

Rapport
Styrning och uppföljning inom
grundskolan
Härnösands kommun

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	4
2. Granskningsresultat	5
3. Bedömning och rekommendationer	10

Sammanfattning

Uppdrag och bakgrund

Enligt skollagen ska alla barn och elever ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och i sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Kommunen som huvudman ansvarar för att styra och kontinuerligt följa upp verksamheten.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har Deloitte genomfört en granskning av skolverksamheten.

Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om skolnämnden har en ändamålsenlig styrning och uppföljning inom grundskolan?

Revisionskriterier

Som grund för bedömning ligger främst:

- Skollagen
- Kommunallagen
- Interna styrdokument

Svar på revisionsfrågan

Vår bedömning är att det finns förbättringsmöjligheter i styrningen och uppföljningen inom grundskolan. Målen är kända och det genomförs uppföljningar men vår bedömning är att det finns förbättringsmöjligheter gällande analyserna av resultaten.

Kommunikationen behöver förbättras inom organisationen, det gäller ansvarsfördelning, planering och utbyte av erfarenheter. Det finns forum men i vår granskning har det framkommit att det behövs ytterligare arbete för att erfarenheter ska kunna ta tillvara och för att rektorer ska känna sig delaktiga.

Det finns en frustration kring att rektorerna har för många administrativa uppgifter och kring att de inte fått utlovat stöd för att hantera sådana uppgifter.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi att:

- Organisation och ansvarsfördelningen uppfattas som otydlig och bör ses över.
- Analyser av resultat och uppföljningar behöver utvecklas på alla nivåer.
- Det administrativa stödet till rektorerna behöver ses över.
- Se över och utveckla formerna för kommunikation så att erfarenheter och kompetens tas tillvara på bättre sätt.

Härnösand 2016-02-08
DELOITTE AB

Marianne Harr
Certifierad kommunal revisor
(Uppdragsansvarig)

Veronica Blank
Certifierad kommunal revisor
(Projektledare)

1. Inledning

Uppdrag och bakgrund

Enligt skollagen ska alla barn och elever ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och i sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Kommunen som huvudman ansvarar för att styra och kontinuerligt följa upp verksamheten.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har Deloitte genomfört en granskning av skolverksamheten.

Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om skolnämnden har en ändamålsenlig styrning och uppföljning inom grundskolan?

Underliggande revisionsfrågor är:

Vilka mål finns för grundskolan och är de målen förankrade vid enheterna?

Är ansvarsfördelningen tydlig inom organisationen?

Finns tillräckliga rutiner för uppföljning av elevernas resultat och måluppfyllelse och genomförs analyser till följd av uppföljningen?

Är rektorer delaktiga i det övergripande utvecklingsarbetet?

Finns det en struktur för kommunikation?

Revisionskriterier

Som grund för bedömning ligger främst:

- Skollagen
- Kommunallagen
- Interna styrdokument

Metod

Granskningen har genomförts genom studier av dokument och intervjuer med tjänstemän vid skolförvaltningen, rektorer, verksamhetschefer samt administrativ personal. Totalt har 9 personer intervjuats.

Granskningsresultat

2.1 Nationella mål

I skollagen beskrivs att varje elevs utveckling ska följas upp men också att skolan övergripande ska följas upp.¹ Enligt lagen ska varje huvudman inom skolväsendet systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Kvalitetsarbete ska bedrivas, även på enhetsnivå och rektor ansvarar för att det görs.² Inriktningen på kvalitetsarbetet ska vara sådant att de nationella målen kan uppfyllas.

De nationella målen för skolan beskrivs i läroplan 11. Det finns mål för normer och värden, kunskaper, elevers ansvar och inflytande osv. I läroplanen anges att rektor, som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen.

2.1 Kommunfullmäktiges mål

Fram till år 2015 har kommunfullmäktige haft 15 övergripande mål för kommunen. Samtliga nämnder ska ha arbetat för att uppfylla de övergripande målen genom indikatorer. Det har fört med sig att skolnämnden haft ett stort antal mål att arbeta med.

