

Revisionsrapport

Uppföljning av granskning om grundskolans resultat och kostnader

Viktor Prytz
& Sandra Marcusson

17 juni 2015

Emmaboda kommuns
revisorer

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
1.1.	Bakgrund	1
1.2.	Syfte och revisionsfråga.....	1
1.2.1.	Kontrollmål.....	1
1.3.	Revisionskriterier	2
1.4.	Metod och avgränsning	2
2.	Iakttagelser	3
2.1.	Systematiskt kvalitetsarbete.....	3
2.1.1.	Bedömning.....	5
2.2.	Resursfördelningssystemet	5
2.2.1.	Bedömning.....	6
2.3.	Rektors förutsättning för att bedriva pedagogiskt ledarskap	6
2.3.1.	Bedömning.....	6
2.4.	Rektors pedagogiska ledarskap	7
2.4.1.	Bedömning.....	7
3.	Revisionell bedömning.....	8

1. Inledning

1.1. Bakgrund

År 2011 granskade revisorerna bildningsnämnden utifrån följande revisionsfråga:

Är organisationen inom skolenheterna ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande med avseende på kvalitet och på elevernas möjligheter att nå målen för grundskolan?

Revisorerna bedömde att bildningsnämndens styrning var otillräcklig och därmed blev kvalitetsarbetet ofullständigt. Resursfördelningssystemet stödde traditionell och enhetlig organisation av grundskolan. Det gav inga incitament för anpassning till den lokala skolans förutsättningar eller uppmuntrade de anställda att pröva förändringar utifrån de möjligheter till annan organisation som ges i läraravtalen. De högre kostnaderna på de minsta skolorna ansågs av revisorerna kunna vara tecken på att resursfördelningssystemet inte gav likvärdiga förutsättningar enligt de lagstadgade rättigheter, som skollagen ger eleven.

I bildningsnämndens yttrande över revisionsrapporten anges ett antal åtgärder som ska genomföras med anledning av de uppmärksammade bristerna i granskningen. Bland annat redogör bildningsnämnden för att det systematiska kvalitetsarbetet ska förbättras samt att resursfördelningssystemet ska ses över och att nya resursfördelningsmodeller ska utredas och föreslås till nämnden.

Mot denna bakgrund har revisorerna utifrån en bedömning av väsentlighet och risk beslutat att följa upp granskningen från år 2011. Uppföljningen ska ha särskilt fokus på utveckling av arbetssätt, metoder och rutiner för kvalitetsarbetet, resursfördelningssystemet och rektors förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att granska om bildningsnämnden har vidtagit de åtgärder som presenterades som svar på revisionsrapporten samt granska om bildningsnämnden har genomfört anpassningar utifrån förändringar i skollagen.

Har bildningsnämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder och anpassningar till följd av revisorerna granskning 2011 samt förändringar i skollagen?

1.2.1. Kontrollmål

Följande kontrollmål beaktas i granskningen:

- Systematiska kvalitetsarbetet
- Resursfördelningssystemet
- Rektorerens förutsättningar att bedriva pedagogiskt ledarskap
- Rektors pedagogiska ledarskap

1.3. Revisionskriterier

De iakttagelser som görs i granskningen kommer att bedömas gentemot de revisionskriterier som är gällande för området. Exempel på revisionskriterier vi kommer att ha i beaktande är skollagens krav på systematiskt kvalitetsarbete, rektors pedagogiska ledarskap och resursfördelningssystemet.

1.4. Metod och avgränsning

Granskningen avgränsas till bildningsnämnden och grundskolan.

I granskningen genomfördes såväl intervjuer som dokumentstudier. Fem rektorer, förvaltningsekonomen, kvalitetssamordnaren och förvaltningschefen har intervjuats. Därutöver har vi granskat bland annat nämndens dokumenterade systematiska kvalitetsarbete, protokoll, verksamhetsplan, kompetensutvecklingsplan, dokumenterade systematiska uppföljning och intern kontrollplan med mera.

