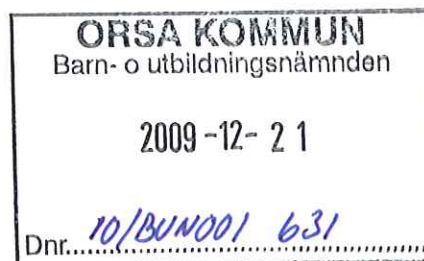


Orsa kommun  
Revisorerna



*MISSIV*

Till barn- och utbildningsnämnden

### **Granskning av styrning och ledning inom barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde**

Revisorerna har, genom Komrev, genomfört en granskning av styrning och ledning inom barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde.

#### **Granskningen visar att barn- och utbildningsnämndens styrning och ledning av verksamheten har allvarliga brister.**

Vår uppfattning är att förvaltningen inte är ändamålsenligt organiserad vilket förhindrar möjligheterna till effektivt ledarskap och styrning. En konsekvens av detta är att rektorerna inte får möjlighet att vara de pedagogiska ledare som de skall vara, utan ägnar sig åt annat som de borde avlastas från. Detta leder i sin tur till att lärarna inte får det stöd och den ledning de behöver för att arbeta på ett framgångsrikt sätt. Det finns idag inga uppdragshandlingar/instruktioner som tydliggör förväntningar, krav och ansvarsnivåer för förvaltningschef, rektor och arbetslag.

Nämnden och förvaltningen använder sig inte i tillräcklig omfattning av tillgängliga ekonomiresurser från kommunens ekonomiavdelning som stöd för sin verksamhet. Vår uppfattning är att förvaltningen arbetar på ett sätt som innebär att den endast reagerar på det som händer i omgivningen och avstår från ett strategiskt framåtsyftande arbete för att uppnå uppställda mål.

Effekterna blir att man gräver ner sig i det dagsaktuella och inte förmår att utveckla ett strukturerat och effektivt arbete. Med ett sådant arbetssätt kommer man aldrig att kunna uppnå sina mål och tilldelade medel kommer aldrig att räcka till.

Nämndens interna kontroll har brister. Det innebär att nämnden inte får en ändamålsenlig återsrapportering av verkställigheten av fattade beslut och effekterna av fattade beslut. Det innebär en svårighet för nämnden att kunna ta det ansvar för verksamheten som den är ålagd. Bristen på en fungerande intern kontroll innebär också svårigheter för förvaltningen att ge nämnden tillräckligt bra beslutsunderlag inför sitt beslutsfattande.

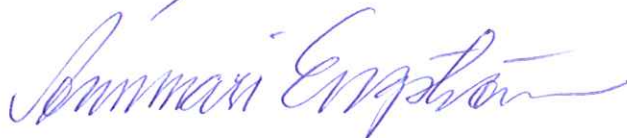
De i rapporten och i detta missiv påtalade bristerna anser vi inte kan lösas genom att tilldela nämnden mer ekonomiska resurser. Däremot måste det bli en omstrukturering av förvaltningens arbetssätt så att tilldelade resurser kan användas på ett ändamålsenligt sätt och att det kan bli tydligt vem som ansvarar för vad och hur återsrapportering och uppföljning skall ske. Utan en sådan större förändring kan förvaltningen inte ledas mot sina mål.

Revisorerna önskar barn- och utbildningsnämndens svar och kommentarer över granskningsrapporten och synpunkterna i detta missiv. Vi vill ha detta svar senast den 15 mars 2010. I svaret vill vi ha en plan över de åtgärder nämnden kommer att vidta. Vi vill också ha en träff med nämnden i augusti 2010 för avstämning av vidtagna åtgärder och uppnådda resultat.

Orsa den 18 december 2009



Mats Wahlström  
Ordförande



## Revisionsrapport

# Granskning av styrning och ledning inom barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde

## Orsa kommun

November 2009

Monica Axelsson

Louise Cedemar

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning .....	3
2	Inledning .....	5
2.1	Bakgrund .....	5
2.2	Syfte .....	6
2.3	Metod och avgränsning .....	6
3	Nämndens styrning .....	8
3.1	Styrprocess .....	8
3.2	Målstyrning .....	9
3.3	Kommunikation .....	9
3.4	Samverkan med socialnämnd .....	10
3.5	Bedömning och rekommendationer .....	10
4	Ledning .....	11
4.1	Ledningsprocesser och förutsättningar .....	11
4.2	Bedömning och rekommendationer .....	12
5	Kvalitetsarbete på skolorna .....	13
5.1	Systematiskt kvalitetsarbete .....	13
5.2	Övriga iakttagelser .....	13
5.3	Bedömning och rekommendationer .....	14



## 1 Sammanfattning

Skolinspektionen har efter genomförd inspektion i Orsa kommun lämnat en tillsynsrapport (26 maj 2009) gällande samtliga verksamhetsområden med barn- och utbildningsnämnden som huvudman. I rapporten redovisas ett flertal områden med allvarliga brister, vilka kommunen måste åtgärda. Resultat för kommunens grundskoleverksamhet visar också att Orsa kommun behöver vidta åtgärder för att förbättra måluppfyllelsen.

På uppdrag av revisorerna i Orsa kommun har Komrev inom PricewaterhouseCoopers granskat barn- och utbildningsnämndens styrning och ledning av verksamheten.

**Sammanfattningsvis bedömer vi att barn- och utbildningsnämndens styrning och ledning av verksamheten har allvarliga brister.**

**Barn och utbildningsnämnden måste ta ett större ansvar, så att en effektiv och kvalitativ verksamhet för eleverna säkerställs - i enlighet med lagstiftning, övriga nationella riktlinjer samt lokala mål och riktlinjer.**

**Arbetet med detta måste omedelbart ges hög prioritet, för att det planerade kvalitetsarbetet ska få genomslag på skolorna och måluppfyllelsen därigenom kunna förbättras.**

Med utgångspunkt från den genomförda granskningen ger vi därför följande rekommendationer till nämnden:

### Nämndens styrning

- Fastställ riktlinjer för arbetet med alla delar i nämndens styrprocess och systematiska kvalitetsarbete: skolplan och övriga mål, arbetsplan samt kvalitetsredovisning och övrig uppföljning.
- Säkerställ att tillräcklig uppföljning görs så att nämnden kan följa och analysera de olika verksamheternas resultat över tid.
- Säkerställ genom plan för intern kontroll att riktlinjer efterföljs och beslut verkställs.
- Tydliggör kravet på återrapportering av delegationsbeslut till nämnden.
- Tillse att nämndens resursfördelning bidrar till att säkerställa likvärdiga förutsättningar för kommunens alla elever.
- Se över och intensifiera arbetet med information och dialog i syfte att främja förankringen av nämndens kvalitetsarbete.
- Prioritera arbetet med gemensamma mål för de områden där samverkan mellan skola och socialtjänst sker. Överväg om socialnämnd och barn- och utbildningsnämnd bör inrätta en styrgrupp för politiska beslut om mål och riktlinjer för samverkan.