¹ Skollagen 4 kap, 3 §

² Skollagen 4 Kap 4 §.

Uppfattningen har varit att dessa mål dels inte alltid har kunnat appliceras på skolans verksamheter och att antalet varit allt för omfattande. Fullmäktiges mål har inte setts som styrande för verksamheten enligt intervjuer.

Från år 2016 har fullmäktige tagit beslut om en reviderad styrmodell med nya mål. De övergripande målen riktas till nämnder varvid skolnämnden ska arbeta utifrån tre av de övergripande målen. Skolnämnden har antagit ytterligare två mål utifrån de övergripande målen. Nedan redogörs för de mål som skolnämnden ska uppfylla år 2016:

Skolnämndens mål 1 (tilldelat från KF)

Andelen elever i årskurs 3 som deltagit i alla delprov och som klarat alla delprov för ämnesprovet svenska och svenska som andraspråk ska öka.

Skolnämndens mål 2 (tilldelat från KF)

Andelen elever i årskurs 9 som är behöriga till ett gymnasieprogram ska öka.

Skolnämndens mål 3 (tilldelat från KF)

Andelen gymnasieelever som fullföljer gymnasieutbildning inom tre år ska öka.

Skolnämndens mål 4

Barns och elevers lust att lära ska öka.

Skolnämndens mål 5

Verksamheten ska vara miljöcertifierad senast 2017.

2.2 Organisation och ansvarsfördelning

Figur 1 visar hur organisationen ser ut i dagsläget:



Grundskolor och förskolor är uppdelade i tre verksamhetsområden: Norra, södra och Härnös verksamhetsområden. För varje område ansvarar en verksamhetschef. Ansvarsfördelningen upplevs i teorin som tydlig. Rektorerna har helhetsansvaret för enheterna. Det innebär att de ansvarar för enheterna enligt skollagen och de nationella styrdokumenterna men också enligt kommunallagen och kommunala styrdokument, riktlinjer och mål. Ansvaret inför huvudmannen innebär exempelvis arbetsgivaransvar, ansvar för budget och för att kommunfullmäktiges mål uppnås.

Kommunen som huvudman ska se till att förutsättningarna finns för rektorer och förskolechefer att fullgöra sitt ansvar.

Verksamhetschefer, som är en ny roll sedan år 2012, är rektorernas chefer. De ska bidra till att rektorerna håller budget och uppnår målen men styr inte över de olika enheternas resurser. I dagsläget finns tre verksamhetschefer för grundskolor och förskolor. Tidigare arbetade samtliga

verksamhetschefer som rektorer och några av de nuvarande rektorerna som biträdande rektorer.

Rektor var tidigare ansvarig för geografiska områden med flera skolor och förskolor med upp till 100-150 personal och 700-800 barn/elever. Till stöd fanns då biträdande rektorer. I den nya organisationen var syftet att ledarskapet skulle komma närmare verksamheten och rektor blev då ansvarig för en skola alternativt en mindre skola samt en förskola beroende på geografiska läget.

Vid skolförvaltningen arbetar fyra strateger, verksamhetsstrateg, utvecklingsstrateg, strategisk chef för mångfaldsfrågor samt strategisk elevhälsochef. Två intendenterna finns anställda vid förvaltningen, organisatoriskt ligger de under verksamhetscheferna.

Roller som intendenterna och verksamhetscheferna tillkom vid organisationsförändringen år 2012. Intendenterna skulle bistå rektorer med budget och ekonomifrågor samt med fastighetsfrågor. De har enbart arbetat med fastighetsfrågor och arbetsmiljöfrågor enligt intervjuer.

Under 2015 genomfördes en organisationsuppföljning av ett externt företag genom enkät och intervjuer. Uppföljningen var ingen utvärdering av organisationen och några slutsatser från uppföljningen har ännu inte dragits. I uppföljningen framkom att ansvarsfördelningen upplevdes otydlig, något som också bekräftats under vår granskning. Det är inte tydligt hur exempelvis strateger vid skolförvaltningen ska användas och vilket administrativt stöd rektorerna kan få. Enligt intervjuer kommer justeringar att göras i organisationen framöver.

