
PM

Uppföljning av tidigare granskning avseende barn- och utbildningsnämndens styrning och ledning

Orsa kommun

Maj 2012

Louise Cedemar
Hanna Franck



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1 Inledning	3
1.1 Bakgrund, revisionskriterier och uppdrag	3
1.2 Revisionsfråga	3
1.3 Avgränsning	3
1.4 Metod	4
2 Granskningsresultat	5
2.1 Revisionsrapportens behandling av BUN	5
2.2 Åtgärder som vidtagits utifrån bristerna som påtalades i den tidigare granskningen	6
2.2.1 Styrning	6
2.2.1.1 Riktlinjer för arbetet med alla delar i nämndens styrprocess	6
2.2.1.2 Uppföljning	6
2.2.1.3 Intern kontroll	7
2.2.1.4 Återrapportering av delegationsbeslut	7
2.2.1.5 Information och dialog	8
2.2.1.6 Resursfördelning	8
2.2.1.7 Samverkan mellan skola och socialtjänst	8
2.2.2 Ledning	9
2.2.2.1 Ledarskapet	9
2.2.2.2 Rektorernas pedagogiska ledarskap	9
2.2.2.3 Uppdragshandlingar för medarbetare och arbetslag	10
2.2.3 Kvalitetsarbete	10
2.2.3.1 System och rutiner som stöd till ett systematiskt kvalitetsarbete	10
2.2.3.2 Övergripande riktlinjer för arbetet med likabehandling samt elever i behov av särskilt stöd	11

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Orsa kommun genomfört en uppföljningsgranskning av en tidigare revision avseende styrning och ledning inom barn- och utbildningsnämndens (BUN) ansvarsområde.

Vår bedömning efter att ha genomfört uppföljningen är att BUN vidtagit ett flertal åtgärder utifrån de brister som påtalades i revisionsrapporten från 2009 vilket är positivt, dock återstår även brister att åtgärda.

Vi rekommenderar

- att en övergripande **gemensam värdegrund** tas fram för hur arbetet ska genomföras för att nå målen och kvaliteten i verksamheten – här behöver ett arbete ske med att skapa en mer positiv förväntanskultur. Detta gäller i hela den politiska styrkedjan ner till rektorer och lärare.
- att fortsätta att utveckla det **pedagogiska ledarskapet** och att skapa förutsättningar för detta
- att **övergripande riktlinjer för arbetet med elever i behov av särskilt stöd** tas fram. Det finns även behov av att fortsätta arbetet med att **utveckla åtgärdsprogrammets innehåll** och hur dessa ska vara till stöd för analys av insatta åtgärder.
- att BUN säkerställer att det finns **riktlinjer och rutiner för arbetet med att främja likabehandling och motverka kränkande behandling** så att kraven i skollagen uppfylls
- att fortsätta att **stärka internkontrollarbetet** inom BUNs ansvarsområde
- att **långsiktighet** och **helhetsgrepp** styr skolutvecklingsarbetet
- att berörda nämnder prioriterar att få till en fungerande **samverkan mellan skola och socialtjänst**

1 Inledning

1.1 Bakgrund, revisionskriterier och uppdrag

Revisorerna granskade i slutet av år 2009 och i början av år 2010 barn- och utbildningsnämndens styrning och ledning av verksamheten. I granskningen konstaterades allvarliga brister avseende en effektiv och kvalitativ verksamhet för eleverna.

Utifrån genomförd väsentlighets- och riskanalys har revisorerna i Orsa kommun beslutat ge PwC i uppdrag att följa upp den tidigare granskningen. Granskningsobjekt är barn- och utbildningsnämnden.

1.2 Revisionsfråga

Har barn- och utbildningsnämnden (BUN) vidtagit några åtgärder utifrån lämnad revisionsrapport?

Kontrollmål/granskningsmål:

- Hur har revisionsrapporten behandlats av barn- och utbildningsnämnden?
- Har åtgärder vidtagits utifrån de brister som konstaterades i rapporten och i så fall vilka?
 - **Nämndens styrning**
 - Har BUN
 - antagit riktlinjer för arbetet med alla delar i nämndens styrprocess?
 - säkerställt en tillräcklig uppföljning?
 - säkerställt en tillräcklig intern kontroll?
 - tydliggjort krav på återrapportering av delegationsbeslut?
 - säkerställt en ändamålsenlig resursfördelning?
 - utvecklat arbetet med information och dialog?
 - utvecklat samverkan mellan skola och socialtjänst?
 - **Ledning**
 - Har åtgärder genomförts avseende ledarskapet inom verksamheten?
 - Har förutsättningar skapats för rektorernas pedagogiska ledarskap?
 - Har uppdragshandlingar för medarbetare och arbetslag tagits fram?
 - **Kvalitetsarbete**
 - Har system och rutiner tagits fram som stöd till ett systematiskt kvalitetsarbete?
 - Har övergripande riktlinjer tagits fram för arbetet med likabehandling samt elever i behov av särskilt stöd?