### Ledning

- Säkerställ att ledarskapet inom nämndens verksamhetsområden fungerar.
- Uppdra åt förvaltningschefen att arbeta mer strategiskt, att tydliggöra sitt ledarskap och att vara mer synlig.

- Säkerställ rektorernas förutsättningar att utöva det pedagogiska ledarskapet.
- Ta fram så kallade uppdragshandlingar för medarbetare och arbetslag, i syfte att tydliggöra uppdrag och ansvar.

#### **Övrigt kvalitetsarbete**

- Säkerställ att det finns en ändamålsenlig plan för kompetensutveckling, i syfte att säkerställa implementeringen av det planerade systematiska kvalitetsarbetet samt de nationella reformer och förändringar som ska genomföras inom alla skolformer.
- Undersök genom enkäter eller andra metoder hur barn, elever och vårdnadshavare uppfattar verksamheternas kvalitet. Detta bör ingå som ett led i det systematiska kvalitetsarbetet.
- Säkerställ genom övergripande riktlinjer likvärdiga förutsättningar för särskilt stöd och likabehandlingsarbete. Ta fram nyckeltal för redovisning av dessa områden i kvalitetsredovisningen.

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrund

Skolinspektionen har efter genomförd inspektion i Orsa kommun lämnat en tillsynsrapport (26 maj 2009) gällande samtliga verksamhetsområden med barn- och utbildningsnämnden som huvudman. I rapporten redovisas ett flertal områden med allvarliga brister, vilka kommunen måste åtgärda.

Skolinspektionen påtalar bland annat följande:

- Kommunen behöver säkerställa att alla verksamheter bedriver ett målinriktat arbete för att förhindra och förebygga trakasserier och annan kränkande behandling. Att upprätta planer mot kränkande behandling i enlighet med de krav som ställs i skollagen är ett viktigt led i detta arbete.
- Kommunen behöver förbättra styrningen av verksamheterna så att kvalitetsarbetet på såväl kommunal som skolnivå stärks. Orsa kommun har inte tillräcklig kunskap om de resultat som uppnås i verksamheterna och kan därför inte fullt ut ta sitt ansvar som huvudman för utbildningen. Kvalitetsredovisningen behöver förbättras.
- Kommunen gör inte någon uppföljning av arbetet med särskilt stöd eller av effekterna av detta arbete. Även arbetet med åtgärdsprogram behöver förbättras på alla skolor.
- Det pedagogiska ledarskapet behöver utvecklas vid några av kommunens skolor, vilket sammanhänger med rektors förutsättningar att vara förtrodda med verksamheten och bedriva ett pedagogiskt ledarskap.

Vidare kan nämnas några resultat hämtade från officiell statistik för Skolverket och SKL (Sveriges kommuner och landsting):

Andelen elever i årskurs 9 som inte uppnått målen i alla ämnen har under åren 2006-2008 legat över 30 % i Orsa kommun. För år 2008 var andelen 33 %. Genomsnittet för rikets alla kommuner har under dessa år varit 24 %. Grundskolans lärartäthet i Orsa kommun har under dessa år legat över den genomsnittliga för rikets alla kommuner och har ökat från 8,5 lärare per 100 elever år 2006 till 9,0 lärare per 100 elever år 2008 (enligt förvaltningens uppgifter är lärartätheten utifrån budget 2009 sänkt till 8,7 lärare per 100 elever). Andelen elever som inom 4 år fullföljt sin gymnasieutbildning är lägre än motsvarande snittuppgift för rikets alla kommuner. Om man bortser från elever inskrivna på IV, är andelen i nivå med rikssnittet. (Källa: Skolverkets kommunblad 2006, 2007 och 2008)



Enligt SKL (Vad kostar verksamheten i din kommun?) ligger kostnaden för grundskola och gymnasieskola i Orsa kommun över den så kallade standardkostnaden för 2008. SKL (Öppna jämförelser 2009 Grundskola) har rankat alla kommuner efter effektivitetstal, och Orsa kommun hamnar på plats 258. Effektivitetstalet utgörs av det sammanvägda resultatet och den procentuella avvikelser från standardkostnaden. För enbart det sammanvägda resultatet hamnar kommunen på plats 260.

Enligt SKL (Öppna jämförelser 2009 Grundskola) hade 68 % av eleverna uppnått kravnivån för ämnesproven årskurs 5 i matematik. Motsvarande uppgifter för engelska och svenska var 75 % respektive 71 %. Kommunen hamnar här på rankingplatser mellan 170 och 175. Uppgifterna gäller våren 2008. För våren 2009 visar förvaltningens uppgifter att 63 % av eleverna i årskurs 5 uppnådde ämnesprovets kravnivå i matematik, 60 % i engelska och 64 % i svenska.

Det genomsnittliga meritvärdet för årskurs 9 som för vårterminen 2008 uppgick till 196,5 gav en rankingplats 249. Skolverkets SALSA-mätning (2008) anger att både meritvärde och andel elever som fått godkänt betyg i alla ämnen avviker negativt från det förväntade. Uppgifter från Skolverket 2009-11-24 visar dock att det genomsnittliga meritvärdet till 209,0 (riket 209,6) och att andelen elever med betyg i alla ämnen ökat till 73,7 % (riket 77 %) för vårterminen 2009.