Rektorer lägger stor andel av sin tid på att hantera administrativa frågor enligt intervjuer. Tid och fokus på det operativa arbetet som att leda pedagogerna och vara ute i verksamheten upplevs som allt för knapp. Rektorer upplever att stödet för administration och ekonomifrågor inte har varit tillräckligt hitintills.

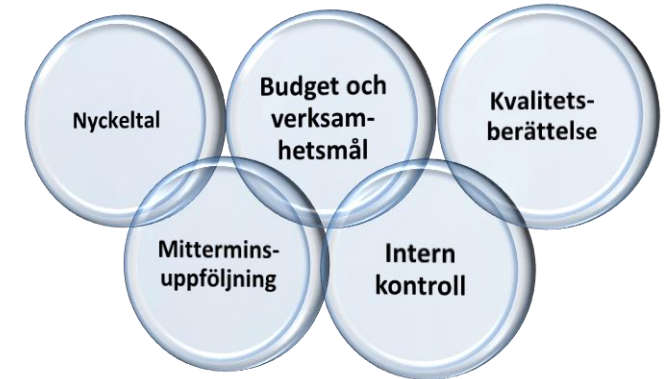
Överlag framkommer vid intervjuer en osäkerhet kring verksamhetschefernas roll, roller vid skolkontoret och även kring administrativt arbete. Det finns en oro över att tiden som pedagogisk ledare i verksamheten inte kan prioriteras längre och avståndet mellan rektor och verksamheten bara växer.

Rektorer ger uttryck för en frustration kring att förändringar från att ha biträdande rektor till att få stöd genom intendent och verksamhetschef i den nya organisationen inte lett till den avlastning i det vardagliga arbetet som utlovats.

2.2 Uppföljning resultat och mål

Det görs en rad uppföljningar under året som både fokuserar på elevernas resultat och enheternas resultat. För de olika uppföljningarna finns årshjul.

Nedan beskrivs de huvudsakliga uppföljningar som genomförs:



Nyckeltal

Uppföljningar av nyckeltal görs vid flera tillfällen under året och dessa redovisas för skolnämnden minst varje kvartal. Nyckeltalen baseras på statistik exempelvis från Kolada och SIRIS. Antalet nyckeltal har minskats ned från tidigare. Från att ha följt upp 70 olika nyckeltal följs nu 30 nyckeltal upp.

För 2014 visades exempelvis att andel elever i årskurs 9 som uppnått målen i alla ämnen har ökat från 71,5% till 78,9 % jämfört med året innan.

Mitterminsuppföljning

Varje elev följs upp på individnivå vid den så kallade mitterminsuppföljningen. Om en elev riskerar att inte nå målen i ett ämne klassificeras det som en ämnesvarning i mitterminsuppföljningen och då ska åtgärder sättas in. Antalet ämnesvarningar följs upp och rapporteras i nämnden.

För uppföljningen vårterminen 2015 riskerade mellan 155- 214 elever i respektive årskurs (mellan 6-9) att inte nå godkända resultat. Flest varningar fanns i årskurs 7. För år 2014 redovisades antal varningar i förhållande till icke godkända betyg. Vi har noterat att antal icke godkända betyg kraftigt översteg ämnesvarningarna. Exempelvis fanns 172 varningar i årskurs 9 men antal underkända betyg vid terminens slut var 265. Det har inte gått att få fram underlag från en analys kring den stora skillnaden mellan varningar och underkända betyg.

Budget och verksamhetsmål

Budgeten följs upp i skolnämnden varje månad. Verksamhetsmålen följs upp vid tertial- och årsbokslut.

Kvalitetsberättelse

Kvalitetsberättelsen görs en gång per år på enhetsnivå. Berättelsen innehåller en beskrivning av årets aktiviteter och av olika nyckeltal. Innehåll från kvalitetsberättelser har till stor del sammanförts i ordinarie budgetuppföljning vid senaste delårsrapportering för kommunen (Stratsys).

