

Borås kommun

Boras.stad@boras.se

Beslut för förskoleklass och grundskola

efter tillsyn i Borås kommun

Tillsyn i Borås kommun

Skolinspektionen har genomfört tillsyn av Borås kommun under hösten 2016 och våren 2017. Tillsynen har avsett det samlade ansvarstagandet för utbildningen inom skolformerna förskoleklass och grundskola.

Måluppfyllelse och resultat

Resultat förskoleklass

Det finns ingen nationell statistik över resultaten av utbildningen i förskoleklassen och Borås kommun har inte heller sammanställt några sådana resultat.

Kunskapsresultat årskurs 3

Det finns ingen nationell sammanställd statistik över kunskapsresultaten i alla ämnen där det finns kunskapskrav i årskurs 3 och Borås kommun har inte heller sammanställt några sådana resultat. Skolverkets statistik visar att andel elever i årskurs 3 i Borås kommun som nått kravnivån i de nationella proven läsåret 2015/16 ligger något under rikets genomsnitt i ämnena svenska, engelska och matematik. När det gäller svenska som andraspråk ligger resultaten för eleverna i Borås kommun något under och mycket under i vissa delprov. Exempelvis har 68 procent av eleverna i Borås kommun nått kravnivån i delprovet "skriva faktatexter", att jämföra med rikets genomsnitt på 79 procent.

I Borås kommuns rapport "Undervisning och resultat 2016" redovisar och analyserar huvudmannen resultaten på de nationella proven för eleverna i årskurs 3. I analysen framkommer bland annat att "Resultaten i matematik framstår som låga, inte på något av delproven når fler än 90 procent av eleverna målen". Huvudmannen noterar också att det är stor skillnad mellan skolornas resultat.

Kunskapsresultat årskurs 6

Skolverkets statistik visar att andelen elever i årskurs 6 läsåret 2015/16 i Borås kommunala grundskolor som uppnått betyget A-E i alla ämnen var 77 procent att jämföra med 79 procent i riket. Statistiken visar att skillnaden och spridningen mellan de kommunala skolenheterna är stor. På en skolenhet var

det endast 46 procent av eleverna som uppnått betyget A-E i alla ämnen. I övrigt ligger skolenheterna mellan 56 - 100 procent.

Andelen elever som uppnått betyget A-E per ämne ligger mellan 83 -100 procent, utom ämnet svenska som andraspråk där 59 procent av eleverna uppnådde kunskapskraven.

Den genomsnittliga betygspoängen läsåret 2015/16 är högre för flickor än för pojkar i samtliga ämnen. Exempelvis har flickorna en genomsnittlig betygspoäng på 14,5 i svenska jämfört med pojkarna som har 11,8.

Av Borås kommuns rapport "Undervisning och resultat 2016", i vilken betygsresultat för årskurserna 6-9 redovisas och analyseras, framkommer bland annat att det är en stor spridning mellan skolorna när det gäller meritvärde i årskurs 6. Högst meritvärde i årskurs 6 enligt kommunens redovisning har Gånghesterskolan med 252,3 och lägst Särilaskolan med 136,1.

Kunskapsresultat årskurs 9

Skolverkets statistik visar att andelen elever i årskurs 9 i Borås kommunala grundskolor som uppnått kunskapskraven i alla ämnen var 69 procent läsåret 2015/16 jämfört med 74 procent i riket. Även för årskurs 9 visar statistiken att skillnaden och spridningen är stor mellan skolenheterna. Andelen varierar mellan 50 - 98 procent.

Enligt Skolverkets statistik var det genomsnittliga meritvärdet 220, vilket ligger lägre än genomsnittet i riket som var 224 och något lägre än läsåret 2014/15 då det genomsnittliga meritvärdet var 221. Flickorna har generellt högre meritvärde än pojkarna. Andelen elever som uppnått behörigheten till yrkesprogram har gått ner från 84 procent läsåret 2014/15 till 78 procent läsåret 2015/16 (83 procent i riket). Till de högskoleförberedande programmen var andelen behöriga 74-78 procent läsåret 2015/16 (79-82 procent i riket).

Av kommunens egen redovisning framgår bland annat att Sandgårdsskolan har det högsta genomsnittliga meritvärdet (226,1) i årskurs 9, medan Särilaskolan har det lägsta (160,8). Vidare framkommer att det är stor skillnad mellan flickor och pojkars meritvärden. Flickors meritvärden är enligt redovisningen markant högre än pojkars. Dessutom framkommer det i analysen att flera skolenheter har sämre resultat än tidigare.

Resultat av arbetet med trygghet och studiero

Skolinspektionens enkät som våren 2016 besvarades av eleverna i årskurs 5 (svarsfrekvens 89 procent) och årskurs 9 (svarsfrekvens 76 procent) visar

sammantaget för Borås kommun att indexvärdet för påståendet "Jag känner mig trygg i skolan" ligger i nivå med eller något lägre än samtliga svarande i den här enkätomgången. Enkätresultaten visar indexvärden på en tiogradig skala där ett högt indexvärde indikerar en positiv uppfattning. Indexvärdet när det gäller årskurs 5 ligger på 8,4 på en tiogradig skala jämfört med 8,3 för samtliga svarande i den här enkätomgången och för årskurs 9 ligger indexvärdet på 7,5 jämfört med 7,7 för samtliga svarande. Skolinspektionens enkät som också besvarades av vårdnadshavare och pedagogisk personal visar att indexvärdet för trygghet ligger på 7,6 respektive 7,8 att jämföra med 8,1 för samtliga svarande i den här enkätomgången.

Skolinspektionens enkät visar på en stor variation och spridning mellan skolenheterna i Borås kommun när det gäller resultaten inom området trygghet. Inom kommunen finns det skolenheter som har ett lägre indexvärde, skolenheter som har ett högre indexvärde samt skolenheter som ligger i nivå med samtliga medverkande skolenheter i den här enkätomgången.

För studiero ligger indexvärdet i nivå med eller något lägre än samtliga svarande i den här enkätomgången. Detta gäller såväl elever, vårdnadshavare som pedagogisk personal. Indexvärdet för exempelvis elever i årskurs 9 var 5,0 jämfört med 5,2 för samtliga svarande. Av 946 svarande elever i årskurs 9 i Borås kommun har 280 svarat "stämmer ganska dåligt" eller "stämmer inte alls" på påståendet "Jag har studiero på lektioner". När det gäller årskurs 5 har 193 av 877 elever svarat "stämmer ganska dåligt" eller "stämmer inte alls" på samma påstående.

Översikt över konstaterade brister i verksamheterna

Skolinspektionens ingripanden

Område	Typ av ingripande	Senaste datum för redovisning
1. Förutsättningar för utbildningen vid skolenheterna	Ingen brist konstaterad	
2. Utveckling av utbildningen vid skolenheterna	Föreläggande	2017-09-29
Ytterligare brister	Föreläggande	2017-09-29

Sammanfattande bedömning

Skolinspektionens tillsyn visar, precis som vid tillsynen läsåret 2012/13, att utbildningen i Borås kommuns grundskolor inte är likvärdig för alla elever. Beroende på vilket område eller skolenhet eleven tillhör finns det stora skillnader i de förutsättningar kommunen ger eleverna för att nå kunskapskraven i samtliga ämnen. Redan i Skolinspektionens övergripande beslut för Borås kommun år 2013 (dnr 43-2012:5404) konstaterades behovet av åtgärder från huvudmannen så att alla elever, oavsett stadsdel, skulle få en likvärdig utbildning. Det skulle inte spela någon roll i vilken stadsdel eleven bor eller i vilket skolenhet eleven går, och det gäller fortfarande, utbildningen ska vara likvärdig och eleverna ska ges möjlighet att nå kunskapskraven som minst ska uppnås och så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling. Tillsynen visar betydande skillnader när det gäller kunskapsresultaten mellan olika grundskoleenheter. Det skiljer mer än 50 poäng i genomsnittliga meritvärdet mellan den grundskoleenhet som har de högsta och den som har det lägsta meritvärdet i årskurs 9.

Borås kommun i egenskap av huvudman har ett omfattande uppdrag att försöka utjämna och kompensera skillnader i elevernas förutsättningar. Borås kommun behöver vidta åtgärder kring ett antal processer i verksamheten som har betydelse för att ge förutsättningar för eleverna att nå så höga resultat som möjligt i en trygg miljö, oavsett vilken skolenhet de går i.

Borås kommun måste säkerställa att alla grundskoleenheter har den tillgång till elevhälsans olika kompetenser enligt skollagen som de har behov av. Detta framgår i 13 av de 17 beslut Skolinspektionen fattat efter tillsyn av kommunens grundskoleenheter.

Tillsynen visar även att det i ett stort antal skolenheter finns allvarliga brister när det gäller elevernas trygghet och möjlighet till studiero. En trygg undervisningsmiljö och en god studiemiljö är grundläggande förutsättningar för elevernas möjligheter att inhämta kunskaper. Tillsynen visar även att det finns allvarliga brister i ett stort antal skolenheter avseende elevens rätt till extra anpassningar och särskilt stöd. Det innebär att det finns alltför många elever i Borås kommuns skolenheter som inte ges stöd på det sätt och i den omfattning som eleverna har behov av. Inom dessa områden spelar elevhälsan en viktig roll och tillsynen visar att eleverna i flera skolenheter inte får tillräcklig tillgång till elevhälsa så att den främst kan arbeta förebyggande och hälsofrämjande vid skolenheterna. Skolinspektionen vill i sammanhanget påpeka att hälsofrämjande arbete syftar till att stärka eller bibehålla människors fysiska, psykiska och sociala välbefinnande medan förebyggande arbete handlar om att minska risken för ohälsa. Elevhälsans arbete ska bidra till att skapa miljöer som främjar elevernas lärande, utveckling och hälsa. Det innebär att arbeta med att stärka elevers delaktighet och självkänsla. För att åstadkomma sådana miljöer är det viktigt att elevhälsan även deltar i skolans värdegrundsarbete och i arbetet mot kränkande behandling.

Det systematiska kvalitetsarbetet som är en del i att identifiera åtgärder för att komma tillrätta med bristerna och öka måluppfyllelsen har i vissa delar förbättrats i Borås kommun sedan Skolinspektionens tillsyn läsåret 2012/13. Däremot visar tillsynen att resultat för elever som går i de lägre årskurserna inte i alla delar följs upp av huvudmannen. Det innebär att huvudmannen saknar kunskap om de olika skolenheternas resultat och då även saknar ett viktigt underlag för att utifrån en analys komma fram till vilka åtgärder som är de rätta. Dessutom följer kommunen inte upp resultaten inom utbildningen i de kommungemensamma särskilda undervisningsgrupperna. När en uppföljning av resultatet saknas, saknas också den kunskap och kännedom om verksamheten som behövs för att kunna fatta beslut som leder till en förbättring och utveckling av verksamheten.

Borås kommun måste också se över hur de organiserar verksamheten vid Centrum för flerspråkigt lärande (CFL). Detta med anledning av att det inom CFL finns ett flertal chefer i verksamheten med benämningen rektorer som ansvarar för verksamheter som inte är skolenheter. Tillsynen visar att detta har lett till oklarheter för rektorer på de skolenheter som har elever i förberedelseklasser om vem som är ansvarig rektor för dessa elever.

Skolinspektionens beslut

Föreläggande

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 § skollagen (2010:800) Borås kommun att senast den 29 september 2017 vidta åtgärder för att avhjälpa påtalade brister. De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag skriftligen redovisas till Skolinspektionen.

Utveckling av utbildningen vid skolenheterna

Huvudmannen ska arbeta kontinuerligt och långsiktigt för att utveckla och förbättra utbildningen i grundskolan inom väsentliga områden, i syfte att säkerställa likvärdighet och kvalitet. I detta arbete ingår att huvudmannen skaffar sig kunskap om nuläget vid skolenheterna. Denna nulägesbild ska bland annat innefatta kunskapsresultaten och resultaten avseende tryggheten och studieron vid skolenheterna. I arbetet ingår också att följa upp de centrala förutsättningar som huvudmannen ger skolenheterna, för att de ska kunna ge eleverna en god utbildning. Huvudmannen analyserar sedan orsakerna till bristande måluppfyllelse, resultat och förutsättningar, vilka förbättringsåtgärder som behövs, samt vidtar dessa åtgärder.

När huvudmannen formulerar nulägesbilden ska denna bygga på uppgifter som rektorerna tagit fram i sitt eget kvalitetsarbete vid skolenheterna, men också på uppgifter huvudmannen själv insamlat (exempelvis nationell statistik, tillsyns- och granskningsrapporter, anmälningar om kränkande behandling, etc). Det ska därför finnas en koppling mellan huvudmannens kvalitetsarbete, och det kvalitetsarbete som rektorn tillsammans med lärare, övrig personal och elever leder vid skolenheterna.

Ett annat viktigt verktyg för att se till att utbildningen i grundskolan är likvärdig är en behovsstyrd resursfördelning, så att resursfördelningen mellan skolenheterna anpassas efter skolornas skiftande behov och förutsättningar. Med resurser avses såväl ekonomiska som personalmässiga resurser. Resursfördelningen följs upp och utvärderas, så att en bedömning kan göras i vilken grad den främjar elevernas kunskapsutveckling och trygghet.

Bedömning av brist

Skolinspektionen konstaterar att Borås kommun inte uppfyller författningskraven avseende att:

- Inriktningen för huvudmannens kvalitetsarbete är att de nationella mål och krav som anges i styrdokumentet uppfylls. (4 kap. 3 och 5 §§ skollagen)
- Huvudmannen följer upp resultat inom utbildningen, och dokumenterar denna uppföljning. (4 kap. 3 och 6 §§ skollagen)
- Utifrån en analys av det som framkommer i uppföljningen beslutar huvudmannen om nödvändiga utvecklingsåtgärder, och dokumenterar de beslutade åtgärderna. (4 kap. 3 och 6 §§ skollagen)

- Huvudmannen planerar för genomförandet av utvecklingsåtgärder och genomför dessa. Planeringen och åtgärderna dokumenteras. (4 kap. 3 och 6-7 §§ skollagen)

Åtgärder

Skolinspektionen bedömer att följande åtgärder behöver vidtas för att avhjälpa bristen. Bristen kan dock avhjälpas även på annat sätt.

- Huvudmannen ska följa upp resultaten inom utbildningen i grundskolan. Inriktningen för huvudmannens kvalitetsarbete ska vara att de nationella mål och krav som anges i styrdokumentet uppfylls.
- Utifrån en analys av vad som framkommer i uppföljningen av utbildningen ska huvudmannen besluta om nödvändiga utvecklingsåtgärder.
- Huvudmannen ska planera för genomförandet av de beslutade utvecklingsåtgärderna och genomföra dessa.
- Huvudmannen ska se till att uppföljning, beslut om utvecklingsåtgärder och planeringen för att genomföra dessa dokumenteras.

Motivering till bedömning av brist

Skolinspektionens bedömning

Skolinspektionen bedömer att huvudmannen, för delar av utbildningen i grundskolan i Borås kommun, inte följer upp, analyserar, beslutar om nödvändiga åtgärder samt dokumenterar kunskapsresultaten och arbetet med trygghet och studiero. Huvudmannen följer inte i tillräcklig utsträckning upp kunskapsresultaten för elever som går i årskurser 3 i de ämnen där det finns kunskapskrav. Huvudmannen har inte tydligt efterfrågat sådana redovisningar och därmed inte skaffat sig tillräcklig kunskap om nuläget vid skolenheterna. Därmed kan resultaten inte analyseras och det begränsar också möjligheten att vidta relevanta åtgärder i syfte att öka måluppfyllelsen.

Inte heller resultaten för utbildningen i de kommungemensamma särskilda undervisningsgrupperna "Kommunikationsklassen" (för elever i förskoleklassen och årskurserna 1-9) och "A-resursen" (för elever i årskurserna 7-9) följs upp och analyseras. Detta bekräftas i intervju med både tjänstemän och politiker. Därmed beslutas heller inte om åtgärder för utveckling av utbildningen i dessa grupper. Det saknas även uppföljning, utvärdering och åtgärder för utveckling av utbildningen i dessa särskilda undervisningsgrupper på enhetsnivå vilket bedöms i skolenhetsbesluten för Bodaskolan F-6 och Bodaskolan 7-9 (dnr 43-2016:8288 samt 43-2016:4679).

Att det för delar av verksamheten helt saknas en uppföljning där det bedrivs utbildning inom grundskolan ser Skolinspektionen som allvarligt. När en uppföljning av resultatet saknas, saknas också den kunskap och kännedom om verksamheten som behövs för att kunna fatta beslut som leder till en förbättring och utveckling av verksamheten. Skolinspektionens utredning visar att en uppföljning av verksamheten har saknats under lång tid. Detta påtalades också vid Skolinspektionens förra tillsyn 2013 (Dnr 43-2012:5404). Detta riskerar att få konsekvenser för de elever som får sin utbildning i Borås kommuns.

Rättslig reglering

Enligt skollagen ska varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Det systematiska kvalitetsarbetet ska inriktas på att de mål som finns för utbildningen i skollagen och andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras. Huvudmannen ska se till att åtgärder vidtas om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten.

Skolinspektionens utredning

Årskurs 3

Ansvarig tjänsteman för huvudmannen uppger till Skolinspektionen att när det gäller grundskolans årskurs 3 har de inte lyckats få grepp om alla ämnen eftersom rektorerna inte hörsammat direktivet om att alla elever upp till årskurs 5 ska få sin kunskapsutveckling avböckad i kommunens digitala rapporteringssystem. Enligt tjänstemannen har Borås kommun därför inte lyckats följa upp alla ämnen i de lägre årskurserna utan har fått nöja sig med resultaten på nationella prov i årskurs 3. Tjänstemannen uppger att de i den nya förvaltningen hyser gott hopp om att kunna styra upp detta.

Kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper

Vid Bodaskolan finns två kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper. "Kommunikationsklassen" med 36 elever från årskurserna 1-9 och "A-resursen" med 6 elever i årskurserna 7-9. Dessa särskilda undervisningsgrupper tar också emot elever från andra kommuner. Kommunikationsklassen tillhör skolenheten Bodaskolan F-6 och rektor för den skolenheten ansvarar för personalen och det pedagogiska arbetet vid Kommunikationsklassen. A-resursen tillhör skolenheten Bodaskolan 7-9 och

det är rektor på den skolan som ansvarar för personalen och det pedagogiska arbetet vid A-resursen.

Tillsynen av Bodaskolan F-6 och 7-9 visar att det saknas en uppföljning, utvärdering och åtgärder för utveckling av Kommunikationsklass och A-resursen på enhetsnivå (Skolinspektionens beslut 43-2016:8288 samt 43-2016:4679).

Skolinspektionen har intervjuat områdeschefen för stadsdel Öster som är den stadsdel som de särskilda undervisningsgrupperna tillhör. Områdeschefen uppger i intervjun att det är tänkt att de kommungemensamma särskilda undervisningsgrupperna ska följas upp bland annat i stadsdel Öster och av utvecklingsenheten. Uppföljningen ska bygga både på det som rektorn för verksamheten lämnar in och på det som huvudmannen själv samlar in. Enligt områdeschefen har dock verksamheten inte följts upp alls under det senaste året. Den röriga situationen med rektorsbyten och lokalbyten har enligt områdeschefen gjort det svårt att initiera uppföljningsarbete. Det har varit många avbrott och kontinuiteten har förlorats på grund av att vi har mist ansvariga rektorer uppger områdeschefen. Huvudmannen har enligt områdeschefen också brustit i att se till att introduktion mellan lämnande och mottagande rektorer fungerat. Enligt områdeschefen har information om elevernas kunskapsresultat inte rapporterats in till utvecklingsenheten detta år. "Denna systematik har inte funnits överhuvud taget" uppger områdeschefen.

I intervju med representanter för utvecklingsenheten som ansvarar för att sammanställa och utforma det systematiska kvalitetsarbetet från enheterna till en kommungemensam uppföljning uppger att grunden i det systematiska kvalitetsarbetet har utformats tillsammans med områdescheferna för respektive stadsdel. Representanterna uppger att verksamheten i kommunens särskilda undervisningsgrupper följs upp genom ansvarig rektors rapport om verksamheten. Enligt representanterna från utvecklingsenheten finns det inte en sammanställning av elevernas resultat, de uppger dock att verksamheten i andra delar har följts upp eftersom att det har varit ett tydligt fokus på att eleverna ska kunna gå kvar i kommunen.

Representanter från kommunstyrelsen uppger i intervju att varken A- resursen eller Kommunikationsklass följs upp på övergripande nivå. Rapporterna om dessa verksamheter går enligt kommunstyrelsens representanter från skolenheterna till ansvarig stadsdelsnämnd. En representant för stadsdelsnämnden uppger i intervju att det är tänkt att ansvarig rektor via verksamhetsansvarig ska lämna information till nämnden, det framkommer dock i intervjun att det är oklart när en sådan information senast lämnades till

nämnden. Ansvariga politiker för de olika stadsdelsnämnderna uppger dock i intervju att de fått information om att det finns problem vid de särskilda undervisningsgrupperna och att de besöker grupperna. De problem som har funnits gällde enligt ansvariga politiker bland annat problem med lokaler och närhet till förskoleklasser. Kommunikationsklassen flyttades till en lokal i det gamla regementet I15 (7,3 km från skolenheten) och de ansvariga politikerna känner till att det utifrån detta är problem med integrering av Kommunikationsklassens elever i Bodaskolans verksamhet.

Dokumentgranskning

Skolinspektionen har tagit del av kommunens kvalitetsredovisning på huvudmannanivå för grundskolan som benämns "Undervisning och resultat 2016". I detta dokument finns inte någon uppföljning av verksamheterna vid de två kommungemensamma särskilda undervisningsgrupperna eller uppföljning av kunskapsresultaten i alla ämnen i årskurs 3 där det finns kunskapskrav.

Motivering till föreläggande som ingripande

Borås kommuns verksamhet uppfyller inte de krav som följer av gällande föreskrifter. Borås kommun föreläggs därför att fullgöra sina skyldigheter och vidta åtgärder för att avhjälpa bristen.

Ytterligare brister

Föreläggande

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 § skollagen (2010:800) Borås kommun att senast den 29 september 2017 vidta åtgärder för att avhjälpa påtalade brister. De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag skriftligen redovisas till Skolinspektionen.

Beskrivning av brister

Huvudmannen ska se till att endast den som leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en skolenhet benämns rektor.

