmäls till kommunstyrelsen.

2 Bakgrund

KPMG har av Boxholms kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens styrning av grundskolan för hög måluppfyllelse i grundskola. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Elevernas måluppfyllelse efter grundskolan är låg i Boxholms kommun. Kommunens revisorer ser en hög risk för att konsekvenserna blir allvarliga om eleverna inte blir behöriga till gymnasieskolan eller avslutar gymnasieskolan med examen.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om nämndens styrning grundskolan är ändamålsenlig för att eleverna i grundskolan ska kunna nå målen för utbildningen. I rapporten ska kunskapsresultaten i kommunens grundskolor, utifrån tillgänglig offentlig statistik, under de senaste åren översiktligt redovisas och jämföras med rike, kommungrupp och eventuellt andra aggregerade uppgifter.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Fördelas resurser till skolenheterna med hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov?
- Bedrivs undervisningen av legitimerade och behöriga lärare?
- Ges nyanlända och elever med annat modersmål än svenska undervisning i modersmål och svenska som andra språk?
- Ges nyanlända elever studiehjälp på modersmål?
- Får elever i behov av särskilt stöd, det stöd som de behöver?
- Bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete utifrån kunskapsmålen för utbildningen?
- Bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete med analys?
- Säkerställer kommunstyrelsen en ändamålsenlig anmälan och återrapportering av beslut fattade på delegation?

Granskningen avgränsas till grundskolan.

2.2 Revisionskriterier

I granskningen utgörs revisionskriterierna av:

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 och 40 §§,
- skollagen (2010:800) 2 kap 8 b och 13 §§, 3 kap. 8 § 3 st., 12 i §, 4 kap. 3, 5-7 §§, 10 kap. 4 §, och
- skolförordningen (2011:185) 5 kap. 4 §
- Skolverkets allmänna råd *Systematiskt kvalitetsarbete* (SKOLFS 2012:98)
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.



Boxholms kommun

Granskning av grundskolans styrning för hög måluppfyllelse

2024-03-06

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- studier av offentlig statistik vad gäller kunskapsresultat, Skolinspektionens skolenkät och tillsynsbeslut samt kommunstyrelsens protokoll och andra kommuninterna dokument.
- intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, förvaltningschef, rektorer och urval av lärare samt specialpedagog, speciallärare, skolsköterska och skolkurator.

I rapporten används begreppet pedagoger som ett samlingsnamn på lärare och lärare med specialpedagogisk kompetens, det vill säga speciallärare och specialpedagoger.

Rapporten är faktakontrollerad av förvaltningschef och rektorer.

3 Resultat av granskningen

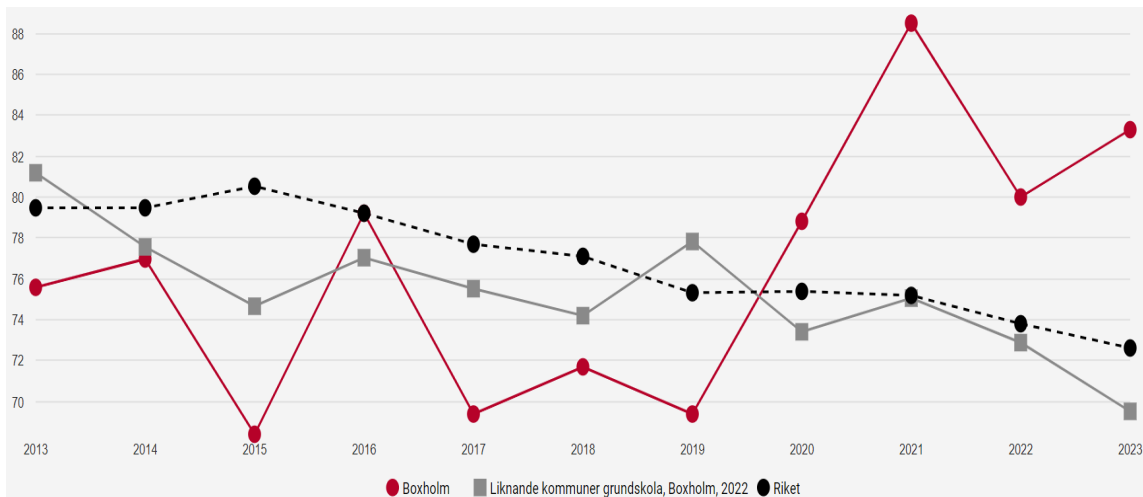
3.1 Kunskapsresultat

Nedan ser vi andel elever godkända i alla ämnen efter årskurs 6 för läsåret 2022/2023. Uppgifterna gäller hemkommunen dvs måluppfyllelsen för samtliga barn som är folkbokförda i Boxholms kommun oavsett var de studerar.

Andel som uppnått kunskapskraven i alla ämnen (%)	
Boxholm	83,3 %
Kommungrupp ¹	67,7 %
Mest lika kommuner	69,5 %
Riket	72,6 %

Kolada, SKR

Grafen nedan visar hur utvecklingen har sett ut de senaste tio åren. Vi får beakta att det totala elevantalet i Boxholms kommun är lågt och att resultatet därför kan variera betydligt mellan åren.



Vi konstaterar att måluppfyllelsen de senaste fyra åren har legat över genomsnittet i riket och i de kommuner som är mest lika Boxholm inom område grundskola².

¹ Pendlingskommun nära mindre tätort

² Arvidsjaur, Jokkmokk, Munkfors, Skinnskatteberg, Åsele, Älvsbyn och Ödeshög.