1.3 Avgränsning

Uppföljande granskning- vilket innebär att uppföljningen endast berör de brister som påtalades i granskningen 2009-2010 (se kontrollmålen ovan).

1.4 Metod

Den uppföljande granskningen har genomförts genom intervjuer med:

- Barn- och utbildningsnämndens presidium
- Förvaltningschef - barn- och utbildning
- Utvecklingsledare (3 st)
- Rektorer
- Lärarlag (3 st)

2 Granskningsresultat

2.1 Revisionsrapportens behandling av BUN

Arbetsutskottet beslutar 2010-01-25, § 6,

Att uppdra till Barn- och utbildningschefen att utarbeta underlag till kommentarer och synpunkter på revisorernas granskning av styrning och ledning inom BUNs ansvarsområde. Underlaget redovisas på Arbetsutskottets möte 2010-02-25.

Barn- och utbildningschefen redovisar förslag till åtgärder med anledning av revisorernas granskning av styrning och ledning inom BUNs ansvarsområde.

Arbetsutskottet förslår BUN att besluta, 2010-02-25, § 18

att godkänna redovisat förslag enligt bilaga.

BUN beslutar, 2010-03-11, § 20

att aktualisera ärendet på nytt och då hos revisorerna begära anstånd med att lämna förslag till åtgärder på granskning av styrning och ledning inom BUN samt

att bjuda in revisorerna till BUNs sammanträde 2010-04-08.

BUNs ordinarie ledamöter och ersättare har haft möjlighet att inkomma med synpunkter på redovisat förslag till åtgärder. Inga synpunkter har kommit in.

BUN beslutar, 2010-04-08, § 30

att godkänna rapporten med gjorda ändringar enligt bilaga.

Avstämningsmöte med BUN, 2010-10-14, § 93

Revisorerna för en allmän diskussion kring nämndens styrning och förvaltningens ledning av verksamheten utifrån det åtgärdsprogram som fastställdes av BUN 2010-03-11, § 20

2.1.1 Kommentarer och bedömningar:

Vi kan konstatera att revisionsrapporten avseende styrning och ledning inom BUNs ansvarsområde har behandlats vid ett flertal tillfällen på nämndens sammanträden. BUN har utifrån resultatet i granskningen från 2009 uppdragit till förvaltningschefen att upprätta ett underlag/åtgärdsplan för de brister som påpekades.

2.2 Åtgärder som vidtagits utifrån bristerna som påtalades i den tidigare granskningen

2.2.1 Styrning

2.2.1.1 Riktlinjer för arbetet med alla delar i nämndens styrprocess

BUN antog i april 2011 (2011-04-07, § 33) ett skolpolitiskt styrdokument ”Skolpolitisk plattform för Orsa kommuns förskolor och skolor 2011-2013”. Syftet med dokumentet var att tydliggöra vilka områden som de förtroendevalda bedömde vara viktigast när det gällde skolans utveckling under de fyra kommande åren.

BUN antog i april 2011 (2011-04-07, § 29) sju förvaltningsmål för 2011;

- God kontroll på ekonomin centralt och på varje enhet
- Måluppfyllelsen av de nationella målen för grundskolan och förskolan ska öka
- Alla barn och elever som behöver stöd ska få rätt stöd i ett tidigt skede
- Nolltolerans mot mobbing och kränkande behandling ska gälla inom skolor och förskola
- God framförhållning för behov av/i förskola och grundskola
- Barnomsorg ska kunna erbjudas på obekväma arbetstider
- Kvalitets- och dokumentationsarbetet ska förbättras i skola och förskola

Det framkommer i intervjuer att styrdokument och mål är kända men att de inte upplevs vara tillräckligt implementerade så att de till fullo efterlevs.

Lärare framhåller att det saknas en tydlig vision med vad ledningen vill med skolan i Orsa och att det är mer fokus på att hålla budget än att hålla en god kvalitet i verksamheten.

2.2.1.2 Uppföljning

Uppföljning av målen sker i systemet Stratsys som är ett kommunövergripande system.

BUN följer månadsvis upp ekonomin genom att respektive rektor lämnar analys och budgetprognos till ekonomienheten. Alla rapporter sammanställs till en budgetprognos med stöd från ekonomienheten och som sedan presenteras i BUN. Resultatet kan följas i Stratsys.

Fördjupade analyser av prioriterade områden presenteras för BUN för beslut och åtgärder.

Uppföljning och rapportering av verksamheten sker årligen genom dokumentet ”kvalitetsredovisning”. Respektive rektor bjuds in till BUN för rapportering av denna. BUN och förvaltningen styr vilka områden som kvalitetsredovisningen ska omfatta. Det framkommer i intervjuer att det finns ett utvecklingsarbete med innehållet i kvalitetsredovisningarna, dels vad gäller det språkliga men även att utveckla analys- och åtgärdsdelen (idag fortfarande mer av en verksamhetsberättelse av vad som gjorts).

2.2.1.3 Intern kontroll

En lista på rutiner för BUNs verksamhetsområde har tagits fram. Listan innehåller;

- datum när rutinen är skapad/datum när rutinen är kommunicerad samt till vem och när den är kommunicerad
- datum när rutinen är beslutad i nämnden
- innehåll – vilken rutin det gäller
- vilka/vem som ansvarar för genomförande
- uppföljning/revidering – när rutinen följs upp och revideras
- intern kontroll (när rutinen har kontrollerats samt vad resultatet blev)

En förteckning av gällande styrdokument och kontrollmoment inom BUN har tagits fram samt en förteckning som gäller styrdokument och rutiner.

Nämnden anser att de stärkt arbetet med uppföljning och intern kontroll sedan den tidigare granskningen. Nämnden upplever att de nu har förbättrat kontrollen på verksamheten och styrt upp med rutiner för uppföljning, kontroll och återrapportering.

2.2.1.4 Återrapportering av delegationsbeslut

En Delegationsordning antogs av BUN i juni 2011 (2011-06-15) och är senast reviderad i februari 2012. Kontroll av att återrapportering av delegationsbeslut sker har lagts in i kontrollplan av rutiner. Nämndssekreteraren är ansvarig och kontrollen sker genom stickprov i april och september. Resultatet rapporteras till BUN.

2.2.1.5 Information och dialog

BUN förlägger sina sammanträden på skolorna och BUNs arbetsutskott förlägger sina sammanträden på förskolorna.

Kontaktpolitiker för varje skola finns utsedda. Rapport ska ske vid varje nämndssammanträde.

Rektorer inbjudes särskilt för att informera om vissa prioriterade frågor separat.

Det finns ett önskemål inom organisationen om en ännu mer utökad dialog med politikerna.

2.2.1.6 Resursfördelning

Avseende resursfördelningsmodell med socioekonomiska faktorer för förskolan kunde införandet av en sådan modell inte genomföras i BUN då det inte fanns ekonomi för att genomföra det, BUN fick ingen tilldelning i budgetberedningen 2011.

För grundskolan antog BUN i december 2011 (2011-12-15, § 109) en ny fördelningsmodell som är en elevpeng med hänsyn tagen till socioekonomiska faktorer.

2.2.1.7 Samverkan mellan skola och socialtjänst

En styrgrupp bestående av socialchef-individ/familjeomsorgschef, skolchef och rektor Navet bildades i februari 2010.

Arbetsutskottet i BUN respektive Socialnämnden träffas en gång per år.

I samverkan mellan skola och socialtjänst har ett föräldrarstödsprogram utvecklats.

I kommunen har en stor kartläggning (*"Hur mår Orsa?"*) genomförts avseende hur barn och ungdomar mår. Kartläggningen visade att det finns ungdomar som mår dåligt. Mot bakgrund av resultatet i kartläggningen beslutade kommunstyrelsen om att en handlingsplan ska tas fram. Handlingsplanen ska sedan antas av kommunstyrelsen. Detta är ett prioriterat arbete.

Vid intervjuer framkommer att samverkan mellan skolan och socialtjänsten inte fungerar tillfredsställande ännu. Enligt uppgifter från intervjuer saknas idag ett helhetsansvar och det finns en frustration i att inte kunna hjälpa en elev på bästa sätt.

Enligt förvaltningschefen finns det en vilja båda från skolan och socialtjänsten om att få igång en fungerande samverkan och att man håller på att försöka stärka detta. Även nämnden framhåller i intervjun att det finns en politisk vilja att få samverkan att fungera. De hänvisar även till att kommunstyrelsen prioriterar detta område (enligt ovan).

2.2.2 Ledning

2.2.2.1 Ledarskapet

En omorganisation har genomförts inom skolan. Skolorna är idag indelade i Östra samt Västra området. Det finns idag 3 rektorer och 2 förskolechefer. Skillnaden mot den organisation som gällde vid granskningstillfället 2009 är att rektorerna idag ansvarar för grundskolor och förskolecheferna för förskolorna.

Tre utvecklingsledare har tillsatts i syfte att stödja förvaltningschef samt rektorer i skolutvecklingsarbetet samt avlasta från vissa administrativa göromål. De tre utvecklingsledarna är fördelade enligt följande;

- 1 utvecklingsledare (100 %) centralt inom förvaltningen
- 1 utvecklingsledare (50 %) Digerbergets skola
- 1 utvecklingsledare (50 %) Bergets skola

En omstrukturering av rektorskonferenser har gjorts med syftet att begränsa antalet träffar och till förmån för enskilda avstämningsmöten med respektive rektor. Denna omstrukturering innebär även att förvaltningschefen i större omfattning än tidigare besöker skolorna och även gör klassrumsbesök.

Lilla ledningsgruppen har bildats där rektorerna samt utvecklingsledarna på skolorna ingår. De träffas ca en gång per vecka. De hanterar både operativa och strategiska frågor.

En utvärdering av den nya organisationen kommer att genomföras.

Det framkommer i intervjuer att det varit stor omsättning inom rektorsgruppen samt att det även olyckligtvis varit en hel del sjukskrivningar inom organisationen som påverkat ledarskapet och utvecklingsarbetet.

2.2.2.2 Rektorernas pedagogiska ledarskap

En studie av rektorernas arbetstid genomfördes under 2009-2010 för att få en bild över rektors arbetssituation.

Rektorer uppdras att ha regelbundna observationer i undervisningen och med återkoppling till respektive pedagog.

Som ett steg i att utveckla lärarnas pedagogiska ledarskap genomförs "Lektionen är helig" som är en xxxx(John Steinberg).

Vid intervjuer framkommer att rektorerna till viss del genomfört pedagogiska observationer i klassrummen och även återkopplat till lärare. Dock har det inte kunnat ske i den utsträckning som önskat. Rektorerna upplever att de fortfarande har svårt att få tiden att räcka till det pedagogiska ledarskapet men att rollerna och

det arbete som utvecklingsledarna på skolorna gör är mycket uppskattat och ett stöd.

Det som framförs i intervjuer är att det är viktigt att utvecklingsarbetet har ett långsiktigt perspektiv och att det är god framförhållning med de uppdrag som läggs på rektorerna.

Vid intervjuer med lärare framkommer att de upplever att det varit stor omsättning av rektorer, förändringar i organisationen och att det pedagogiska ledarskapet behöver utvecklas. Vissa av lärarna är bekymrade över situationen i skolan bland annat avseende att de har många elever som har behov av särskilt stöd och att de inte har tillräckliga resurser att möta dessa. Lärarna menar att det då krävs extra mycket fokus på det pedagogiska ledarskapet.

2.2.2.3 Uppdragshandlingar för medarbetare och arbetslag

Uppdragsbeskrivningar finns för följande medarbetare;

- Samordnare för nyanlända elever, språk, handledning och hemspråksundervisning
- Förskolechefer 2011-2012
- Rektorer 2011-2012

Rektorerna har fått i uppdrag att ta fram uppdragsbeskrivningar för medarbetare och arbetslag. Dessa ska sedan användas som stöd vid medarbetar- och lönesamtal.

Vid intervjuer framkommer att det finns ett önskemål om att uppdragsbeskrivningar behöver tas fram för att tydliggöra uppdragen för de olika yrkesgrupperna samt arbetslagen.

2.2.3 Kvalitetsarbete

2.2.3.1 System och rutiner som stöd till ett systematiskt kvalitetsarbete

Ett IT-stöd "Fronter" har införts som kvalitetsverktyg. I Fronter dokumenteras elevernas kunskapsutveckling genom den individuella utvecklingsplanen (IUP) och skriftliga omdömen samt dokumenteras även elevernas frånvaro i Fronter. Åtgärdsprogrammen dokumenteras inte i Fronter.

Ett övergripande årshjul eller liknande som stöd till ett systematiskt kvalitetsarbete har inte tagits fram. Ansvaret ligger på respektive rektor att upprätta stöd till detta. Vid intervjuer med rektorerna framkommer att ett årshjul har tagits fram men att det inte riktigt har applicerats ännu.

Kvalitetsredovisningen görs fortfarande (krav på detta dokument har tagits bort i Skollagen) och har enligt uppgifter från alla intervjuade blivit bättre. Det finns

övergripande riktlinjer för vad som ska redovisas i kvalitetsdokumentet, styrs ifrån Läroplanens rubriker. Enligt uppgifter är det själva analysområdet som kan bli bättre och att förvaltningen ser över analysverktyg som stöd till detta.