SKL (Öppna jämförelser 2009 Gymnasieskola) anger att andelen elever i gymnasieskolan som våren 2008 var behöriga till högskola/universitet uppgick till 95 %, vilket gav plats 22 på rankinglistan över Sveriges kommuner. Den genomsnittliga betygspoängen uppgick till 14,2 och Orsa kommun rankades här som nummer 72 på listan. Andelen elever som inom 3 år efter avslutad gymnasieutbildning påbörjat studier på universitet eller högskola var 27 %, vilket innebar plats 266 på rankinglistan.

Sammantaget visar ovanstående uppgifter att Orsa kommun behöver vidta åtgärder, bland annat för att förbättra måluppfyllelsen i grundskolan.

## 2.2 Syfte

Syftet med granskningen är att besvara följande revisionsfråga: **Är barn- och utbildningsnämndens styrning och ledning ändamålsenligt utformad, så att en effektiv och kvalitativ verksamhet för eleverna säkerställs - i enlighet med lagstiftning, övriga nationella riktlinjer samt lokala mål och riktlinjer?** Till granskningen har tagits fram ett antal kontrollfrågor, vilka återfinns i projektplanen för vårt uppdrag.

## 2.3 Metod och avgränsning

Intervjuer har genomförts med nämndens presidium, förvaltningschef, utvecklingsledare, rektorsgrupp, förvaltningsekonome, personalchef, ekonomichef, kommunchef och assistentgruppen. Enkäter har skickats ut till samtliga berörda rektorer och lärare.



Relevanta dokument för planering, mål, budget, uppföljning, återkoppling och kvalitetsarbete har granskats.

Granskningen avser styrning och ledning inom skolformerna grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning i Orsa kommun, för vilka barn- och utbildningsnämnden är huvudman.

Rapporten har faktagranskats av förvaltningschefen.

### 3 Nämndens styrning

#### 3.1 Styrprocess

En ändamålsenlig styrprocess innebär att de politiskt fastställda målen i skolplanen styr skolornas verksamhet och de arbetsplaner som årligen ska upprättas. Vidare att verksamheternas resultat redovisas i årliga kvalitetsredovisningar, som också ligger till grund för kommunens kvalitetsredovisning. I denna görs en bedömning av verksamheternas resultat. Resultatbedömningen ligger till grund för politiska beslut om nya mål, ny budget och övriga åtgärder. Arbetet med skolplan, arbetsplan och kvalitetsredovisning regleras i nationella styrdokument.

Arbetsplaner upprättas inte utifrån fastställd skolplan, och för innevarande läsår saknas arbetsplaner på flera av skolorna i Orsa kommun. Kvalitetsredovisningar finns för skolorna för 2007, men de uppfyller inte förordningens krav. Någon kommunövergripande kvalitetsredovisning har hittills inte upprättats. Nämndens årsredovisning är inte utformad på ett sådant sätt att den uppfyller kraven på en kvalitetsredovisning och kan därmed inte ersätta denna.

Just nu pågår emellertid ett förbättringsarbete vad gäller kvalitetsredovisning. Riktlinjer och mallar har tagits fram, i överensstämmelse med förordningens krav. Däremot finns inte motsvarande material för skolornas arbetsplaner.

Budget upprättas i stort sett utifrån föregående års budget utifrån elevantal och tjänster, med anpassning till nya förutsättningar. Vi har inte funnit någon process som kopplar ihop budget med mål och resultat. Nämnden har heller ingen resursfördelningsmodell med till exempel elevpeng och fastställda prioriteringar, exempelvis socioekonomiska. Förvaltningen har påbörjat ett arbete med att ta fram en resursfördelningsmodell, dock var detta arbete vid vårt besök i kommunen ännu inte politiskt förankrat.

I sammanhanget vill vi passa på att uppmärksamma det viktiga arbete som utförts inom nämnd, förvaltning och verksamheter och som vänt trenden med underskott. Bland annat har arbetet med uppföljning av gymnasieelever och interkommunala ersättningar bidragit till detta.

BUN har delegerat ett stort antal beslut till förvaltning och rektorer. Delegationsordningen är senast reviderad 2008 och behöver aktualiseras. Till exempel är huvudmannens ansvar för likabehandling och arbete mot trakasserier och annan kränkande behandling enligt ny lagstiftning 2009-01-01 inte delegerat. Enligt uppgift från förvaltningen ska beslut om reviderad delegationsordning tas vid decembermötet 2009. Åtterrapportering av delegationsbeslut är en viktig del av nämndens information och beslutsunderlag och den fungerar inte fullt ut.

Nämnden har inte fastslagit någon plan för internkontroll.

Orsa kommun som helhet arbetar med att säkerställa styrning och uppföljning, inom ramen för utvecklingsarbetet VISION, VÄRDEGRUND OCH MÅL. Kopplat till detta håller man på att införa ett internkontrollverktyg; plusIT.

### **3.2 Målstyrning**

Kommunen har en skolplan som upprättades 2006 och man har valt att förlänga dess giltighet till 2010, eftersom BUN under våren 2010 ska arbeta fram en ny skolplan inom ramen för kommunens nya målstyrningsprocess.

Våra enkäter till rektorer och lärare visar att man inte tycker att de lokala politiska målen är tydliga, relevanta och tillämpningsbara.

Den nu gällande skolplanen beskriver dock en tydlig styrprocess. Den innehåller också flera relevanta och mätbara mål med nyckeltal. Som exempel kan nämnas att andelen elever med fullständiga betyg ska öka över tid och att andelen elever som upplever sig mobbade ska minska över tid. De enkäter som enligt skolplanen ska göras har emellertid inte gjorts.

På frågan om varför skolplanen inte tillämpats i arbetsplaner och redovisats i kvalitetsredovisningar lämnas olika svar. Till exempel att budgetarbetet dominerat, att frågan om skolnedläggningar tagit mycket kraft samt att det skett byten på ledarposter.

Som svar på frågan om vad man tror är orsaken till grundskolans låga resultat har vid flera tillfällen nämnts att skolorna tidigare arbetat med ett omsorgsfokus snarare än ett kunskapsfokus, och att värdegrundsfrågorna tagit ett stort utrymme. Samtidigt har alltså skolplanen ett tydligt kunskapsfokus och den har dessutom gällt under flera år.