Boxholms kommun

Granskning av grundskolans styrning för hög målpuffyllelse

2024-03-06

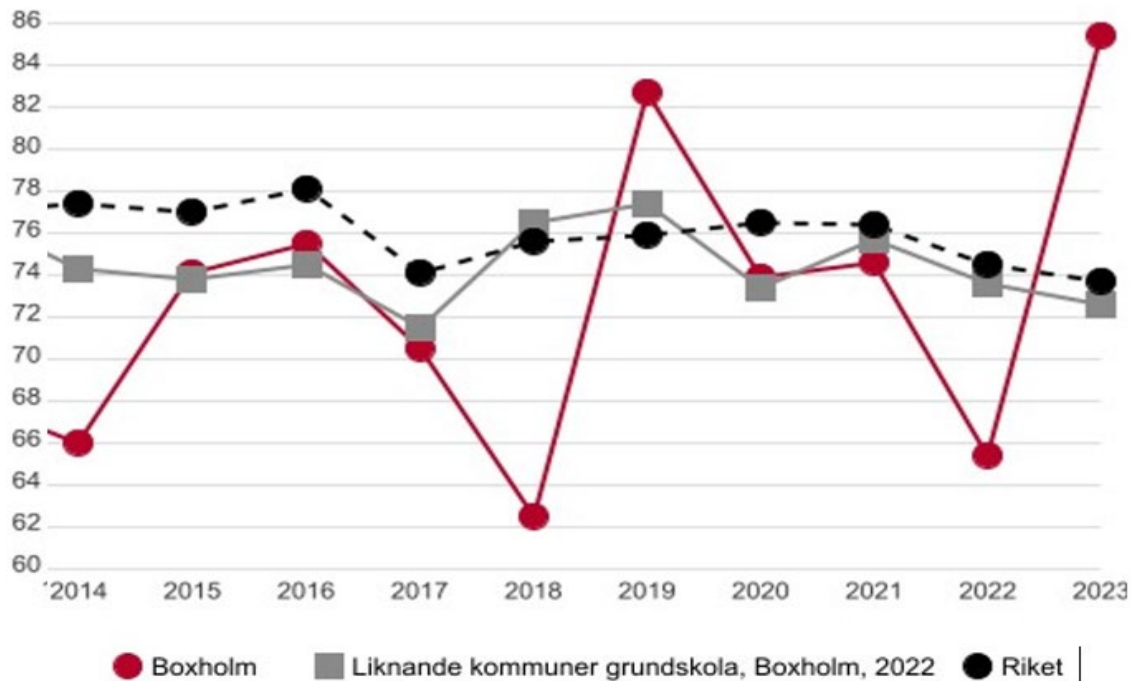
Nedan ser vi kunskapsresultaten (andel elever godkända i alla ämnen, andel elever behöriga till yrkesprogram och genomsnittligt meritvärde) efter årskurs 9 för läsåret 2022/2023. Den första uppgiften i varje ruta avser samtliga elever och den andra samtliga elever exklusive nyinvandrade elever.

	Andel som uppnått betygskriterierna i alla ämnen (%)	Andel behöriga till yrkesprogram (%)	Genomsnittligt meritvärde, kommunala skolor
Boxholm	83 % / 83 %	90 % / 89 %	219,7 / 219,9
Mest lika kommuner	72 % / 72 %	85 % / 87 %	217,2 / 219,0
Kommungrupp	66 % / 67 %	81 % / 82 %	210,8 / 212,9
Riket	71 % / 73 %	84 % / 86 %	223,6 / 226,6

Kolada, SKR

Målpuffyllelsen i Boxholms kommun var efter läsåret 2022/2023 i förhållande till jämförelseobjekten hög. Bara genomsnittligt meritvärde låg under rikets genomsnitt.

Tabellen nedan visar hur andelen elever i årskurs 9 som har uppnått betygskriterierna i alla ämnen har förändrats under de senaste tio åren.



3.2 Resursfördelning

I Skolverkets statistik (Siris), som bygger på uppgifter som kommunerna lämnar till SCB, framgår att genomsnittskostnaden för en grundskoleelev i Boxholms kommun år 2022 var 139 241 kronor, vilket var närmare 7 500 kronor högre än året dessförinnan.

Nedan görs en jämförelse mellan genomsnittlig kostnad³ i Boxholms kommun, mest lika kommuner, kommungrupp (pendlingskommun nära mindre tätort) och för rikets samtliga huvudmän.

2022	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Undervisn.	Skolmål-tider	Lärverktyg, utrum	Elevhälsa	Övr. ⁴
Boxholms kommun	139 241	18 137	92 510	7 168	1 439	4 175	15 812
Mest lika kommuner	140 961	20 612	78 478	8 103	4 715	5 028	24 026
Kommungrp.	132 720	18 908	73 711	7 546	5 417	5 005	22 133
Riket⁵	126 721	21 212	70 410	7 085	5 673	4 433	17 909

Kolada, SKR

Av uppgifter ovan framgår att den totala kostnaden per elev låg i paritet med liknande kommuner, men något över genomsnitt i kommungrupp och rike. Kostnaden för undervisning redovisas med en betydlig högre siffra än för jämförelseobjekten. På motsvarande sätt anges kostnaden för lärverktyg med en förhållandevis låg siffra. Det gäller också för övriga kostnader särskilt i jämförelse med mest lika kommuner och kommungrupp.

I intervjuer framgår att kostnader kan ha bokförts fel. Det finns god tillgång till personal, men inte mer än en lärare per grupp. Dock upplevs andelen elevassistenter av en respondent vara högt. En intervjuad rektor menar att bokföringen av kostnader inte förefaller att vara helt korrekt; kostnader kan belasta en annan enhet än den som de uppkommer vid. Av offentlig statistik framgår att det i Boxholm går 12,0 elever per lärare (heltidstjänst), vilket är i paritet med rikets genomsnitt på 11,8 elever. Att kostnaderna för lärverktyg är låga förstår flera respondenter, bland annat eftersom kommunen inte har förlängt avtal med företaget som tillhandahåller smartboard. Det betyder att verktyget inte kan användas som tänkt. Skolenheternas tillgång till ändamålsenliga digitala lärverktyg är överlag bristfällig, enligt en rektor.

Intervjuade rektorer menar att de i stort får ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet för hög måluppfyllelse. Rektor har också förutsättningar att omfördela

³ Kostnad per elev (kronor)

⁴ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om administration, elevassistenter, kursavgifter, skolskjutsar, studie- och yrkesvägledning och talpedagoger.

⁵ Kommungrupp inkluderar endast kommunala huvudmän medan riket inkluderar samtliga huvudmän.

resurser vid behov. En rektor påtalar dock att personalen förefaller ovan vid att så görs och en annan att omfördelningen skulle kunna göras tydligare. En rektor redogör för hur uppföljningen på lärarnivå håller på att utvecklas, främst vad gäller analys av resultat. Utifrån denna ska åtgärder vidtas av den enskilde läraren, men också av rektor på enhetsnivå.

Lärare och lärare med specialpedagogisk kompetens menar att de i huvudsak har goda förutsättningar att bedriva god undervisning. Problem uppstår då ordinarie personal är borta och speciallärare går in och vikarierar i ordinarie klasser, eftersom som specialpedagogernas uppgifter då inte utförs.

Utgångspunkten i resurstilldelningen i Boxholms kommun har varit föregående års budget. Innevarande år gjordes besparingar på 2 procent som togs rakt över all verksamhet. Detta påverkar verksamheten i vissa delar betydligt, då till exempel omfattning av skolskjuts, som upphandlas i längre avtal, inte kan påverkas samtidigt som kostnaderna för bränsle har ökat betydligt. Inför budgetår 2024 kommer kommunen att arbeta efter SKR:s prislappsmodell⁶, vilket kommunstyrelsens presidium ser positivt på. Förvaltningschefen menar dock att konsekvenserna av byte av resurstilldelningsmodell måste analyseras noggrant och att en övergång mellan två modeller kan behöva göras stegvis.

Kommunstyrelsen har inte beslutat om hur resurser ska fördelas på skolenheterna. I praktiken har resurser fördelats av skolchef efter dialog med rektorerna. Rektorerna har utgått från elevantalet och sammansättning av grupper samt även behov som enskilda elever har när resurser omfördelats. För kommunens minsta skolenhet är det avgörande att andra aspekter än elevantalet beaktas, då det är svårt att skapa bärkraftiga grupper. En rektor menar dock att samarbetet genom åren har fungerat väl och att det finns solidaritet i rektorsgruppen. På huvudmannanivå finns inga resurser för rektorer att ansöka om under året om resursförstärkning skulle behövas. Det förefaller inte heller finnas behov av det. Förut fanns det en central enhet till stöd för bemanning av korttidsvikarier. Det har dock inte fungerat. De två större skolenheterna kommer att få en ökad grundbemanning för att kunna lösa vikariatsfrågan själva, enligt rektorerna.

3.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att resurser till skolenheterna fördelas utifrån elevers olika förutsättningar och behov, men att kommunstyrelsens styrning brister.

Vår bedömning bygger vi på att kommunstyrelsen inte har beslutat om resursfördelningsmodell eller följt upp att befintlig modell för att säkerställa att likvärdiga förutsättningar föreligger vid skolenheterna.

⁶ Modellen bygger på genomsnittskostnaden kr/inv med hänsyn tagen till kommunens förutsättningar utifrån kostnadsutjämnningen. Ramen för respektive verksamhet, där så är möjligt, utgår från antal invånare i berörd grupp multiplicerat med prislappen för verksamheten, t.ex. antal barn i grundskola multiplicerat med prislappen för grundskola. Ambitionen kan läggas högre eller lägre. Prioriteringar görs per budgetår och ligger således inte till grund för framtida budgetberäkningar.

Boxholms kommun

Granskning av grundskolans styrning för hög måluppfyllelse

2024-03-06

Vi bedömer att den modell, av kvalitativ dialog mellan rektorer och skolchef, som de facto används i kommunen möjliggör att enheternas och elevernas olika förutsättningar beaktas.

Då kommunen har inlett en process för att revidera befintlig modell för tilldelning av resurser per verksamhet ser vi en risk för att verksamhetens förutsättningar kan påverkas, varför det är angeläget att följa upp desamma.

3.3 Legitimerade och behöriga lärare

I tabellen nedan kan vi bland annat utläsa att andelen lärare med legitimation och ämnesbehörighet i Boxholms kommun läsåret 2022/2023 är något högre i jämförelse med genomsnittet i riket.

Kommun	Heltidstjänster därav med lärarleg och behörighet i ämnet ⁷	Heltidstjänster därav med lärar-leg och behörighet i ämnet 50 % eller mindre.	Andel (%) av samtliga tjänstgörande lärare med lärarlegitimation och ämnesbehörighet
Boxholm, kommunal huvudman	72,8 %	hem- och konsumentkunskap, spanska och teknik	82 %
Riket samtliga huvudmän	70,8 %		80 %

Siris "personalstatistik per ämne" 2023-02-10, Skolverket

3.3.1.1 Hur ser tillgången på behöriga lärare ut på enhetsnivå?

Skola	Heltidstjänster			Antal tjänstgörande lärare	
	Antal	Andel med lärarleg och behörighet	Ämnen i vilka 50 % eller fler är utan lärarleg och behörighet	Antal	Andel med lärarleg och behörighet ⁸
Stenbockskolan L	7,7	64,3 %	bild, biologi, engelska, fysik, kemi och musik	14	71,4 %
Stenbockskolan MH	25,9	70,5 %	hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, spanska och teknik	29	82,8 %
Åsbo skola	8,7	87,5 %	bild, musik och spanska	15	86,7 %

Siris "personalstatistik per ämne" 2022-02-11, Skolverket

Av tabellen framgår att andelen heltidstjänster som besätts med legitimerade och behöriga lärare varierar en del mellan skolenheterna. Bäst förutsättningar har Åsbo skola.

⁷ Denna statistikuppgift visar andelen lärare med lärarlegitimation och behörighet i minst ett ämne uttryckt i heltidstjänster. Skolverket

⁸ "Med lärarlegitimation och behörighet i minst ett av sina respektive undervisningsämnen", Skolverket

Rektor vid Stenbocksskolans lågstadium känner inte igen sig i statistiken. Av totalt sex klasslärare i grundskolan uppges fem vara legitimerade och behöriga. Den sjätte är i utbildning. Kompetensmässigt saknas en lärare i svenska som andraspråk, menar rektorn. Övriga två rektorer informerar om att en behörig lärare i spanska har kunnat anställas inför innevarande läsår. En av lärarna i idrott- och hälsa har också blivit klar med sin utbildning sedan våren 2023. Vidare upplevs det finns legitimerade och behöriga sökande till de flesta tjänster förutom slöjd och teknik. På den mindre skolenheten är personalomsättningen låg, men samtidigt blir personalgruppen äldre och rektor menar att det kan bli utmanande att ersätta befintlig personal.

Kommunstyrelsens presidium framför att personalsammansättningen årligen följs, men att det inte finns någon kompetensförsörjningsplan varken för kommunen som helhet eller barn- och utbildningsförvaltningen. Förvaltningschefen instämmer. För att klara rekrytering av lärare pågår dock diskussioner om samverkan med andra kommuner och med Linköpings universitet, enligt kommunalrådet.

3.3.2 Bedömning

Vår bedömning är att undervisningen i allt väsentligt bedrivs av legitimerade och behöriga lärare.

Vår bedömning bygger vi på befintlig statistik och uppgifter i intervjuer. I hela landet råder det dock brist på legitimerade och behöriga lärare. Från lärosätena utexamineras inte lärare i den omfattning som krävs för att klara framtida pensionsavgångar. Vi bedömer därför att det är en brist att kommunstyrelsen inte har tagit fram en kompetensförsörjningsplan i vilken kompetensbehovet på kort och på lång sikt analyseras och kopplas till åtgärder att vidta. Kompetensförsörjningen är i dagsläget gott, men kan snabbt förändras och då bör kommunstyrelsen ha beredskap att möta ett nytt läge.

Av de statistiska uppgifterna framgår att behörigheten varierar mellan enheterna, varför uppföljning både på aggregerad nivå och enhetsnivå är viktig. Om de statistiska uppgifterna ifrågasätts är det vidare angeläget att säkerställa deras korrekthet.

3.4 Modersmål och svenska som andraspråk

Ur Skolverkets senaste statistik över modersmålsundervisning i Boxholms kommun kan vi hämta följande information.

Grundskolan 2022	Boxholm	Kommungrupp	Riket
Andel (%) av det totala elevantalet som är berättigade att delta i modersmålsundervisning.	17,1 %	25,7 %	28,3 %
Andel (%) av antalet berättigade elever som deltar i modersmålsundervisning.	25,0 %	46,4 %	57,0 %

Jämförelsetal 2022, Skolverket

Tabellen ovan visar att andelen elever som är berättigade till modersmål är lägre i Boxholms kommun än genomsnittet i kommungrupp och rike. Vi ser också att en fjärdedel av dessa barn läser modersmål, vilket är lägre än hälften av riksgenomsnittet.

Av det totala elevantalet läser 13,7 procent svenska som andraspråk. Det är i paritet med riket, men något under genomsnittet i kommungruppen.⁹

Boxholms kommun har ingen central organisation för modersmål, utan varje rektor ansvarar för information och verksamhet. På kommunens hemsida ges ingen information om modersmål. Lärare och lärare med specialpedagogisk kompetens är inte klara över eller ger olika bilder över hur informationen bibringas vårdnadshavare och elever. En lärare menar att det görs vid utvecklingssamtal och en annan att modersmålläraren i arabiska informerar.

Vid tiden för granskningen erbjöds modersmål i ett språk, arabiska. Modersmålläraren arbetar i samtliga årskurser, men är anställd på Stenbockskolan L.