Alla områden rapporterar enligt uppgift inte samma saker i kvalitetsberättelsen. Dessutom saknas tillräckliga analyser för en stor andel av skolorna.

För att underlätta arbetet för rektorer och förskolechefer har det hållits seminarier kring kvalitetsberättelsen där rektorerna har fått feedback på berättelsen. Ett syfte är att kvalitetsarbete och redovisningarna ska ske mer enhetligt.

Intern kontrollplan

I nämndens internkontrollplan finns moment som relaterar till elevers måluppfyllelse, skolplikt och insatta åtgärder. Intern

kontrollplanen följs upp en gång per år. En del i den interna kontrollen för år 2015 har varit att kontrollera rutiner för att uppmärksamma elever som riskerar att inte nå måluppfyllelse och att sätta in åtgärder.

Nationella uppföljningar

Skolorna deltar i olika nationella uppföljningar av statistik, och rapporterar exempelvis till SCB och SKL.

Arbetet med uppföljningar

Vid intervjuer framkommer att det anses vara för många olika uppföljningar som ska göras och som krockar tidsmässigt med ordinarie planering. Skolorna upplever att de får hantera förfrågningar från skolförvaltningen där hänsyn inte tas till tidpunkter i den ordinarie planeringen och som följer läsåret.

Beskrivningar lämnas om att några av uppföljningarna ligger på fel nivå i organisationen. Exempel ges kring lämnandet av statistikuppgifter till SCB som skulle kunna skötas samordnat via utsedd person vid skolkontoret.

Uppföljningar görs i olika system och önskemål om samordning i uppgiftslämnandet har förts fram till förvaltningen. En avsaknad av kompatibilitet mellan systemen leder till dubbelarbeten. Exempel ges på uppgifter som redan registrerats i ett system och som förs in manuellt igen i nästa system.

1.4 Kommunikation och utveckling

Det finns olika forum för kommunikation inom förvaltningen. Förvaltningschef och verksamhetschefer har en ledningsgrupp som träffas varje vecka.

Rektorer, verksamhetschefer och förskolechefer har regelbundna möten via skolledarforum. Här finns möjligheter till informations- och erfarenhetsutbyten. Verksamhetschefen leder en ledningsgrupp med förskolechefer och rektorer inom området. Ledningsgruppen träffas en gång i veckan och diskuterar frågor som berör områdets utveckling samt övergripande frågor. Gruppen ska också kunna vara ett stöd för varandra i ledarskapsfrågor.

I intervjuer framkommer att forumen för kommunikation inte upplevs fungera tillfredställande i dagsläget. Det upplevs som att utbyten i forumen inte leder till något. Dessutom upplevs det som att den information som lämnas om rektors upplevda tidsbrist som pedagogisk ledare i verksamheten inte tas omhand. Möten ses snarare som en envägskommunikation från förvaltningshåll.

Rektorerna upplever inte att de har del i utvecklingsarbetet, att arbetet i hög grad bedrivs vid skolkontoret och att det därefter kommer information till rektorerna om vad som ska göras. Det finns önskemål om att erfarenheter och kompetens skulle tas tillvara på ett bättre sätt. Det skulle kunna bidra till en högre grad av legitimitet och följsamhet för fattade beslut i pågående processer för att utveckla verksamheten.

De framkommer också att det inte är tydligt hur kommunikationen med olika stödfunktioner ska se ut. Ansvarsfördelning och roller upplevs inte vara tillräckligt tydliga.

2. Bedömning och rekommendationer

Det finns rutiner för uppföljning av elevernas resultat och måluppfyllelse. Vi bedömer att det finns förbättringsmöjligheter när det gäller analyser av resultat och åtgärder. Uppföljningar görs på alla nivåer men om uppföljningarna ska kunna leda till förbättringar behöver de följas av analyser kring avvikelser. Exempel är mitterminsuppföljningar och att antalet underkända elever överstiger antalet ämnesvarningar vid terminsslut. Förklaringar och orsaker till avvikelserna behöver inhämtas och analyseras på djupet för att elever ska kunna få det stöd de behöver för att klara målen.