Detta innebär förstås inte att skolan i Orsa inte styrs av mål. Rektorer och lärare uppger att man arbetar utifrån de nationella målen. Det är just detta arbete och dess resultat som nämnden genom skolplan och kvalitetsredovisning ska kunna styra och följa upp – för att kunna säkerställa likvärdiga förutsättningar för alla elever.

### **3.3 Kommunikation**

Nämndens företrädare och förvaltningschef beskriver olika former för samverkan och att dessa är välfungerande. Till exempel möts ordförande och förvaltningschef varje måndag. Förvaltningschefen deltar i nämndens och arbetsutskottets alla möten.

Nämnden har tidigare förlagt en del av sina möten ute på skolorna men upphört med detta, då man uppfattat det som att skolorna tycker att detta tar för mycket tid. Vidare har nämnden kontaktpolitiker utsedda för skolorna som ska återrapportera till nämnden. Enligt uppgift har detta gått på sparlåga under senare tid. Något system för regelbunden avrapportering från rektorer till nämnd finns inte. Rektorerna kan däremot anmäla sig och bjuda då in.



Enkät svar från rektorerna visar att de i hög grad upplever att de tar ansvar för att återkoppla till nämnden och att det finns etablerade former för dialog mellan nämnd och rektorer, mellan förvaltning och rektorer samt mellan rektor och arbetslag.

### **3.4 Samverkan med socialnämnd**

Socialtjänst och skola har en lagstadgad skyldighet att samverka. Samverkan mellan skola och socialtjänst sker i Orsa kommun i olika former. Som exempel kan nämnas projektet Pinocchio, vilket syftar till att synliggöra och öka kunskapen om barn som riskerar att utveckla ett varaktigt normbrytande beteende. Syftet med projektet är också att tidigt upptäcka barn som bedöms vara i behov av särskilt stöd. Granskningen visar att det finns etablerade former för samverkan mellan skola och socialtjänst men att det också är ett förbättringsområde.

Enligt den nya målstyrningsmodell som planeras för kommunen är det tänkt att nämnder i samverkan ska kunna fastställa gemensamma mål. Enligt uppgift pågår detta arbete nu.

### **3.5 Bedömning och rekommendationer**

Vi bedömer att det i nuläget saknas en välfungerande process för styrning och uppföljning av utbildningsnämndens verksamheter. Detta är allvarligt, eftersom huvudmannen för skolan ansvarar för att säkerställa likvärdiga förutsättningar för kommunens alla elever. En viktig förutsättning för detta är att de olika skolornas resultat gentemot fastställda mål redovisas och kan följas upp samt följas över tid.

Dock håller nämnden på att ta fram en ny skolplan. Nya riktlinjer och mallar för kvalitetsredovisning är nyligen framtagna. I detta sammanhang bör man också säkerställa kvaliteten på arbetsplanerna, så att dessa hänger ihop med skolplan och kvalitetsredovisning. Vi vill betona hur viktigt det är att alla delar i styrkedjan hänger ihop: mål, arbetsplan och kvalitetsredovisning men också budget och resursfördelningsmodell.

Delegationsordningen för BUN behöver ses över och kraven på återrapportering till nämnden av delegationsbeslut bör förtydligas. Vi rekommenderar att beslut om viktiga lokala styrdokument tas i nämnden och i tillämpliga fall utgör ett villkor för delegationsbeslut. Likaså bör man ta fram en plan för nämndens internkontroll – denna utgör ett viktigt redskap för nämndens arbete med att säkerställa kvalitet och effektivitet samt likvärdiga förutsättningar. Nämnden måste kunna följa upp att fattade beslut verkställs och efterlevs. Vidare måste man säkerställa att skolreformer och nya styrdokument implementeras och efterlevs.

Det är positivt att förvaltningen ser över styrningen av resurser men vi vill understryka att detta i hög grad är en politisk fråga. Skolverket konstaterade nyligen att den politiska styrningen av resurser är alltför svag i många kommuner (Rapport 330 2009: Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov).

Sammantaget bedömer vi att nämnden behöver ta ett större ansvar för styrning och uppföljning av verksamheterna.

Nämnd och förvaltning har ett stort ansvar för att förankra nämndens och kommunens kvalitetsarbete hos rektorer och på skolorna. Därför bör man snarast se över och intensifiera arbetet med information och dialog.

Vi bedömer att socialnämnd och BUN bör prioritera arbetet med gemensamma mål för de områden där samverkan mellan skola och socialtjänst sker. Vi rekommenderar därför de båda nämnderna att överväga huruvida det behövs en styrgrupp för politiska beslut om mål och riktlinjer för samverkan.

## 4 Ledning

### 4.1 Ledningsprocesser och förutsättningar

Genomförda enkäter och intervjuer ger följande bild:

- Förvaltningschefens strategiska arbete behöver prioriteras mer än vad som hittills har varit fallet.
- Rektorerens tid upptas av mycket annat än det pedagogiska uppdraget.
- Lärare önskar mer av ledning och återkoppling från rektor.
- Ledarskapet och dess processer är ett förbättringsområde.

Även den medarbetarenkät (Arbete och hälsa – AHA) som genomförts i kommunen under hösten visar att frågor om ledarskap, feedback och stöd är ett utvecklingsområde inom BUN och rektorsgruppen. Svaret på enkätfråga ”om individen hört rykten om organisatoriska förändringar”, indikerar att det kan finnas behov av förbättrad information inom verksamheten.

På vår fråga till rektorerna vad man framförallt önskar för att kunna ta ansvar för att driva kommunens förbättringsarbete på skolorna, blir det dominerande svaret: tid. Man upplever att det är så mycket ”annat” som upptar tiden, till exempel administration runt personalfrågor och ekonomi men också elevvård.

Det finns idag inga uppdragshandlingar som tydliggör förväntningar, krav och ansvarsnivåer för förvaltningschef, rektor och arbetslag i Orsa kommun.

Antalet medarbetare per rektor inom skola/barnomsorg uppgår till i snitt 26,4 medarbetare på årsbasis och 6 rektorer disponerar sammanlagt 4 heltids assistenttjänster. Några av rektorerna har många verksamhetsformer med olika styrdokument att ansvara för.

Förvaltningschefen har veckovisa möten med rektorsgruppen.

En ledarskapsutbildning har påbörjats i kommunen med ett 40-tal ledare, inklusive rektorer.