Rapporten har sakavstämd av de intervjuade.

2. Iakttagelser

Enligt bildningsnämnden reglemente ansvarar nämnden för det offentliga skolväsendet för barn, ungdom och vuxna. Nämndens uppgifter omfattar förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och särsvuxundervisning. Nämnden fullgör därmed huvudmannens, fullmäktiges, uppdrag inom skolväsendet.

Enligt skollagen har rektorerna ett ansvar för den inre organisationen på enheten. Det handlar t.ex. om hur de organiserar personalen och eleverna, intern planering samt schemaläggning. Vidare är skollagen numera utformad med en ansvarsfördelning mellan huvudmannen och rektorerna som går ut på att huvudmannen ska skapa förutsättningar för rektor att bedriva och ta ansvar för verksamheten på skolenheten. Nämnden kan därmed inte besluta om organisering inom en skola eller förskola. Däremot kan nämnden beslut om vilka skolor som ska finnas och hur årskurserna ska fördelas mellan dem samt ge rektorerna förutsättningar att vara pedagogiska ledare.

2.1. Systematiskt kvalitetsarbete

Den föregående granskningen uppmärksammade bland annat att nämndens systematiska kvalitetsarbete behövde förbättras. Nämnden uppmanades bland annat att prioritera angelägna områden och genomföra uppföljningar samt analys av resultat. Detta genom att exempelvis införa ett system med visioner, mål, uppdrag samt systematiska uppföljningar och utvärderingar.

Struktur för det systematiska kvalitetsarbetet

I uppföljningen noteras att en mall för nämndens systematiska kvalitetsarbete har tagits fram benämnd *Struktur för det systematiska kvalitetsarbetet inom bildningsförvaltningen i Emmaboda kommun*. Vidare konstateras det också att mallen har behandlats och antagits av nämnden.

Mallen beskriver bakgrund och syfte med strukturen samt vilket tillvägagångssätt nämnden vill att respektive enhet ska jobba med det systematiska kvalitetsarbetet. Exempelvis anges det att varje enhet ska göra en flerårig verksamhetsplan och en ettårig aktivitetsplan för de för verksamhetsåret gällande insatserna. Detta för att nämnden vill försäkra sig om att de såväl som enheterna har en långsiktig och hållbar grund för verksamheternas utveckling samt ett ramverk för uppföljning och kvalitetssäkring. Strukturen redogör också för vad nämnden återkommande följer upp på nämnds nivå, men poängterar också att uppföljning måste ske på alla nivåer inom verksamheten. Strukturen tydliggör vad som är nämndens respektive rektors ansvar i det systematiska kvalitetsarbetet. Slutligen fastställs i strukturen att varje enhet ska dokumentera resultaten från de enskilda aktiviteterna i aktivitetsplanen och att enheternas måluppfyllelse ska redovisas i en resultatrapport enligt i förväg fastställda mallar som nämnden har antagit. Dessa mallar finns som bilagor till strukturen.

Arbetet med strukturen har pågått under de senaste två åren med samtal och olika tester. I mitten av december 2014 informerades rektorerna om slutliga utformningen av mallen.

I intervjuerna framkommer att syftet med mallen är att säkerställa att nämnden får en mer enhetlig redovisning av enheternas kvalitetsarbete, för att på så sätt kunna bedöma respektive enhet på ett mer enhetligt sätt. En likvärdig redovisning underlättar även för nämnden och förvaltningen att sammanställa enheternas systematiska kvalitetsarbete till att göra en sammanvägd bedömning på nämnds nivå. Det är förvaltningschefen som ansvarar för att sammanställa allt material från enheterna till den sammanfattande redovisningen och resultatrapporten till nämnden. De enskilda enheternas kvalitetsarbete redovisas inte för nämnden.

De flesta rektorer som intervjuats i granskningen anser att strukturen utgör ett bra verktyg i deras arbete med att dokumentera sina enheters systematiska kvalitetsarbete.

Det framkommer önskemål från både de intervjuade rektorerna som de intervjuade tjänstemännen om vissa justeringar i strukturens utformning. I intervju framkommer det också att rektorerna inte har fått medverka i framtagandet av mallen.

Plan för systematisk uppföljning

Bildningsnämnden har antagit en *Detaljerad plan och tidplan för systematisk uppföljning och återkoppling*. Planen innehåller:

- de områden/mål som ska följas upp inom nämndens verksamhet,
- uppgifter om resultat som ska samlas in/vad som ska göras,
- verktyg för insamling,
- för vilken verksamhet målet och aktiviteten gäller,
- vem som är ansvarig uppgiftslämnare,
- hur och till vem uppföljningen ska redovisas och
- när detta ska redovisas

Vidare är målen och områdena i planen indelad i ett antal kategorier: ekonomisk uppföljning, kvalitets- och resultatuppföljning, utveckling av undervisning och måluppfyllelse samt lokala mål.

Verksamhetsplan för bildningsförvaltningen

I enlighet med *Struktur för det systematiska kvalitetsarbetet i Emmaboda kommun* har nämnden antagit en *Verksamhetsplan för bildningsförvaltningen 2013-2015*. Detta dokument utgör nämndens fleråriga verksamhetsplan och ettåriga aktivitetsplan inom bildningsförvaltningen. Verksamhetsplanen innehåller nämndens vision och prioriterade områden för år 2013-2015. Vi noterar att det systematiska kvalitetsarbetet utgör ett av de tre prioriterade områdena för år 2013-

2015. Vidare innehåller verksamhetsplanen en aktivitetsplan likt den som ligger i mallen *Struktur för det systematiska kvalitetsarbetet i Emmaboda kommun*.

De intervjuade anser att arbetet med verksamhetsplan inte har fungerat fullt ut ännu, men att alla enheter har någon sorts verksamhetsplan. Samtliga rektorer som intervjuats i uppföljningen anser att de har verksamhetsplaner för sina enheter.

Inlämning av uppföljning och sammanställning av aktiviteter kopplade till verksamhetsplanen har tidigare skett på olika sätt från de olika enheterna. Strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet har därför tagits fram i syfte att få en tydlighet i vad nämnden vill att enheterna ska redovisa, samt på vilket sätt det ska redovisas.

2.1.1. Bedömning

Vi bedömer att bildningsnämnden har vidtagit ändamålsenliga åtgärder vad gäller att stärka det systematiska kvalitetsarbetet. Vi grundar vår bedömning på att nämnden har fastställt en struktur för nämndens systematiska kvalitetsarbete som tydligt anger vad nämnden efterfrågar från enheterna och från den övergripande nivån samt hur enheterna ska arbeta med det systematiska kvalitetsarbetet. Vidare konstaterar vi att det finns en flerårig verksamhetsplan samt ett särskilt dokument för uppföljning av nämndens mål.

2.2. Resursfördelningssystemet

Den föregående granskningen uppmärksammade bland annat att resursfördelningssystemet inte gav likvärdiga förutsättningar för de respektive enheterna eftersom den bland annat stödjer en mer "traditionell" och enhetlig organisation av grundskolan. Nämnden svarade att åtgärder skulle vidtas genom att se över olika typer av resursfördelningsmodeller och föreslå eventuella åtgärder. Vi noterar att detta ännu inte har verkställts.

Rektorernas anser att de inte vet hur resursfördelningssystemet fungerar eller vad det är som avgör vilken rambudget de får för sin enhet. Några rektorer kan förklara vissa delar hur systemet fungerar, men kan inte säga exakt vad det är som gör att de får den ram de får. De flesta rektorer anser att de vet ungefär vilken budget de får genom att jämföra mot vad de har fått föregående år, på så sätt kan de uppskatta budgetens omfattning till viss del. Rektorerna anser vidare att de inte har fått förklarat för sig hur resursfördelningssystemet fungerar, och får heller inte svar från nämnden vid frågor i ämnet eftersom det anges vara för komplicerat.

Förvaltningen har i några omgångar sett över olika resursfördelningsmodeller, utan att presentera ett konkret förslag. En anledning anges bland annat bero på personalomsättning av såväl förvaltningschef som förvaltningsekonom. Nuvarande förvaltningschefen har arbetat mer intensivt det senaste året med resursfördelningssystemet. Efter årsskiftet fick kvalitetssamordnaren och den nya förvaltningsekonomerna i uppdrag att komma med ett förslag till modell till nämnden den 17 juni 2015. Planen är att försöka genomföra någon eller några simuleringar av modellen innan dess. Förvaltningschefen misstänker att de får en regelbunden

tillsyn av skolinspektionen i höst, och målsättningen är att vara klar med implementeringen av resursfördelningssystemet inför tillsynen.

2.2.1. Bedömning

Vi bedömer att bildningsnämnden inte har vidtagit ändamålsenliga åtgärder vad gäller resursfördelningssystemet. Vi grundar vår bedömning på att nämnden inte har tagit ställning till en ny modell för resursfördelning i enlighet med det yttrande som tillsändes revisorerna efter förra granskningen.

2.3. Rektors förutsättning för att bedriva pedagogiskt ledarskap

Såväl förvaltningschefen som rektorerna i Emmaboda kommun framhäver att det finns relativt goda förutsättningar för rektorer att bedriva ett pedagogiskt ledarskap. Förvaltningschefen har arbetat med att stärka det administrativa stödet till rektorerna genom e-tjänster och andra webbaserade system. Utöver detta hjälper förvaltningsekonomerna rektorerna med ekonomifrågor, exempelvis statistik, ekonomiska analyser, budgetuppföljningar eller andra frågor. Nämndens kvalitetssamordnare kan bistå med visst stöd i det systematiska kvalitetsarbetet och i arbetsmiljöarbetet. Tjänsten hanterar även interkommunala ersättningar m.m. Rektorerna är inte chef för vaktmästarna och den städpersonal som städar skolorna. Sedan något år tillbaka är det tekniska nämnden som ansvarar för dessa stödfunktioner. Rektorerna anser generellt att denna förändring har gått bra. I vissa fall har det uppstått situationer där det är svårt att avgöra om det är exempelvis vaktmästaren eller någon annan på skolan som ska utföra vissa uppgifter. Några rektorer berättar också att de försöker bjuda in dessa stödfunktioner till arbetsplatsträffar för att de ska känna en kollegial tillhörighet till arbetsplatsen de arbetar på.

De intervjuade rektorerna hänvisar till deras arbetslagsledare som ofta utgör stöd för dem i deras arbete, såväl administrativt som i andra uppgifter som ibland delegeras till dem från rektor.

Elevhälsan i kommunen är samlad som en central resurs- och utvecklingsgrupp benämnd Resolut. Denna lösning anser rektorerna och förvaltningsledning vara positiv för rektors förutsättning som pedagogisk ledare. Resolut består av cirka 10 personer som är specialpedagoger med olika specialistområden, skolhälsovård, kuratorer, psykolog och LSS-handläggare. Gruppen är till för alla elever samt för personal i förskola och skola.

Förvaltningschef och rektorer har ledningsgruppsmöte cirka en gång i månaden. På dessa möten behandlas sällan strategiska pedagogiska frågor, då mötena berör mer praktiska frågor såsom arbetsmiljöfrågor och informationsärenden. Vi noterar att det inte bedrivs ett strategiskt och kontinuerligt arbete vad gäller att utveckla rektorernas pedagogiska ledarskap på nämndsnivå.

2.3.1. Bedömning

Vi bedömer att rektorerna har goda förutsättningar för att bedriva ett pedagogiskt ledarskap i Emmaboda kommun. Vi grundar vår bedömning på att nämnden har

tillsett att rektor har ett ändamålsenligt stöd genom olika digitala verksamhetsstöd och program som med vilka rektor kan handlägga ärenden och utföra ekonomiska- och verksamhetsmässiga analyser med visst stöd från bildningsförvaltningen. Vidare har andra åtgärder vidtagits såsom att tekniska nämnden har tagit över chefskapet för stödfunktioner som vaktmästare och lokalvårdare och att Resolut ansvarar för vissa specialisttjänster som skolpsykolog, sjuksköterska med mera. Vi rekommenderar att rektorerna i större utsträckning får möjlighet att i grupp diskutera och belysa det pedagogiska ledarskapet t.ex. vid ledningsgruppsmöten.

2.4. *Rektors pedagogiska ledarskap*

De intervjuade rektorerna anser att merparten av deras arbetsuppgifter handlar om pedagogiskt ledarskap. Rektorerna har därmed en bred generell definition av vad som innefattas i termen pedagogiskt ledarskap. Däremot finns vissa skillnader i hur rektorerna arbetar med dessa frågor. Exempelvis anger vissa rektorer att de arbetar med det pedagogiska ledarskapet genom att vara ute i verksamheten tillsammans med eleverna och att de inte lägger lika mycket fokus på lärarna. Medan andra rektorer anger att de fokuserar på en väl planerad och administrerad verksamhet då de anser att det är en viktig del i deras pedagogiska ledarskap. Rektorerna anser vidare, som nämndes i kapitlet ovan, att de ges ganska goda förutsättningar för att bedriva ett pedagogiskt ledarskap.

Tidigare fanns det en kvalitetsutvecklare på förvaltningen som kunde bistå rektorerna med hjälp i deras pedagogiska ledarskap vad gäller utveckling av det systematiska kvalitetsarbetet, det pedagogiska ledarskapet etc. Exempelvis anordnade kvalitetsutvecklaren vissa diskussions- och reflektionsuppgifter för rektorerna och lärarna. Efter att kvalitetsutvecklaren slutade har det inte funnits utrymme i nämndens budget att anställa en ny kvalitetsutvecklare.

2.4.1. *Bedömning*

Vi bedömer att rektors pedagogiska ledarskap till viss del är ändamålsenligt. Vi grundar vår bedömning på att samtliga rektorer upplever att de har goda förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap men att varken rektorerna eller förvaltningsledningen arbetar med eller utvecklar det pedagogiska ledarskapet på ett systematiskt eller strukturerat sätt. Vi rekommenderar att nämnden säkerställer att såväl förvaltningsledningen som rektorerna hittar arbetsätt och rutiner för att säkerställa att de utvecklar, följer upp och analyserar rektorernas pedagogiska ledarskap.

3. Revisionell bedömning

Har bildningsnämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder och anpassningar till följd av revisorernas granskning 2011 samt förändringar i skollagen?

Vi bedömer att bildningsnämnden delvis har vidtagit ändamålsenliga åtgärder och anpassningar till följd av revisorernas granskning år 2011 samt förändringar i skollagen.

Vi grundar vår bedömning på att vi ser positivt på att nämndens systematiska kvalitetsarbete har utvecklats samt att rektor ges relativt goda förutsättningar för att bedriva ett pedagogiskt ledarskap. Vi konstaterar att nämnden inte har vidtagit ändamålsenliga åtgärder vad gäller nämndens resursfördelningssystem och hur nämnden tillser åskådliggöra och utveckla rektors pedagogiska ledarskap.

Vi har identifierat förbättringsområden som nämnden bör beakta:

- Det är viktigt att nämnden säkerställer att det systematiska kvalitetsarbetet implementeras fullt ut och genomförs i enlighet med den strukturen som tagits fram.
- Vi rekommenderar att nämnden skyndsamt utvecklar och beslutar om ett resursfördelningssystem som överensstämmer med skollagens krav. Beslutet bör föregås med simuleringar och tester av utfallet för skolorna.
- Nämnden bör tillsäkra rektors möjlighet att strategiskt arbeta och utveckla sitt pedagogiska ledarskap

2015-06-17

Viktor Prytz

Projektledare

Caroline Liljebjörn

Uppdragsledare