Av *Årshjul KS*, sammanställning av när uppföljning och andra åtgärder ska vidtas av kommunstyrelsen, framgår att modersmållärare och studiehandledare på modersmål ska redovisas i oktober. Av kommunstyrelsens protokoll framgår att förvaltningschefen åiterrapporterade "från barn- och utbildning", men inte vad åiterrapporteringen innehöll.¹⁰ Enligt uppgift från förvaltningschefen, som då var ny på posten, gjordes sannolikt inte redovisning av modersmål eller studiehandledning. Vid kommunstyrelsens arbetsutskott, den 31 oktober 2023, redovisade dock förvaltningschefen uppgifter om modersmål och studiehandledning. Av redovisningen framgår att modersmålsundervisning bara erbjuds i arabiska även om elevantalet i makedonska, rumänska, somaliska och tigrinja överstiger fem elever. Förvaltningschefen påtalar för KSAU att rutiner bör tas fram och att frågan om fjärrundervisning undersöks.

En rektor och ett par lärare menar att det finns brister inom området svenska som andraspråk. Det gäller både hur beslut fattas och hur undervisning erbjuds. Idag undervisar befintliga klasslärare elever i svenska och svenska som andraspråk parallellt. Det gäller på samtliga skolenheter, även högstadiet. Lärare och lärare med specialpedagogisk kompetens framför också att den specialpedagogiska insatsen eller resursperson går in som stöd till elever som inte kan följa undervisningen i svenska/svenska som andraspråk i helklass.

3.4.1 **Bedömning**

Vår bedömning är att nyanlända och elever med annat modersmål än svenska delvis erbjuds modersmål och undervisning i svenska som andraspråk.

Vi bedömer att avsaknad av styrdokument för information om och organisation av modersmålsundervisning kan förklara den låga andelen elever som läser modersmål. Statistiken ger vid handen att en förhållandevis låg andel av de berättigande eleverna läser modersmål. Orsaken är inte analyserad av förvaltningen.

⁹ Riket 13,6 % och kommungruppen 16,3 %

¹⁰ KS 2022-10-25 § 163

Undervisning i svenska som andraspråk bedömer vi, utifrån intervjuer, erbjuds och genomförs i högre grad än modersmål, även om brister identifierats vad gäller beslut och genomförande. Uppföljning av undervisning i svenska som andraspråk saknas dock på huvudmannanivå.

3.5 Studiehandledning på modersmål

Varje rektor ansvarar för att elever i behov av studiehandledning får det. En rektor menar att det idag inte finns något behov vid vederbörandes enhet, men att det hade behövts under föregående läsår. Den lärare som undervisar i modersmål arbetar också som studiehandledare. Studiehandledning ges bara i ett språk även om rektorerna kan se behov i flera språk, primärt ukrainska. Av intervjuer framgår att det saknas studiehandledare och att kommunen inte heller köper in studiehandledning i form av fjärrundervisning. För att kompensera för brister i studiehandledning använder sig lärare bland annat av inläsningstjänst, genom vilken elever erbjuds läromedel på sitt modersmål, eller så kommunicerar de på engelska.

Förvaltningschefen informerade kommunstyrelsens arbetsutskott den 31 oktober 2023 att åtta elever får studiehandledning i arabiska.

3.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att studiehandledning på modersmål inte erbjuds enligt gällande styrdokument.

Vår bedömning bygger vi på att det i intervjuer framgår att det finns elever vid kommunens skolor som behöver studiehandledning på modersmål, men som inte får det. Vi bedömer inte att huvudmannen (kommunstyrelsen) följer upp studiehandledning på modersmål eller vidtar åtgärder så att elever får den studiehandledning som de behöver.

3.6 Särskilt stöd

I Boxholms kommun finns två handlingsplaner, som berör särskilt stöd. Det gäller *Handlingsplan för elever i behov av särskilt stöd*¹¹ och *Läs- och skrivutredningar*¹². Planerna finns att tillgå på kommunens hemsida.¹³ *Handlingsplanen för elever i behov av särskilt stöd* innehåller rutin för hur stödbehov uppmärksammas och åtgärdas samt att tid ska bokas för elevhälsoträff (EHT) då det kan vara fråga om behov av särskilt stöd. Rektor beslutar om åtgärder och dessa följs upp på EHT och kommande resultatkonferenser, vilka genomförs fyra gånger per år. Av handlingsplanen framgår också att kartläggningar, åtgärdsprogram och uppföljningar ska förvaras i "låst elevakt".

I skolenkäten, som genomförs hos varje huvudman vartannat år, tillfrågades alla elever i årskurs 5 och årskurs 9 om anpassning efter elevens behov.¹⁴ Den första siffran i

¹¹ Beslutad av chef barn- och elevhälsa 2014-06-06.

¹² Beslutad 2021-01-07

¹³ <https://www.boxholm.se/utbildningochbarnomsorg/grundskolor/handlingsplaner.4.24364bed12e2ad493548000294288.html>, 2023-10-11 kl. 08:00

¹⁴ 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

Boxholms kommun

Granskning av grundskolans styrning för hög målpuppfyllelse

2024-03-06

kolumnen anger genomsnittet i Boxholms kommun och den andra siffran genomsnittet i enkätomgången¹⁵. Svaren har hämtats från skolenkäten år 2022. Svarsfrekvensen uppgick till 65 procent för gruppen pedagogisk personal, 86 procent för elever i årskurs 5 och 79 procent för elever i årskurs 8.

Anpassning efter elevens behov	Årskurs 5	Årskurs 8
Hur ofta får du den hjälp du behöver under lektionerna?	7,7 / 7,6	7,2 / 7,0
Tycker du att du får den hjälp du behöver från skolan för att klara skolarbetet?	7,6 / 7,3	6,7 / 6,0
Hur ofta är det arbetsro på lektionerna?	5,0 / 5,5	5,9 / 5,7
Hur ofta är det så stökigt på lektionerna att du har svårt att koncentrera dig?	4,8 / 5,7	5,3 / 5,7
Känner du dig trygg i skolan?	7,6 / 7,8	6,6 / 7,4

Skolenkäten för elever i årskurs 5 respektive årskurs 8 våren 2020, Skolinspektionen

Av uppgifterna ovan kan vi se att svaren varierar mellan mellanstadieeleverna och högstadieeleverna. Mellanstadieeleverna svarar mer positivt på frågor om stöd och trygghet, men mer negativt på frågor om arbetsro. På frågor om stöd svarar eleverna i Boxholm något mer positivt än genomsnittet i enkätomgången.

Skolenkäten riktar sig även till den pedagogiska personalen. Den första siffran i kolumnen anger genomsnittet i Boxholms kommun och den andra siffran snittet i enkätomgången.

Anpassning efter elevens behov, särskilt stöd och elevhälsa	Pedagogisk personal
Hur ofta upplever du att alla elever får den hjälp de behöver på dina lektioner?	7,4 / 6,9
Tycker du att alla dina elever får det stöd från skolan som behövs för att klara skolarbetet?	6,8 / 5,8
Tycker du att skolan ger stöd i enlighet med de behov som utredningar om särskilt stöd visar?	6,2 / 5,7

alternativen "stämmer ganska bra" och "stämmer ganska dåligt". Vid negativa påståenden gäller omvänt förhållande. Frågan kan också vara formulerad så att svarsalternativen är alltid (10), ofta, ibland, sällan och aldrig (0).

¹⁵ Med enkätomgång avses samtliga enkäter som skickats ut vid ett tillfälle, dvs cirka hälften av rikets huvudmän omfattas.

Hur ofta upplever du att det är studiero på dina lektioner?	8,0 / 7,6
Upplever du att eleverna känner sig trygga i skolan?	6,7 / 6,8
Hur uppfattar du möjligheten för er lärare att få stöd från elevhälsan om det skulle behövas?	5,4 / 6,8
Hur uppfattar du möjligheterna för eleverna att få stöd från elevhälsan?	5,5 / 7,1

Skolenkäten för pedagogisk personal våren 2022, Skolinspektionen

Grundskollärarna i Boxholm svarar överlag mer positivt på Skolinspektionens frågor än genomsnittet i enkätomgången. Det enda område som utmärker sig negativt är elevhälsa. En representant för elevhälsan delar lärarnas bild och menar att elevhälsans omfattning inte motsvarar de behov som finns i verksamheten. Till exempel uppgår den psykologiska insatsen bara till 20 procent av en heltidstjänst.

En rektor menar att elever i behov av särskilt stöd får det i den omfattning och form som behövs. På vederbörandes enhet arbetar två speciallärare på heltid i sex klasser. Även rektor vid en annan enhet menar att eleverna får särskilt stöd och att personalen är van vid att anpassa lärmiljön efter elevernas behov. Visst specialpedagogiskt stöd kommer också från centralt placerad specialpedagog. Representanter för elevhälsan upplever att elever får särskilt stöd genom aktiva speciallärare vid skolenheterna. Ett par rektorer framför dock att det kan finnas formella brister i utredningarna. En annan rektor konstaterar att så är fallet och att Skolinspektionen förelagt skolan att vidta åtgärder.

Många beslut om särskilt stöd utmynnar i insatser av elevassistent. En intervjuad rektor menar att fokus i högre grad borde ligga på ökad lärartäthet som på grupp- och individnivå kan stödja elever mot högre måluppfyllelse. En annan rektor bedömer att lokalerna sätter gränser för vilka anpassningar av lärmiljön som kan göras. Det kan saknas utrymme för elever som är i behov av en studiemiljö i vilken olika ovidkommande intryck kan begränsas. Rektorerna bedömer att överlämningen mellan skolenheterna fungerar väl.

En tredje rektor bedömer att det behöver bedrivas ett utvecklingsarbete på skolenheten med syftet att få all personal att arbeta på det sätt som genom kollegialt lärande bedöms ha bäst effekt på elevernas lärande. Vilket redan har framgått ovan ska lärarna på skolan kontinuerligt utvärdera och dokumentera sitt arbete.

Samtliga lärare och lärare med specialpedagogisk kompetens anger i granskningen att det finns styrdokument för arbetet med särskilt stöd; ingen lyfter dock fram kommunens centrala handlingsplan från 2014. Pedagogerna menar också att elever får särskilt stöd eller i alla fall i stor utsträckning. En pedagog menar dock att elever med autism behöver mer stöd. Flera pedagoger framför också att det alltid finns mer att göra för att möta elevers olika behov.

Av statistiken ovan och i intervjuer framgår att elevhälsans omfattning inte motsvarar de behov som finns. Vid varje skolenhet finns tillgång till elevhälsans olika insatser. Skolpsykologen är dock inte anställd i kommunen utan tjänsten köps in av extern aktör. Det betyder i praktiken att psykologen inte deltar kontinuerligt i en samlad elevhälsa och inte finns tillgänglig i särskilt hög grad för till exempel handledning av personal, enligt intervjuade rektorer och representanter för elevhälsan. Även den medicinska insatsen är begränsad på sådant sätt att merparten av tiden används åt hälsosamtal och vaccinering. Kuratorsinsatsen har utökats något och intervjuad kurator upplever att förutsättningarna är tillfredsställande, särskilt efter att elevhälsan förändrade sitt arbetssätt. I stället för att alla ärenden tas upp på elevhälsoteam (EHT) anmäler lärarna sina ärenden genom en funktionsbrevlåda. Ärendena kan då fördelas direkt till lämplig profession inom elevhälsan utan att bli föremål för ärende i elevhälsan. Pedagoger menar att de i huvudsak har tillgång till elevhälsans insatser, men omfattningen motsvarar inte alltid behoven. Logoped och talpedagog efterfrågas också av ett par pedagoger.

Uppföljning av elevhälsans medicinska insats görs i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen, enligt intervjuad skolsköterska tillika verksamhetschef. Däremot upplevs inte elevhälsan för övrigt följas upp i det systematiska kvalitetsarbetet. Elevhälsan kan inte främst arbeta främjande och förebyggande, enligt respondenterna. Skolsköterskans hälsosamtal analyseras inte på aggregerad nivå och efterfrågas inte heller av enheter eller huvudman.

På central nivå organiseras inget särskilt stöd. Intervjuade rektorer menar att det inte finns behov av det. Elever i behov av undervisning i en annan lärmiljö än den ordinarie klassen kan få det på den egna enheten.

På huvudmannanivå görs ingen uppföljning av arbetet med särskilt stöd, varken genom intern kontroll eller i det systematiska kvalitetsarbetet.

3.6.1 Bedömning

Vår bedömning är att elever i allt väsentligt får det särskilda stöd som eleven behöver.

Vi grundar vår bedömning på uppgifter i Skolinspektionens enkät och på intervjuer. Vi bedömer dock att det är en brist att huvudmannen (kommunstyrelsen) inte säkerställer att åtgärdsprogram upprättas enligt gällande styrdokument och att arbetet med särskilt stöd inte följs upp inom ram för det systematiska kvalitetsarbetet.

3.7 Systematiskt kvalitetsarbete

I Boxholms kommuns verksamhetsberättelse för år 2022 redovisas måluppfyllelsen för de tre resultatmål som kommunen har tagit.¹⁶ Tabellen nedan visar framtagna mål och kommunens egen bedömning av måluppfyllelse.

Resultatmål 2022	Måluppfyllelse
En ökad måluppfyllelse med minskade skillnader i statistiska resultat vad gäller ämnen, grupper i könstillhörighet i årskurs 9.	Ja
Vid en jämförelse med samma elevgrupp under en treårsperiod ska andelen elever i årskurs 3, 6 och 9 som ännu inte når godtagbara kunskaper minska.	Ja
Vid en jämförelse med samma elevgrupp under en treårsperiod ska andelen elever i årskurs 3, 6 och 9 som når mer än godtagbara kunskaper (betyg A och B) öka.	Ja

I *Årsredovisningen* redovisas måluppfyllelsen i tabeller som förklaras i text. Fokus ligger på de tre stora skolämnena svenska, matematik och engelska. Andel elever som inte har nått godtagbara kunskaper har minskat i samtliga tre ämne för samma elevgrupp under en treårsperiod. I svenska och engelska, men inte i matematik, har andelen elever som når mer än godtagbara kunskaper ökat. Måluppfyllelsen analyseras inte och orsaker till måluppfyllelsen redovisas inte.

Av intervjuer framgår att huvudmannen inte styr det systematiska kvalitetsarbetet på annat sätt än genom framtagna resultatmål. Det finns två styrdokument som berör systematiskt kvalitetsarbete: *Årshjul KS*, som finns kvar sedan kommunen var med i Skolverkets insats *Samverkan för bästa skola*, och *Årshjul fr o m 2021-02-06 uppföljning av systematiskt kvalitetsarbete kommunstyrelsen i Boxholms kommun*. Båda dokumenten reglerar på delvis olika sätt för hur arbetet ska bedrivas till exempel vad som ska följas upp eller beslutas och när det ska ske. Det framgår inte av dokumenten vilket organ som beslutat om desamma. Huvudmannen har inte beslutat om vilka områden, förutom de tre framtagna målen, som bör vara föremål för särskild uppföljning. Vid tiden för granskningen arbetar förvaltningschefen med att ta fram styrdokument för det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå.¹⁷

På skolenheterna görs uppföljningar av måluppfyllelsen, men fokus ligger på redovisning av resultat istället för på analys av orsaker och åtgärder att vidta, enligt flera respondenter. Elevhälsan deltar inte i kvalitetsarbetet. Kunskapsresultaten följs upp på individnivå vid mitterminskonferenser. Rektorer menar att denna avstämning utgör ett viktigt underlag för att resurser fördelas dit de mest behövs. Pedagogerna anger att kunskapsresultaten följs upp. Huruvida det vidtas åtgärder utifrån de behov som identifieras har pedagogerna lite olika syn på. Ett par menar att så är fallet medan

¹⁶ Boxholms kommun *Årsredovisning 2022*, sid 50

¹⁷ Utkast *Systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå* Gäller samtliga skolformer i Boxholms kommun.

andra visar på åtgärder som behöver vidtas. En pedagog hänvisar till att pedagoger vid kommunens båda lågstadier samverkar för att skolan ska vara likvärdig. Vilket redan har framgått ovan har främst två skolenheter skärpt fokus på respektive lärares ansvar för uppföljning av det egna arbetet.