## 4.2 Bedömning och rekommendationer

Vi bedömer att ledarskapet inom skolan är en fråga av stor vikt för Orsa kommun om man ska komma tillrätta med skolans utmaningar, framförallt den låga måluppfyllelsen. Det är positivt att man nu arbetar med att ta fram mål, planer och övriga dokument som ska förbättra styrningen av skolan. Dessa bildar en viktig plattform för det fortsatta förbättringsarbetet.

Men om inte rektorerna ges förutsättningar att styra mot målen och leda till resultat, spelar styrdokumentet troligtvis ingen avgörande roll. Det har ju inte saknats styrdokument tidigare, kan vi konstatera. Därför ställer vi oss frågande till att man så att säga väntar och avvaktar med ledningsfrågorna. Dessa bör omedelbart ges hög prioritet.

Rektorsuppdraget bör alltså ses över. En förutsättning för detta är att rektor är motiverad för ett delvis förändrat uppdrag och beredd att själv prioritera och styra sitt arbete i enlighet med detta. Förvaltningschefen tillsammans med personalchefen ansvarar för att kommunen har rätt medarbetare på de nyckelposter som rektorstjänsterna utgör.

Otydliga uppdrag innebär en viss risk för godtyckliga prioriteringar alternativt att man "delegerar uppåt" istället för att använda det mandat man faktiskt förfogar över - i den fråga man har ansvar för. Detta i sin tur innebär att "någon" blir upptagen med andras uppdrag istället för med de egna. Vi påstår inte att det är så i Orsa kommun, men till viss del skulle detta kunna förklara att både förvaltningschef och rektor uppfattar att de inte hinner med att styra och leda så mycket som de skulle önska. Om det stämmer, bör de för sina medarbetare tydliggöra respektive uppdrag, ansvar och befogenheter - till exempel genom så kallade uppdragshandlingar.

Vi bedömer att det inom BUN:s ansvarsområden, tillsammans med kommunens stödfunktioner, finns förutsättningar och resurser för att ledarskapet i högre grad ska kunna prioriteras och renodlas. I vårt revisionsuppdrag ingår inte att göra en organisationsutredning, men utifrån vår granskning vill vi lyfta fram några förslag till förbättringsåtgärder:

- Ta fram ett årshjul för kvalitetsarbete och andra uppgifter, både på förvaltnings- och skolnivå.
- Satsa på tydlig och regelbunden information som når ut till alla - särskilt viktigt i intensiva förändringstider.
- Ta fram en enhetlig modell för samverkan (arbetsplatsträffar med mera) ute på skolorna. Nytt samverkansavtal håller på att arbetas fram i kommunen.
- Se över rektors uppdrag och uppgifter – vad gör man idag som arbetslag, assistenter, personalavdelning eller ekonomiavdelning kan göra istället och kanske bättre?
- Överväg att minska på antalet rektorstjänster för att istället kunna inrätta en intendenttjänst.
- Några av rektorerna har många verksamhetsformer med olika styrdokument att ansvara för – överväg skolformsrektorer med större möjlighet att leda målarbetet.



- Prioritera rektorers behov av kompetensutveckling och professionell handledning.
- Förvaltningschefens ledningsgrupp träffas varje vecka och lägger relativt mycket tid här. Detta är en strategiskt viktig grupp. Utveckla gruppens arbetsformer och säkerställa att frågor om ledning och styrning prioriteras, eventuellt med hjälp av extern handledning.
- Under 2010 planeras förvaltningen bli utökad så att man har en utvecklingsledare på heltid och ytterligare en utredningsresurs på 50 %. Detta är bra med tanke på det kvalitetsarbete som ska genomföras. Förvaltningschefen bör tydliggöra hur denna utökade resurs ska användas och vad som ska prioriteras. Förvaltningschefen behöver själv minska på sina administrativa arbetsuppgifter och istället prioritera sitt ledarskap och vara mer synlig.
- Förvaltningschefen bör överväga individuella styrmöten med rektorerna.

## 5 Kvalitetsarbete på skolorna

### 5.1 Systematiskt kvalitetsarbete

Kommunen har till Skolinspektionen redovisat vilka åtgärder man vidtagit för att förbättra det systematiska kvalitetsarbetet. Några av de viktigare exemplen återges här:

- Handbok med riktlinjer och tidsplan för kvalitetsredovisning för BUN på huvudmanna- och verksamhetsnivå (BUN 2009-05-07). Alla enheter ska använda utvärderingsmaterialet BRUK (Skolverket). Start hösten 2009.
- Målhandbok där alla nationella mål tydliggörs.
- En gemensam IUP-modell, till vilken målhandboken är kopplad.
- Riktlinjer och mallar för arbetet med åtgärdsprogram. Start våren 2010.
- En övergripande modell för utvecklingsarbete med utvecklingsledare, utvecklingspiloter och referensgrupp. Planer på att utbilda så kallade lärledare till varje arbetslag.
- Planer på en ny digital lärplattform.

### 5.2 Övriga iakttagelser

- Förvaltningsövergripande enkäter till barn/elever och vårdnadshavare görs ej.
- Det saknas fastställda instruktioner och riktlinjer för att säkra elevernas övergång till annat stadium. Det innebär att en samlad kvalitetsuppföljning inte är möjlig att göra inom detta område.
- Skolinspektionen anmärker på att lärare saknar kunskaper om de författningar som styr verksamheten. Förvaltningschefen har därför utarbetat ett uppdrag till rektorerna att arbeta med denna fråga. Utvärderingsplan saknas för uppdraget.
- Rektorerna beskriver det som ett problem att det inte finns speciallärare på skolorna.
- Vi har inte funnit några gemensamma riktlinjer för arbetet med likabehandlingsplaner och planer mot kränkande behandling samt utredningsskyldigheten, enligt gällande lagstiftning från 2009-01-01 (skollag och

diskrimineringslagstiftning). Alla skolor har inte planer i överensstämmelse med gällande lagstiftning.

- Enligt SKL:s Öppna jämförelser 2009 (grundskola) avviker betyg satta för årskurs 9 i svenska, matematik och engelska vårterminen 2008 gentemot resultaten på de nationella prov som genomfördes samma termin. Några dokumenterade analyser av resultaten har vi inte funnit.
- Det finns en del dokument för arbetet med elevhälsa och åtgärdsprogram, även en processplan. Vi har inte funnit några övergripande riktlinjer för arbetet med särskilt stöd enligt grundskoleförordningens 5 kapitel. Det finns heller inget system för uppföljning och redovisning av särskilt stöd, som ger en övergripande bild av de olika skolornas arbete och resultat.
- Orsa kommun hör till de kommuner som tidigare ej deltagit i Lärarlyftet. Bristande resurser uppges vara skälet. Man kommer att till våren delta i Lärarlyftet och Förskolelyftet.

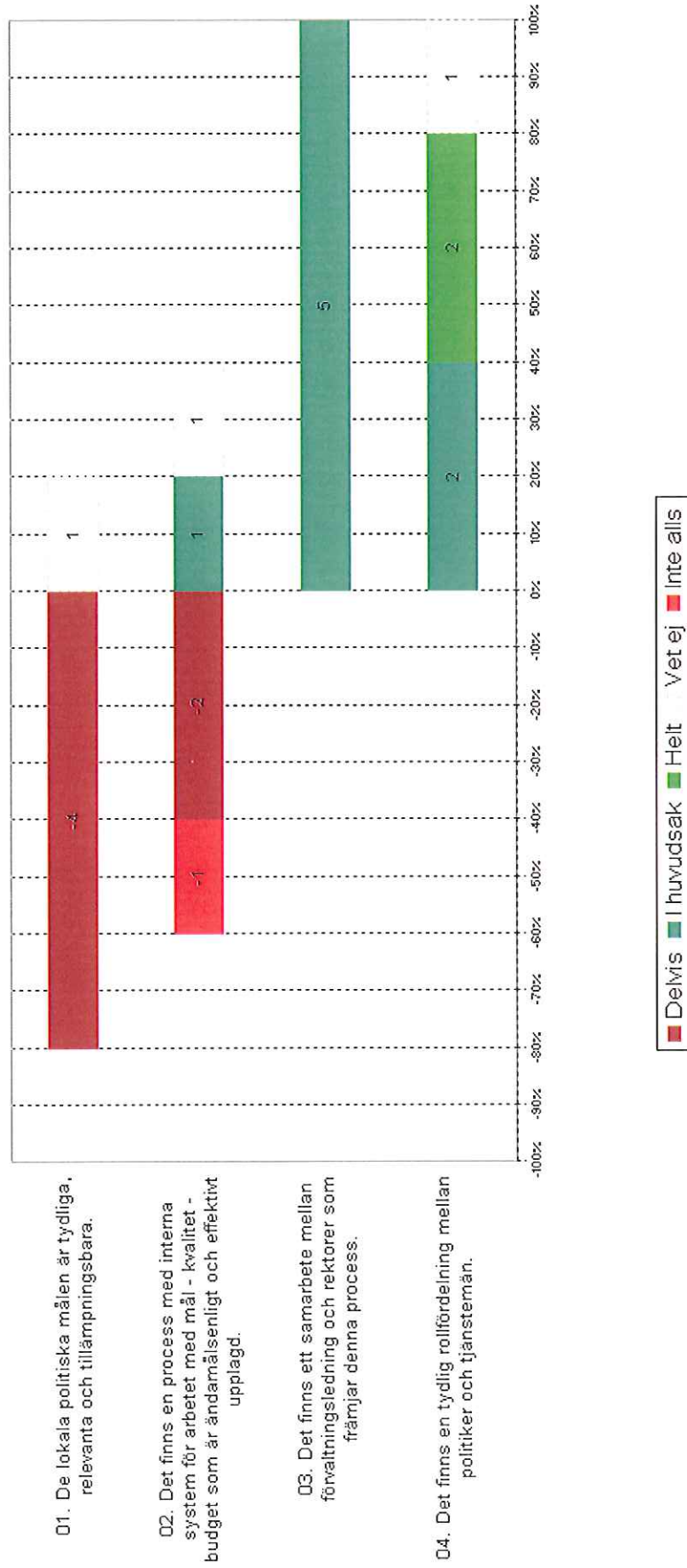
### 5.3 Bedömning och rekommendationer

Vad beträffar det planerade systematiska kvalitetsarbetet bedömer vi att det i hög grad ansluter till nationella styrdokument. Det är dock mycket som ska implementeras och förverkligas på skolorna och vi vill åter betona ledarskapets betydelse. För att de högt ställda ambitionerna ska få genomslag krävs allas fokusering på uppdraget. Vidare vill understryka vikten av kompetensutveckling. Man bör överväga att ta fram en central plan för kompetensutveckling med koppling till mål och resultat samt säkerställa att det finns tillräckliga resurser. Under senare år man minskat på denna resurs, som för år 2009 uppgår till 500 tkr för all personal. Samtidigt ska ett stort förbättringsarbete genomföras. Till exempel kräver målstyrning att lärare kan kvantifiera resultat och bedöma måluppfyllelse. Dessutom ska många nationella reformer och förändringar genomföras inom alla skolformer.

Vi rekommenderar utifrån våra iakttagelser några ytterligare förbättringsåtgärder:

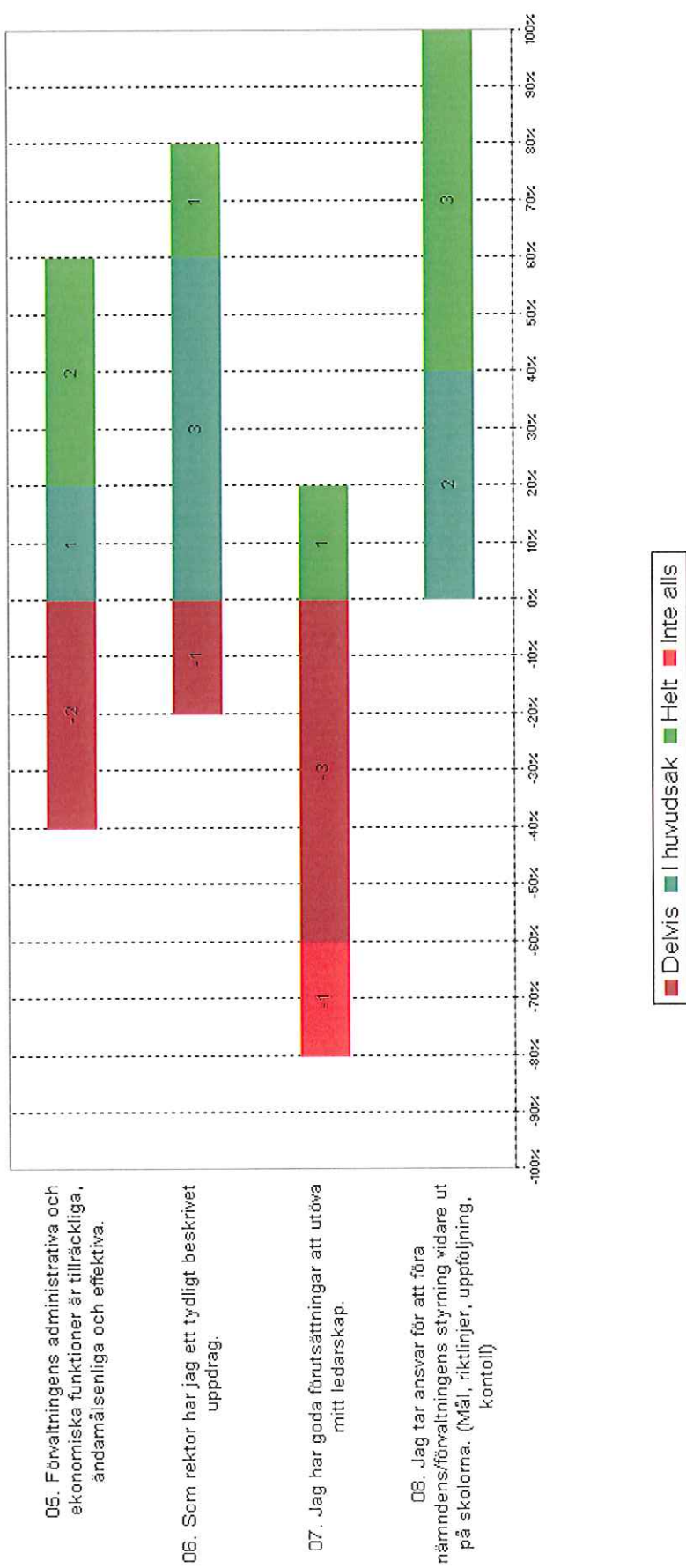
- Analysera orsakerna till skillnaden mellan resultat i nationella prov och betyg i årskurs 9 samt säkerställ kompetensen att bedöma och betygsätta.
- Undersök genom enkäter och/eller andra metoder hur barn/elever och vårdnadshavare uppfattar verksamheterna. Detta bör ingå som ett led i det systematiska kvalitetsarbetet.
- Följ upp rektorernas uppdrag med författningskunskap på skolorna.
- Säkerställ genom övergripande riktlinjer likvärdiga förutsättningar för särskilt stöd och likabehandlingsarbetet. Man bör ta fram nyckeltal för redovisning av dessa områden i kvalitetsredovisningen.
- Tydliggör rektors ansvar för att det finns rätt kompetens på skolan.

# Rektorer





# Rektorer



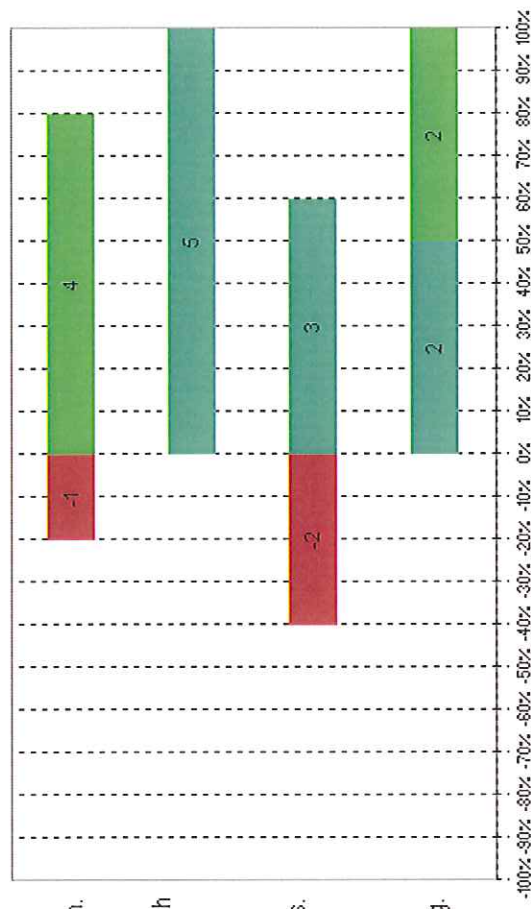
# Rektorer

09. Jag tar ansvar för att återkoppla till förvaltningen/nämnden.

10. Det finns etablerade forum/mötesplatser för dialog/överläggning mellan nämnd och förvaltning, mellan förvaltning och rektorer, mellan nämnd och rektorer samt mellan rektor och arbetslag/lärare – gällande arbetet med mål, kvalitet och budget.

