

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport*

Granskning av barn- och utbildnings- nämndens styrning och uppföljning av verksamheten

Hultsfreds kommun

Mars 2007

Pär Sturesson

*connectedthinking

Innehållsförteckning

Bakgrund.....	1
Tillvägagångssätt	1
Iakttagelser.....	2
Styrkedja	2
Nationella krav	2
Förskole- och skolplan	2
Mål	3
Ekonomi	4
System för uppföljning	5
Åtgärder vid behov/konkreta åtgärder	6
Revisionell bedömning	6
I vilken utsträckning bedriver nämnden en systematisk utvärdering av måluppfyllelsen i verksamheten?	6
Hur följs utvärderingsinsatserna upp och i vilken utsträckning leder de till åtgärder i den mån utvärderingen visar på brister i verksamheten?	7
Är målen mätbara, finansierade, tidsbestämda och finns ansvariga utsedda för olika aktiviteter för att förverkliga målen?	7

Bakgrund

Kommunfullmäktige uppdrar åt kommunstyrelsen och övriga nämnder att ansvara för att vissa verksamheter blir utförda. Kommunfullmäktiges uppdrag anges i budget och verksamhetsplan. För varje verksamhetsområde föreslår nämnden mål, vilka fastställs av kommunfullmäktige.

Såväl uppföljning som utvärdering är av stor betydelse i en mål- och resultatstyrd organisation. Erfarenheten visar att det är sällan som uppföljning av de uppsatta målen sker. Om inte uppföljningen sker ges heller inga möjligheter att se om målen för den önskade effekten. Vidare har inte beslutsfattarna möjlighet att vidta korrigerande åtgärder för att öka måluppfyllelsen.

Revisionsfrågan är om barn- och utbildningsnämnden har ändamålsenliga rutiner för att följa upp verksamheten?

Kontrollmoment som ingår:

1. I vilken utsträckning bedriver nämnden en systematisk utvärdering av måluppfyllelsen i verksamheten?
2. