

Revisionsrapport

Barn- och utbildningsnämndens styrning och ledning av grundskolan

Hallsbergs kommun

Mars 2010

Marie Lindblad

Innehållsförteckning

1	Bakgrund och uppdrag	1
1.1	Uppdrag och revisionsfråga.....	1
1.2	Avgränsning och metod.....	1
2	Iakttagelser	2
2.1	Ansvar och befogenheter i organisationen	2
2.1.1	Barn- och utbildningsnämnden.....	2
2.1.2	Förvaltningsnivån	3
2.1.3	Skolnivån	4
2.2	Kommunikation i organisationen	5
2.2.1	Kommunikation med nämnden.....	5
2.2.2	Kommunikation med förvaltningen.....	6
2.2.3	Kommunikation inom skolan.....	6
2.2.4	Kommunikation mellan skolor	7
2.3	Hantering av skolinspektionens rapport	7
3	Vår analys och bedömning.....	8
4	Revisionell bedömning	8
5	Rekommendationer	9

1 Bakgrund och uppdrag

Revisorerna har fastställt ett övergripande granskningsprogram för styrning och ledning i Hallsbergs kommun för åren 2009-2011. Handlingsprogrammet syftar till att, i perspektivet ledning och styrning, styra flertalet granskningar som genomförs de närmaste åren och också ge underlag till en konstruktiv dialog med kommunledningen om utvecklingen av processen för målstyrning och systemen för styrning och ledning i kommunen.

Mot bakgrund av det övergripande granskningsprogrammet för styrning och ledning samt den uppmärksamhet som skolinspektionens tillsynsrapport fått har de förtroendevalda revisorerna beslutat att granska hur den kommunala styrningen och ledningen fungerar inom barn- och utbildningsnämnden när det gäller grundskolans verksamhet.

1.1 Uppdrag och revisionsfråga

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hallsbergs kommun har Komrev inom PricewaterhouseCoopers granskat barn- och utbildningsnämndens styrning och ledning av grundskolan.

Den revisionsfråga som besvarats är: *Är barn- och utbildningsnämndens ledning och styrning av grundskolan ändamålsenlig?*

För att besvara revisionsfrågan har granskningen haft följande kontrollmål:

- Finns system och rutiner för hur nämndens styrning och ledning ska fungera i samtliga led från nämnd till lärarna?
- Finns fungerande kommunikation mellan de olika nivåerna i organisationen?
- Finns en tydlig rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän?

1.2 Avgränsning och metod

Grundskolan är i granskningen avgränsad till de båda högstadieskolorna i kommunen. Granskningen omfattar dels nämndens styrning och ledning ur ett allmänt perspektiv, dels hur man hanterat skolinspektionens tillsynsrapport, de åtgärder som vidtagits med anledning av densamma samt det svar som kommunen avgivit till Skolinspektionen.

Granskningen har genomförts genom intervjuer och studier av:

- styrdokument i form av nämndens reglemente, delegationsordning, skolplan, budget 2009, verksamhetsberättelse för år 2008
- nämndens protokoll för år 2009
- skolinspektionens tillsynsrapport (sammanfattning och de båda skolornas delar)
- nämndens svar på skolinspektionens tillsynsrapport (nämndens övergripande svar och de båda skolornas delar i svaret)

Intervjuer har genomförts med:

- barn- och utbildningsnämndens presidium
- barn- och utbildningsnämndens ledamöter från majoriteten (exkl. presidiet)
- barn- och utbildningsnämndens ledamöter från oppositionen (exkl. presidiet)
- förvaltningschef
- administrativ rektor, Västra området
- administrativ rektor, Östra området
- rektor Transtensskolan
- rektor Folkasboskolan
- två arbetslag (av totalt fyra) på Transtensskolan
- två arbetslag (av totalt tre för skolåren 7-9) på Folkasboskolan

Totalt har 40 personer intervjuats.

2 Iakttagelser

2.1 Ansvar och befogenheter i organisationen

Kontrollmål:

- Finns system för hur nämndens styrning och ledning ska fungera i samtliga led från nämnd till lärarna?

- Finns en tydlig rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän?

2.1.1 Barn- och utbildningsnämnden

Nämndens befogenheter styrs av det av kommunfullmäktige fastställda reglementet för nämnden. I barn- och utbildningsnämndens (BUN) delegationsordning regleras vilka beslut som delegerats till olika befattningshavare inom förvaltningen. Av delegationsordningen framgår exempelvis att det är nämnden eller förvaltningschefen som kan avskeda personal. Det framgår dock inte vem som har rätt att anställa personal. Av intervjuerna framkommer dock att det är rektor som anställer personal men att lönesättning sker i samråd med kommunens centrala personalsekreterare.