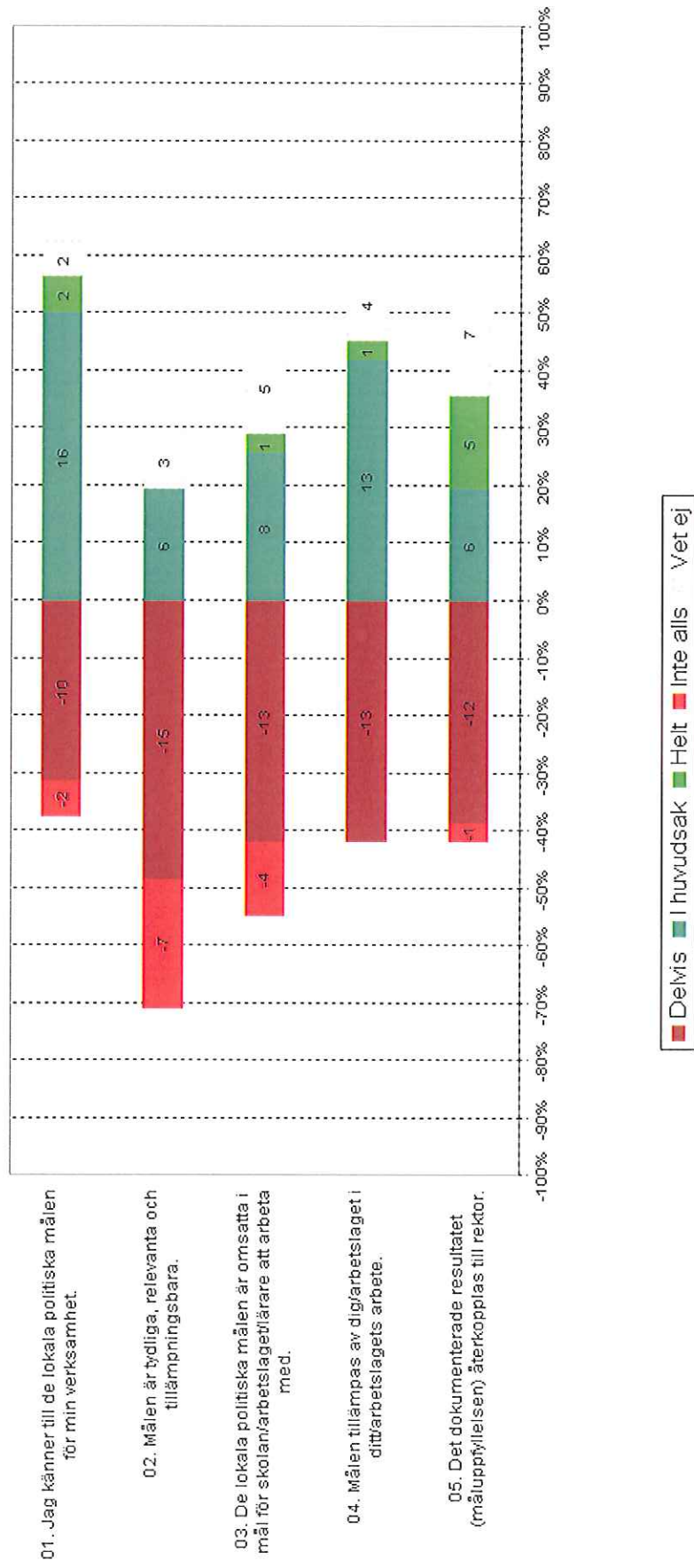
11. Rektorer i kommunen förvärvat kontinuerligt erforderlig kunskap och kompetens.  
(Genom exempelvis utvecklingsprogram, kompetensutvecklingsplaner)

12. Lärare har ett tydligt beskrivet uppdrag.



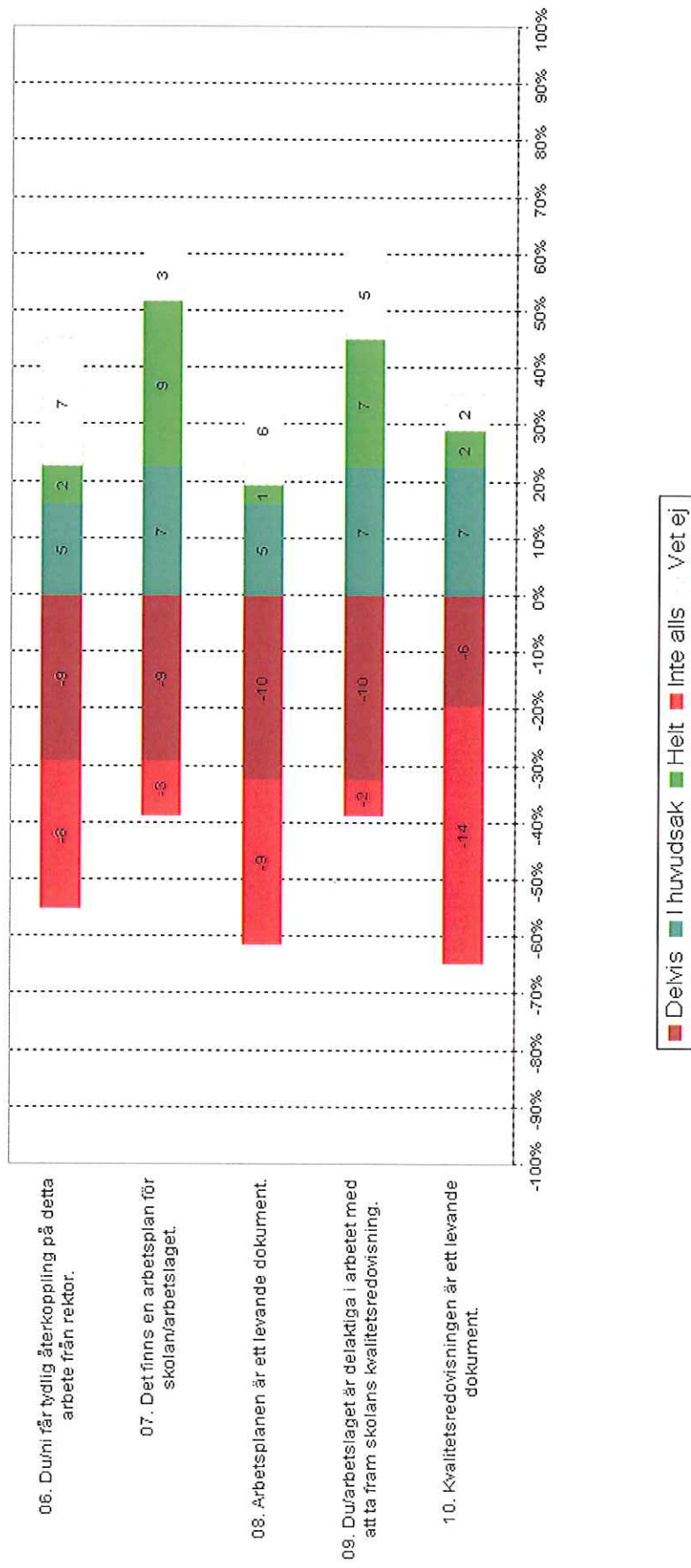
■ Delvis ■ Helt

# Lärare





# Lärare



# Lärare