3.7.1 Bedömning

Vår bedömning är att det delvis bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete med analys utifrån kunskapsmålen för utbildningen.

Det är positivt att det på huvudmannanivå finns ett årshjul i vilket kvalitetsarbetet behandlas. Vi anser dock att det är en brist att huvudmannen för utbildningen inte årligen identifierar och följer särskilt utvalda områden. Vi saknar också huvudmannens dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet i vilket ingår analys av måluppfyllelse och identifikation av åtgärder att vidta. Då brister i verksamheten uppmärksammas ska adekvata och riktade åtgärder vidtas. Vi ser positivt på att kunskapsmålen följs upp genom jämförelse av utveckling för samma elevgrupp.

Det är en brist att elevhälsan inte är en del av skolans kvalitetsarbete.

3.8 Beslut på delegation

Kommunstyrelsen är enligt kommunfullmäktiges reglemente ansvarig för att leda och samordna verksamheter inom område ”barn och utbildning, med undantag för myndighetsbeslut som rör enskilda individer”.¹⁸ Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att kommunstyrelsens arbetsutskott ska besluta i frågor inom barn- och utbildningsverksamhet förutom då andra delegater anges.

Inom grundskolan delegeras till rektor och skolchef att besluta i frågor som regleras i 7 och 10 kapitlet samt 6 kapitlet 10 § skollagen. Två punkter i delegeringsordningen berör regleringar i skolförordningen.

Av delegationsordningen framgår inte hur delegationsbeslut som fattas inom skollagsområdet ska återrapporteras till nämnden. Av delegationsordningen för samhällsbyggnadsnämnden framgår dock att delegationsbeslut ska anmälas vid nästkommande ordinarie sammanträde. Förteckning över delegationsbeslut ska åtfölja handlingar till sammanträdet.

Vi har gått igenom kommunstyrelsens protokoll från oktober 2022 till och med november 2023. Av protokollen framgår att delegationsbeslut redovisas vid varje sammanträde under punkten *Delegationsbeslut kommunstyrelsen*. I protokollet anges diarienummer, vad ärendet avser samt avsändare. Under hela 2023 anmäldes inget ärende av delegat inom området barn- och utbildningsverksamhet. Däremot anmäldes beslut inom andra områden såsom beslut om parkeringstillstånd och dispens från lokal trafikföreskrift.

¹⁸ KF 20218-12-10, senast reviderad 2022-03-07 § 11

3.8.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte säkerställer en ändamålsenlig anmälan och återrapportering av beslut fattade på delegation.

Vi noterar att inget ärende inom område barn- och utbildningsverksamhet har återrapporterats till kommunstyrelsen under perioden oktober 2022 till november 2023.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsens styrning grundskolan för hög måluppfyllelse är ändamålsenlig för att eleverna i grundskolan ska kunna nå målen för utbildningen.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens styrning av grundskolan för att eleverna ska kunna nå målen för utbildningen delvis är ändamålsenlig.

Kommunstyrelsen har inte fattat beslut om hur resurser ska fördelas. Vi bedömer dock att resursfördelningen i praktiken, i dialog, fördelas med denna hänsyn. Undervisningen bedrivs i allt väsentligt av legitimerade och behöriga lärare.

Vi bedömer emellertid att det är en brist att kommunstyrelsen inte har tagit fram en kompetensförsörjningsplan.

Nyanlända och elever med annat modersmål än svenska ges delvis ändamålsenlig undervisning i modersmål och svenska som andraspråk. Det är inte säkerställt att alla elever i behov av studiehandledning på modersmål får det. För övrigt bedömer vi att elever i allt väsentligt får särskilt stöd.

Kommunstyrelsen följer upp kunskapsmålen, men vi ser brister bland annat vad gäller analys av resultat, identifikation av åtgärder att vidta samt dokumentation av kvalitetsarbetet på huvudmannanivå.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- säkerställa att verksamheten erhåller erforderliga resurser för uppdraget.
- säkerställa att resurser fördelas efter elevernas förutsättningar och behov. (2 kap. 8 b § SkoL)
- ta fram en kompetensförsörjningsplan med aktuell statistik, analys och åtgärder att vidta på kort och på lång sikt.
- säkerställa att elever i behov av studiehandledning på modersmål får det. (5 kap. 4 § skolförordningen)
- bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete i vilket ingår att följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen samt följa upp och utvärdera särskilt utvalda områden. (4 kap. 3 § SkoL och Skolverkets allmänna råd *Systematiskt kvalitetsarbete*, SKOLFS 2012:98)



Boxholms kommun

Granskning av grundskolans styrning för hög måluppfyllelse

2024-03-06

- följa upp att information om modersmål ges och undervisning erbjuds enligt gällande författningar.
 - följa upp att beslut om undervisning i svenska som andraspråk fattas enligt gällande styrdokument och att ändamålsenlig undervisning bedrivs.
 - följa upp handläggning, förutsättningar för och åtgärder inom särskilt stöd.
 - säkerställa att elevhälsan är en del av skolans kvalitetsarbete. (2 kap. 25 § SkoL)
- säkerställa att beslut fattade på delegation anmäls till kommunstyrelsen. (6 kap. 40 § KL)

Datum som ovan

KPMG AB

Joakim Nertyk
Certifierad kommunal yrkesrevisor/
Specialist

Viktoria Bernstam
Certifierad kommunal yrkesrevisor



Boxholms kommun

Granskning av grundskolans styrning för hög måluppfyllelse

2024-03-06

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.