Det har antagits nya mål för grundskolan och vår bedömning är att de är kända vid enheterna. Det bedrivs ett arbete med att förbättra kvalitetsberättelserna gällande enhetlighet och analyser vilket vi ser positivt på. Det arbetet bör fortsätta.

Vi bedömer att kommunikationen kring ansvarsfördelning, planering och rapportering bör förbättras.

Den finns en otydlighet när det gäller ansvarsfördelningen inom organisationen. Framst gäller det de nya roller som tillkommit, verksamhetschefer, intendenten och strateger. Genomgående efterfrågas en kommunikation kring roller för stödfunktioner. En orsak till det är att stödfunktioner, exempelvis intendenten, inte arbetar med de uppgifter som det var tänkt. Förståelsen för innebörden i ansvar och roller i organisationen kan stärkas.

I granskningen har det också framkommit att erfarenheter och kompetens från enheter behöver tas omhand på ett bättre sätt. Rektorer känner sig inte tillräckligt delaktiga vid exempelvis utvecklingsarbeten. Det kan leda till att det skapas klyftor mellan förvaltningen och enheterna.

I granskningen återkommer upplevelser av att rektorerna har en allt för tung administrativ börda och att tiden till att vara pedagogisk ledare och utveckla undervisningen inte räcker till. Som ett resultat av organisationsförändringen fanns en förväntan om att rektorerna skulle få ytterligare administrativt stöd. Det ges uttryck för en frustration kring att stödet inte erhållits och att arbetsuppgifterna utökats.

Kommunen som huvudman har ett ansvar för att se till att det finns förutsättningar för rektorerna att fullgöra sitt ansvar. Rektorer å sin sida behöver vara tydliga genom att signalera att de behöver stöd. I vissa fall kanske administrativa uppgifter kan delegeras vidare inom respektive enhet men om det inte är möjligt måste det kommuniceras med förvaltningsledning och nämnd.

Strukturer och former för nödvändiga erfarenhetsutbyten behöver ses över. En förutsättning för allt utvecklingsarbete är lyhördheten och känslan av delaktighet hos berörda. Respekten för varandras roller och ansvar kan stärkas genom fungerande forum för kommunikation. Befintliga forum för kommunikation bör ses över så att erfarenheter och kompetens från olika nivåer kan tas tillvara på bättre sätt.

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Organisation och ansvarsfördelningen uppfattas som otydlig och bör ses över.
- Analyser av resultat och uppföljningar behöver utvecklas på alla nivåer.
- Det administrativa stödet till rektorerna behöver ses över.
- Se över och utveckla formerna för kommunikation så att erfarenheter och kompetens tas tillvara på bättre sätt.

Med Deloitte avses en eller flera av Deloitte Touche Tohmatsu Limited, en brittisk juridisk person (Eng: "limited by guarantee"), och dess nätverk av medlemsfirmor, som var och en är juridiskt åtskilda och oberoende enheter. För en mer detaljerad beskrivning av den legala strukturen för Deloitte Touche Tohmatsu Limited och dess medlemsfirmor, besök www.deloitte.com/about.

Deloitte erbjuder tjänster inom revision, skatterådgivning, business consulting och finansiell rådgivning till offentliga och privata klienter inom en mängd branscher. Med ett globalt nätverk av medlemsfirmor i mer än 150 länder, kan Deloitte erbjuda spetskompetens av världsklass och djup lokal expertis för att hjälpa klienter med de insikter de behöver för att ta itu med sina mest komplexa utmaningar. Deloitte har 200 000 medarbetare i nätverket alla fast beslutna att bli standard of excellence.

Detta dokument innehåller endast allmän information. Varken Deloitte Touche Tohmatsu Limited, dess medlemsfirmor eller deras närstående företag (gemensamt kallade "Deloitte Nätverk") lämnar råd eller tjänster genom denna publicering. Innan beslut fattas eller åtgärd vidtas som kan påverka din ekonomi eller din verksamhet, bör du konsultera en professionell rådgivare. Inget företag inom Deloitte Nätverk är ansvarigt för någon skada till följd av att man har förlitat sig på information i detta dokument.