Författningar

2 kap. 9-10 §§ skollagen

Åtgärder

Huvudmannen ska se till att endast den som leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en skolenhet benämns rektor.

*Motivering till bedömning av brist**Skolinspektionens bedömning*

Skolinspektionen bedömer att det i Borås kommun finns flera tjänster med benämningen rektor utan att tjänsterna innebär ledning av det pedagogiska arbetet vid en skolenhet. Detta gäller inom verksamheten Centrum för flerspråkigt lärande, CFL, där det finns flera chefer med benämningen rektor; en rektor för förberedelseklasserna, en rektor för modersmåslärarna och en rektor som är chef för hela CFL samt en biträdande rektor för studiehandledarna. Detta är inte förenligt med skollagen eftersom tjänsterna inte innebär ledning och samordning av arbetet vid en skolenhet. Huvudmannen har till Skolinspektionen uppgett att CFL inte är en skolenhet.

Skolinspektionen vill ändå i sammanhanget påpeka att CFL inte heller kan vara en eller flera skolenheter. Skolinspektionen har i tidigare beslut (dnr 41-2016:3647) konstaterat att en skolenhet för enbart asylsökande elever inte är öppen för alla elever och därmed inte förenlig med skollagens bestämmelser. I de fall kommuner väljer att organisera verksamheten centralt på en mottagningsenhet eller motsvarande för alla nyanlända elever från olika skolenheter, är det fortfarande den nyanlända elevens ordinarie rektor (vid den skolenhet som eleven har sin skolplacering) som har ansvar för eleven, även under denna begränsade tid. Rektorn har alltså ett ansvar oavsett om undervisningen fysiskt bedrivs i skolenhetens lokaler eller inte. Vem som är elevens rektor behöver vara tydligt för eleven och hennes eller hans vårdnadshavare.

Rättslig reglering

Enligt skollagen ska det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ledas och samordnas av en rektor. Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar eller behov samt fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas. Rektorn ska benämnas på detta sätt. Denna benämning ska förbehållas den som har en anställning som rektor. Av förarbetena till skollagen framgår att benämningen rektor ska vara förbehållen en person som har en anställning som rektor enligt skollagens mening. Detta innebär att någon annan än den som är anställd för att leda

verksamheten inte får benämnas rektor. Vidare framgår att rektorn ska benämnas med sin författningsreglerade titel i den dagliga verksamheten och att det bara är rektor som får upprätthålla denna benämning. Andra anställda får med andra ord inte i tjänsten kallas för rektor. (Prop. 2009/10:165 s. 252 och 647)

Skolinspektionens utredning

Mottagande och kartläggning av nyanlända elever i Borås kommun sker sedan år 2011 i en central mottagningsenhet, Centrum för flerspråkigt lärande (CFL). Centrum för flerspråkigt lärande bedriver förberedelseklasser samt organiserar kommunens modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet. CFL drivs centralt och är anslagsfinansierat rörande modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet. Det är vid tiden för tillsynen cirka 150 elever som får sin undervisning i CFL:s förberedelseklasser. Enligt skriftlig information till Skolinspektionen från huvudmannen är CFL inte en skolenhet. Huvudmannen uppger också att det finns ett antal chefer som benämns rektorer på CFL (en rektor för förberedelseklasserna, en rektor för modersmålslärarna och en rektor som är chef för hela CFL samt en biträdande rektor för studiehandledarna). Detta bekräftas i intervjun av rektorn som också är ansvarig chef för CFL. Chefen för CFL säger också att det inom ramen för CFLs organisation bedrivs undervisning i alla ämnen innan eleverna blir placerade på en skolenhet samt att undervisningen som CFL håller i sker ute på olika skolenheter. Därefter slussas eleverna vidare till de skolenheter som de blivit mottagna vid men den stora mängden elever kommunen tagit emot på kort tid gör att det finns en oklarhet för rektorerna på de olika skolenheterna när det gäller placering av elever, säger chefen för CFL. Anledningen till detta enligt chefen för CFL är att områdescheferna i de olika stadsdelarna arbetar olika utifrån de rutiner kommunen har. "Det finns kommunikationssvårigheter mellan områdeschef, rektor och personal. Personal på mottagande skolenhet fick exempelvis ingen information trots att vi sagt att eleven kommer och att vi skickat omdömen" uppger chefen för CFL. Det är därför rektorerna på de olika skolenheterna inte vet vem som är ansvarig rektor för eleverna som är placerade på de olika skolenheterna så länge de går i CFL:s förberedelseklasser, uppger chefen för CFL.