Insatser och projekt som ska öka kvaliteten och höja kunskapsresultaten;

- ”Lektionen är helig” – stöd till att utveckla lärarnas pedagogiska ledarskap (John Steinberg)
- Rektorernas deltagande på lektioner, med återkoppling kring det pedagogiska arbetet till respektive lärare
- Projekt Läsa – skriva – räkna
- Extra lästräning för de yngsta (pedagoger har gått en studiecirkel avseende lästräning)
- Matematikprojekt – lärarna utbildades i Arimetik under hösten 2011
- Betyg och bedömning – utbildningsdag under hösten 2012. Arbetslag har samtalsledare och som kommer att träffa Per Måhl (föreläsare och utbildare inom betygsättning och pedagogik) under hösten 2012.

2.2.3.2 Övergripande riktlinjer för arbetet med likabehandling samt elever i behov av särskilt stöd

Det har inte tagits fram övergripande riktlinjer för att främja likabehandling och motverka kränkande behandling. Däremot finns det ett dokument som omfattar övergripande rutin för utredning och dokumentation kring kränkningar.

När det gäller främjande och motverkande har förvaltningen uppdragit till rektorerna att utgå ifrån de nya allmänna råden från Skolverket.

När det gäller den årliga revideringen av likabehandlingsplanerna har som stöd till detta en kartläggning skett via en övergripande enkät till elever och vårdnadshavare.

Likabehandlingsplanerna för Bergets skola, Digerbergets skola och Kyrkbyns skola gäller fram till augusti 2012 medan Orsaskolans plan är daterad 2010. Enligt uppgifter uppfyller skolorna inte helt kraven i skollagen och kommer att få kritik i skolinspektionens pågående inspektion. Kritiken kommer att rikta sig på att skolorna inte har följt upp tidigare åtgärder samt att planerna är för gammal eller inte är uppdaterade.

Rapportering till BUN avseende kränkande behandling sker vid varje sammanträde.

Några övergripande riktlinjer för arbetet med elever i behov av särskilt stöd har inte tagits fram. Däremot har rektorerna varit drivande i att ta fram blanketter och

rutiner för det särskilda stödet för att säkerställa de nya lagkraven. Vad gäller åtgärdsprogram så har en ny mall tagits fram dock varierar innehållet i vad som skrivs i åtgärdsprogrammen och ett utvecklingsområde är uppföljning och analys av insatta åtgärder.

Skolorna uppfyller inte helt kraven i skollagen. Skolorna kommer att få kritik i skolinspektionens pågående inspektion. Man har inte följt upp tidigare åtgärder eller planen är för gammal och är inte uppdaterad.

2.2.4 Kommentarer och bedömningar:

Vår bedömning är att det genomförs insatser och åtgärder inom skolorganisationen för att förbättra kvaliteten och kunskapsresultaten men att det idag "sprettar" och att det behövs ett mer "samlat" helhetsgrepp av skolutvecklingsarbetet. Vi bedömer vidare att ett mer långsiktigt och strategiskt kommunövergripande kvalitetsarbete bör genomföras. Uppföljning och analys av effekter på insatta åtgärder bör genomföras i större omfattning än vad som idag sker. Resultatet från uppföljningen bör utgöra ett stöd för analys kring om resurser används på bästa sätt.

Vi rekommenderar

- att en övergripande **gemensam värdegrund** tas fram för hur arbetet ska genomföras för att nå målen och kvalitet i verksamheten – här behöver ett arbete ske med att skapa en mer positiv förväntanskultur. Detta gäller i hela den politiska styrkedjan ner till rektorer och lärare.
- att fortsätta att utveckla det **pedagogiska ledarskapet** och att skapa förutsättningar för detta
- att **övergripande riktlinjer för arbetet med elever i behov av särskilt stöd** tas fram. Det finns även behov av att fortsätta arbetet med att **utveckla åtgärdsprogrammets innehåll** och hur dessa ska vara till stöd för analys av insatta åtgärder.
- att BUN säkerställer att det finns **riktlinjer och rutiner för arbetet med att främja likabehandling och motverka kränkande behandling** så att kraven i skollagen uppfylls
- att fortsätta att **stärka internkontrollarbetet** inom BUNs ansvarsområde
- att **långsiktighet** och **helhetsgrepp** styr skolutvecklingsarbetet
- att berörda nämnder prioriterar att få till en fungerande **samverkan mellan skola och socialtjänst**



Louise Cedemar
Projektledare

Hans Gåsste
Uppdragsledare