BUN har ett presidium som består av ordförande, förste vice ordförande och andre vice ordförande. Vid behov tillsätter BUN arbetsgrupper för att hantera särskilda frågor. Vid granskningen fanns en arbetsgrupp för att arbeta fram ett förslag till ny skolplan.

Presidiet framför i intervjun att förvaltningschefen har en tydlig roll och att BUN hanterar VAD-frågor samt ekonomi och att förvaltningen hanterar HUR-frågor. Förvaltningschefen framför i sin intervju att det är tydligt vilka frågor som ska hanteras av nämnden och vilka frågor som hanteras av professionen. Ibland kan han behöva uppmärksamma enskilda nämndledamöter på de olika rollerna men oftast behövs det inte. Förvaltningschefen uppger att nämnden har gått från ”luftiga målformuleringar” till mer konkretiserade och mätbara mål.

I intervjuerna med arbetslagen framkommer att det finns en osäkerhet kring vilka frågor som hanteras av kommunen, dvs BUN, och vilka frågor som styrs av nationella lagar och förordningar. I en intervju med en rektor framförs att det kanske behövs information om hur den kommunala styrningen fungerar för personalen.

Vid intervjuer med arbetslagen framkommer att några av dem tycker att nämndens politiker har för mycket synpunkter på de pedagogiska frågorna.

BUN har anlitat en konsult som stöd i arbetet med ny skolplan samt för att stödja skolorganisationen i arbetet mot en högre måluppfyllelse.

BUN har under 2009 i ett dokument tydliggjort hur uppföljning av kvalitet och måluppfyllelse ska ske. Detta visualiseras i ett kvalitetshjul. Vid en genomgång av nämndens protokoll från år 2009 kan man inte utläsa att nämnden någon gång under året diskuterat och analyserat grundskolans faktiska resultat. Detta behöver inte innebära att nämnden inte har diskuterat resultaten i grundskolan men det framgår inte tydligt av protokollen.

Vid intervjuerna fanns en frågeställning om hur nämnden klarar av att hantera strategiska frågor. Svaren på denna fråga varierar stort. Allt ifrån att de strategiska frågorna styrs från KS Au till att de strategiska frågorna hanteras på partigruppmöten eller i arbetsgrupper eller till att det inte sker något strategiskt arbete i nämnden. I flera intervjuer har det framförts att nämnden arbetar med ”snabba pucker” och att det ofta kommer uppdrag av olika slag till förvaltningen. Av flera intervjuade upplevs nämnden allt mer ha blivit företrädare för medborgarna och ha ett fokus på service.

2.1.2 Förvaltningsnivån

BUN har, enligt förvaltningschefen, fattat beslut om hur förvaltningsledningen ska se ut. Kommunens mål om decentralisering och delaktighet medför att mycket av ansvaret finns lokalt på respektive skola. Rektor kan exempelvis flytta pengar mellan olika verksamheter på delegation av nämnden.

Förvaltningskontoret är relativt litet och består av förvaltningschef, förvaltningsassistent, ekonom/utredare, rektor LSS, ekonomiassistent, personalsekreterare, personalassistent, verksamhetschef Skolhälsovården, skolpsykologer, IT-pedagog, IT-samordnare, IT-tekniker samt en internkonsult.

Förvaltningen har en stor ledningsgrupp som består av förvaltningschef, alla rektorer (inkl budget- och administrativa rektorer), förvaltningens personalsekreterare, ekonom/utredare, förvaltningsassistent samt internkonsult. Ledningsgruppen träffas ett par gånger per månad.

Tidigare arbetade förvaltningen med styrgrupper som hade i uppdrag att bereda uppgifter till ledningsgruppen. Detta har avvecklats och man arbetar nu utifrån vilka frågor som behöver styras upp. Detta har fått till följd att förvaltningen har några permanenta grupper och sedan kompletterar med projektgrupper när det behövs. Som en följd av det svar som

avgivits från nämnden till skolinspektionen har en förteckning över alla åtgärder som nämnden sagts sig planera att vidta dokumenterats för att man på så sätt ska kunna följa upp att allt också blir genomfört.

Grundskoleverksamheten är organiserad så att varje skola har en rektor. Skolorna är indelade i två områden, västra och östra området. Västra området har sju rektorer, östra har tre. Varje område har en budget- och administrativ rektor (BAR) som avlastar de övriga rektorerna med administrativa arbetsuppgifter.

BAR har ingen tydlig arbetsbeskrivning men arbetar bland annat med ekonomisk uppföljning av personalkostnader, prognosarbete och resursfördelning, skyddsronder, lokalfrågor, bistår rektorer i budgetarbetet, kommungemensamma enkäter, gemensamma administrativa rutiner, uppdrag från förvaltningschefen med mera. Tjänsterna som BAR infördes i början av 2000-talet som en följd av hög arbetsbelastning för rektorerna. De båda budget- och administrativa rektorerna finns geografiskt placerade på respektive högstadieskola och har fördelat de kommungemensamma arbetsuppgifterna mellan sig så att de kompletterar varandra. Vid rektorers frånvaro eller vid behov av utökad ledning på någon skola kan BAR gå in som rektor på skolan. Vid granskningen var BAR rektor på 20 % på Transtensskolan för att förstärka ledningsfunktionen på skolan.

2.1.3 Skolnivån

Rektorerna upplever att de har bra stöd från BAR och att de själva har stor beslutanderätt på respektive skola. Det finns ingen uppdragsbeskrivning för rektor. Detta kan vara problematiskt när man kommer ny som rektor. I en intervju framförs att det behövs en strategi för generationsväxlingen bland rektorerna.

Utifrån de genomförda intervjuerna framtonar en bild av styrning och ledning på skolorna som skiljer sig rätt mycket åt. Nedan redovisas ett axplock av vad som framkommit i intervjuerna.

Transtensskolan

- Skolan har fyra ämnesövergripande arbetslag som också sitter tillsammans i arbetsrum.
- Personalen har tidigare inte varit van vid att samarbeta och det finns konflikter både inom och mellan arbetslag.
- Det finns en stor spännvidd bland personalen mellan dem som vill att förändringsarbetet ska gå snabbt och dem som inte vill förändra så mycket.
- Rektor uppger att utmaningen är att gå lagom fort fram.
- Nämndens presidium tycker att man stöttar rektor, rektor tycker dock att han får "ta smällarna" själv.
- Arbetslagen har olika syn på om man vill profilera sig eller om alla ska göra lika.
- Arbetslagen är eniga i att det är viktigt att rektor kan och vågar fatta beslut.
- Arbetslagen upplever rektors beslutsfattande som otydligt då svaren kan variera beroende på vem som frågar och beslut kan komma att ändras om många har synpunkter.
- All personal följer inte fattade beslut och gällande regler.

- Det upplevs finnas ett glapp mellan de behov som eleverna har och det som skolan kan ge vad gäller arbetet med åtgärdsprogram.
- Arbetslagen upplever att de har stor frihet i att utforma sitt arbete, att det är ekonomin som sätter gränserna.
- Ett arbetslag framför att de saknar en vision för kommunen och skolan.
- Personalen är kritisk till de ökade kraven på dokumentation.

Folkasboskolan

- Skolan har för årskurserna 7-9 tre ämnesövergripande arbetslag. Personalen sitter dock ämnesvis på skolan.
- Det finns enligt rektor en tendens till att medarbetare söker upp rektor vid konflikter i stället för att ta en direkt diskussion med den som konflikten berör.
- Det finns uppdragsbeskrivning för arbetslagsledarna.
- Skolan försöker att fokusera på en fråga i taget.
- Rektor upplever att arbetslagen är lite försiktiga, ”inte ska väl vi”.
- Personalen trivs på skolan.
- Arbetslagen framför stark kritik mot de neddragna läromedelsanslagen.
- Personalen har bra kontaktytor mot rektor.
- Personalen följer fattade beslut även om man har synpunkter på dem.
- Ett arbetslag upplever att det finns lite av ”lärarförakt” från politiken.
- Arbetslagen är också kritiska till de ökade kraven på dokumentation och att man inte får tydliga signaler på vilka arbetsuppgifter som ska prioriteras ned.
- Personalen tycker inte att arbetet med barn i behov av särskilt stöd fungerar bra.

2.2 Kommunikation i organisationen

Kontrollmål:

- *Finns fungerande kommunikation mellan de olika nivåerna i organisationen?*

2.2.1 Kommunikation med nämnden

Ordförande träffar förvaltningschef, ekonom och förvaltningsassistent för beredningar inför nämndens sammanträden. Ordförande uppger att hon har nära kontakt med förvaltningschefen.

Nämnden förlägger ibland sina sammanträden på olika skolor. Vid nämndens sammanträden finns alltid en punkt på dagordningen med lägesredovisning och ekonomisk avstämning för varje enhet. På sammanträdena deltar de båda budget- och administrativa rektorerna för att kunna svara på frågor. Övriga rektorer kallas till nämnden utifrån behov.

BUN har påbörjat ett arbete som benämns ”Gemensam bild”. Tanken är att nämnden, ledningsgruppen och den fackliga samverkan ska behandla en aktuell fråga samtidigt i tid för att få fokus på denna fråga och också skaffa sig en gemensam bild av densamma.

Nämnden genomför verksamhetsbesök på de olika verksamheterna. Besöken genomförs av presidiet, ytterligare två ledamöter, förvaltningschefen och ekonomen. Ambitionen är

att alla ledamöter ska göra ett besök per år. Nämnden erbjuder också skolorna dialogmöten. Dessa möten kommer till stånd genom att skolorna efterfrågar dem.

Vid intervjuerna med arbetslagen framkommer att de inte vet vilka frågor som hanteras av BUN. De frågor som har en direkt påverkan på deras arbete har de dock oftast fått information om. De beslut som berör enskilda eller alla rektorer delges de berörda rektorerna. BUN har inget systematiskt sätt att sprida information om de beslut som fattas. I intervjun med presidiet framkommer att andra förvaltningar har nyhetsbrev och att tankar finns kring detta. Ansvaret för informations spridning av nämndens beslut ligger i dag, i realiteten, på förvaltningschef och ledningsgruppen. Vid intervjuerna framkommer att det varierar på vilket sätt och hur snabbt olika beslut sprids i organisationen.

Personalen framför i intervjuerna att de inte har någon regelbunden kontakt med politikerna. I en intervju med arbetslagen framförs att politikerna bör få mer kunskap om hur det är i skolan. I en av arbetslagsintervjuerna framkommer att de har förstått att nämnden har en lång planeringshorisont och att de måste agera i god tid för att kunna påverka de politiska besluten.

2.2.2 Kommunikation med förvaltningen

Ledningsgruppen diskuterar och fattar beslut. Om man inte är ense så är det förvaltningschefen som fattar beslut. Ansvaret för att sprida de olika besluten internt i organisationen ligger på rektorerna. Som nämnts tidigare varierar det hur besluten sprids till personalen.

Samtliga rektorer framför att de tycker att rektorsteamet fungerar bra (Öster och Väster).

2.2.3 Kommunikation inom skolan

Gemensamt för båda skolorna är att personalen, när de har synpunkter, i första hand vänder sig till sin chef, rektor.

På **Transtensskolan** träffar all personal rektor ca 20 minuter per vecka. Syftet med denna tid är enligt rektor att undvika fyra skolor i skolan. Personalen framför att alla inte kommer till tals i storgrupp med tycker dock att rektor har blivit mer tillgänglig sedan ledningsfunktionen utökats på skolan. Personalen uppfattar kommunikationen som otydlig. Det framförs också en farhåga för att de frågor som lyfts upp inte alltid tas vidare i organisationen.

Vid intervjuerna framkommer att olika arbetslag arbetar på olika sätt och att detta gillas av en del lärare men inte av andra. Som exempel nämns att om ett arbetslag gjort något nytt eller annorlunda så blir den spontana reaktionen från ett annat arbetslag inte ”vad spännande” utan ”hur hade ni råd med det?”.

Rektor träffar de fyra arbetslagsledarna en gång i veckan och de fackliga organisationerna en gång i veckan, det senare endast om önskemål om möte finns. Personalen har konferens

två gånger i veckan. En av dessa tider används till arbetslagen och den andra för ämnesvisa diskussioner.

På **Folkasboskolans skolår 7-9** träffas all personal varje morgon. Personalen tycker sig lika mycket fungera som ett arbetslag som tre. På morgonmötet löser man dagens problem, akuta elevärenden och behov av vikarier. Personalen är lojal och försöker ta varandras lektioner för att undvika inställda lektioner.

Personalen har två konferenser per vecka och en av dessa är med arbetslaget. Rektor upplever att personalen är nöjd med att beslut fattas så att de vet vad som gäller. På skolan anordnas pedagogiska forum ämnesvis där personal från samtliga skolår delar. Annars sker inte något större samarbete med de yngre skolåren på skolan.

2.2.4 Kommunikation mellan skolor

Rektorerna träffas i ledningsgruppen. Det saknas några större kontaktytor mellan skolorna. Båda skolorna hanterar nyanlända elever med utländsk bakgrund. Någon samverkan kring detta har inte framkommit i granskningen. Båda rektorerna framför i intervjuerna att ett utökat samarbete är på gång. Samarbetet är tänkt att vara behovsanpassat. Bedömning och betygssättning framförs som ett behov för samarbete.

Vid en intervju med arbetslag på Transtensskolan framförs att det finns stor spridning av skolkulturer mellan de skolor som lämnar elever till Transtensskolan. Personalen reflekterar över att upptäckta systematiska brister i elevernas kunskapsutveckling borde spridas till de berörda skolorna. Detta görs dock inte.

2.3 Hantering av skolinspektionens rapport

Intervjuerna ger en samstämd bild av hur BUN, den centrala förvaltningen och skolorna hanterat skolinspektionens rapport och nämndens svar på denna. En BAR samordnade såväl skolinspektionens besök som svaret till skolinspektionen. En mall för svaret till skolinspektionen togs också fram av BAR.

Nämnden fick information om rapporten från förvaltningen och hade en extra nämnd med genomgång av rapporten i september. På ordinarie BUN-sammanträde i september var samtliga rektorer med och man diskuterade kvalitetshjulet och hur kvalitet och måluppfyllelse ska följas upp. BUN har också diskuterat vilka åtgärder som behöver vidtas med anledning av inspektionsrapporten.

Skolinspektionen informerade ledningsgruppen om inspektionsrapporten samma dag som den blev offentlig. På skolorna tog rektor upp resp. inspektionsrapport med de anställda. Rektorerna arbetade tillsammans med personalen och utarbetade svar från respektive skola. Alla rektorer hade ett par gemensamma dagar när de hanterade de gemensamma frågorna, exempelvis likabehandlingsplaner.

Förvaltningschefen sammanställde kommunens svar och missivet till nämnden. Nämnden fastställde kommunens svar till skolinspektionen.

3 Vår analys och bedömning

Vi bedömer att nämnden måste tydliggöra sina förväntningar på den samlade skolorganisationen samt på dess olika delar. Nämnden måste också följa upp verksamhetens måluppfyllelse på ett tydligare sätt. Denna uppföljning ska också kunna utläsas ur nämndens protokoll. Kvalitetshjulet är ett steg på vägen i detta arbete. Skolorna måste veta vad som förväntas av dem samt när, och i vilken form, uppföljningar ska ske.

Strategiska frågor ska enligt vår bedömning diskuteras av hela nämnden för att öka allas delaktighet och också bidra till ett bättre beslutsunderlag.

Informationsspridningen av nämndens beslut behöver förbättras.

Ledarskapet på Transtensskolan måste bli tydligare och vi bedömer att rektor måste ges konkret stöd för att kunna hantera den personal som blir missnöjd och inte följer fattade beslut. Nämnden måste också bli tydligare i sin roll som arbetsgivare avseende vilka konsekvenserna blir om man inte följer de beslut och regler som finns i organisationen.

Vi bedömer att rollfördelningen förtroendevalda – tjänstemän är relativt tydlig men att den måste tydliggöras för lärarna. Det är också viktigt att varje beslutnivå tar ansvar för sina egna beslut. Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden behöver säkerställa att all personal har kunskap om den kommunala styrningen av grundskolan och att politiker primärt är företrädare för medborgarna och inte för personalen.

Uppdragslistan, som skapats för att säkerställa att allt arbete man utlovat i svaret till Skolinspektionen också blir gjort, kan ge nämnden goda möjligheter att skapa en ”vikänsla” i skolorganisationen. Uppdragslistan bör enligt oss ses som ett gemensamt uppdrag för alla och vara i fokus för utvecklingsarbetet.

Kommunikationen mellan nämnden och rektor för Transtensskola måste förbättras så att man inte ”pratar förbi varandra”.

Kommunikationen mellan de båda granskade skolorna behöver förbättras. Båda rektorerna uppger i granskningen att mer samarbete är på gång. Vi bedömer att nämnden ska ställa krav på och följa upp att skolorna samarbetar och då särskilt när det gäller bedömningar och betygssättning.

4 Revisionell bedömning

Utifrån de iakttagelser vi gjort i granskningen samt vår analys är vår samlade revisionella bedömning att Barn- och utbildningsnämndens styrning och ledning av grundskolan inte är ändamålsenlig.

5 Rekommendationer

- Tydliggör vilka nämndens förväntningar är på den samlade skolorganisationen samt på dess delar.
- Ställ krav på ett tydligare ledarskap på Transtensskolan och ge rektor stöd och verktyg att hantera den personal som blir missnöjd.
- Gör en tydlig uppföljning av verksamhetens måluppfyllelse.
- Säkerställ att personalen har kunskap om den kommunala styrningen av grundskolan.
- Förbättra informationsspridning av nämndens beslut.

2010-03-10

____Marie Lindblad_____

____Lars Wigström_____