Vid Skolinspektionens kvalitetsgranskning av "Mottagande av nyanlända" (dnr 40-2015:6586) i Borås kommun hösten 2016 säger den ansvarige för förberedelseklasserna på CFL, av kommunen kallad rektor i intervju, och två av de tre intervjuade rektorerna på skolenheterna att de är osäkra på vem som är rektor för de nyanlända eleverna så länge de går i CFL:s förberedelseklasser.

Rektorn för Fjärdingseskolan uppger att han blir rektor först när eleven skrivs in och påbörjar utbildningen på skolan. Rektorn på Erikslundskolan säger att hon tror att hon är rektor för eleven under den tid eleven går i förberedelseklass på CFL men hon konstaterar också att även CFL:s förberedelseklasser har en ansvarig person som av kommunen benämns rektor. Ingen av de tre intervjuade rektorerna vid skolenheterna uppger att de tar ansvar för att de inledande bedömningarna görs eller den undervisning eleverna får inom CFL:s förberedelseklasser under den tid som de inledande bedömningarna genomförs, och ibland lång tid efter det. Ansvarig för förberedelseklasserna på CFL, av kommunen kallad rektor, säger att det är hon som följer upp elevens undervisning tills eleven blir placerad och påbörjar sina studier på hemskolan.

Motivering till val av verktyg

Borås kommuns verksamhet uppfyller inte de krav som följer av gällande föreskrifter. Borås kommun föreläggs därför att fullgöra sina skyldigheter och vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna.

Övriga arbetsområden

Bedömning

Det har vid tillsynen inte framkommit annat än att huvudmannen uppfyller författningarnas krav avseende följande:

Förutsättningar för utbildningen vid skolenheterna

Huvudmannen ska ge rektorn och övrig personal vid skolenheterna förutsättningar, så att utbildningen i grundskolan är likvärdig och av hög kvalitet. I detta arbete ingår bland annat att förse skolenheterna med nödvändiga materiella och personalmässiga resurser, så att elevernas tillgång till viktiga stödfunktioner som till exempel elevhälsa, studie- och yrkesvägledning och skolbibliotek säkerställs. Dessa resurser måste också organiseras på ett ändamålsenligt sätt, så att skolenheterna kan använda dem för det syfte de är avsedda för. I arbetet med att skapa nödvändiga förutsättningar ingår bland annat också att säkerställa att rektorerna har den kompetens skolförfattningarna kräver, för att de ska kunna fullgöra sitt ansvar som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig skolpersonal. Huvudmannen har också ett fungerande system för att ta emot anmälningar om kränkande behandling av elever. I de fallen utreds kränkningarna och åtgärdas vid behov.

Beslut

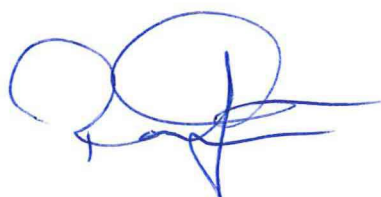
2017-03-21
15 (18)

Dnr 43-2016:4673

På Skolinspektionens vägnar



Hans Larson
Enhetschef



Roland Fallström
Undervisningsråd/Föredragande

Bilagor

Bilaga 1: Allmänt om tillsynen

Bilaga 2: Fakta om utbildningen i förskoleklass och grundskola i Borås kommun

Bilaga 1: Allmänt om tillsynen

Skolinspektionen granskar regelbundet all skolverksamhet i hela landet, för att se att den följer de lagar, regler och läroplaner som finns för verksamheten. Målet är att bidra till alla barns och elevers lika rätt till god utbildning i en trygg miljö, där alla når minst godkänt i alla ämnen.

Skolinspektionen granskar alla huvudmän, vilket innebär alla kommuner, utbildningsföretag och andra organisationer som driver skolverksamhet. Tillsynen görs vart tredje år. All skolverksamhet som en viss huvudman ansvarar för ingår i tillsynen. Det handlar om förskola, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola, grund- och gymnasiesärskola, vuxenutbildning, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet.

Alla skolenheter ingår i tillsynen. Skolinspektionen prioriterar att besöka de skolor där en hög andel elever riskerar att inte få den utbildning de har rätt till. Det innebär att vi kan stanna längre på dessa skolenheter under själva tillsynsbesöket, men också att vi bättre kan följa upp att eventuella brister åtgärdas och ge råd och vägledning.

Skolinspektionen bedömer om, och i sådana fall på vilket sätt, den granskade verksamheten inte uppfyller de regler som gäller. Myndighetens granskning utgår bland annat från skollagen, förordningar och läroplaner. Bestämmelser som verksamheterna är skyldiga att följa.

När Skolinspektionen har tagit in tillräcklig information gör myndigheten en bedömning av om verksamheten lever upp till de lagar och regler som finns för verksamheten. Alla huvudmän får ett tillsynsbeslut för de verksamheter som huvudmannen ansvarar för. Dessutom får de skolenheter där Skolinspektionen fördjupat tillsynen och gjort tillsynsbesök ett eget beslut, som bara handlar om den skolenheten.

Skolinspektionen fattar också enskilda beslut avseende huvudmannens ansvarstagande över de skolformer som huvudmannen ansvarar för.

Innan ett beslut fastställs ges alltid huvudmännen möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på de sakuppgifter som Skolinspektionen grundar sina bedömningar på.

I de fall Skolinspektionen funnit brister har huvudmannen ansvar för att komma tillrätta med bristerna. Huvudmannen ska också redovisa de åtgärder som har vidtagits i för att åtgärda bristerna. För att följa upp huvudmännens arbete kan flera besök eller andra kontakter bli aktuella då Skolinspektionen också vill se effekter av de åtgärder som vidtas.

Mera information om den regelbundna tillsynen finns på Skolinspektionens webbplats www.skolinspektionen.se under fliken Inspektion.

Bilaga 2: Fakta om utbildningen i förskoleklass och grundskola i Borås kommun

Borås kommun har omkring 110 000 invånare. Av dem bor majoriteten i Borås tätort. Förutom centralorten Borås finns det 20 andra tätorter i kommunen. De största är Fristad, Dalsjöfors, Sandared och Viskafors. Under den senaste femårsperioden har befolkningen ökat stadigt. Kommunfullmäktige ansvarar för att kommunens verksamheter genomförs enligt lagar och förordningar och har det yttersta ansvaret för barn- och utbildningsverksamheten.

Borås kommun var vid tiden för tillsynen indelad i tre stadsdelar med var sin stadsdelsnämnd: Stadsdelsnämnden Norr, Stadsdelsnämnden Öster och Stadsdelsnämnden Väster. Dessa tre nämnder ansvarade bland annat för att fullgöra kommunens uppgifter enligt skollagen inom verksamheterna förskola, med öppen förskola och pedagogisk omsorg samt för verksamheterna förskoleklass, grundskola och fritidshem. I varje stadsdel fanns en förvaltning med en förvaltningschef benämnd stadsdelschef, och för varje verksamhet en områdeschef. Således fanns det i Borås kommun tre områdeschefer som ansvarade för förskoleklass, grundskola och fritidshem i respektive stadsdel. Områdeschefen hade under sig rektorer, elevhälsochef och administrativ personal.

I Stadsdelen Norr fanns funktionen "Kommungemensam Förskola och Skola" med en egen områdeschef med uppdrag att bedriva huvudmannens systematiska kvalitetsarbete och att stödja och samordna utvecklingsarbetet i samtliga tre förvaltningar. Den kommungemensamma funktionen ansvarade också för grundsärskolorna samt verksamheten "Centrum för flerspråkigt lärande" som bl.a. bedriver och utvecklar modersmålsstöd i förskolan samt en förskola för flerfunktionshindrade barn.

En styrgrupp bestående av de tre stadsdelscheferna fattade gemensamma strategiska beslut för den kommungemensamma verksamheten. Områdeschefen för "Kommungemensam Förskola och Skola" ledde en arbetsgrupp tillika "Lokal Samverkansgrupp" (LSG) där stadsdelarnas områdeschefer för förskola och skola samt fackliga representanter ingick. I denna grupp fattades gemensamt såväl strategiska som taktiska och operativa beslut som då gällde i samtliga stadsdelar. Stadsdelsnämnden Norr hade i uppdrag att i flera fall samordna och avge huvudmannens svar till olika myndigheter och rapportera till kommunstyrelsen för samtliga stadsdelsnämnder. Ett särskilt kommungemensamt skolutskott fanns i stadsdel Norr där även ansvariga kommunalråd regelbundet adjungerades för att upprätthålla en fungerande dialog och styrning.

Den 1 januari 2017 förändrades kommunens organisation då de tre stadsdelsnämnderna och deras förvaltningar ersattes med facknämnder och

centrala förvaltningar. Detta innebär att ansvaret för verksamheterna förskoleklass, grundskola, grundsärskola och fritidshem i Borås kommun från och med den 1 januari 2017 ligger hos en grundskolenämnd med en förvaltning. Förvaltningen leds av en förvaltningschef.

Av kommunens redovisning till Skolinspektionen inför tillsynen var 1289 elever inskrivna i förskoleklass och 9890 elever i grundskola.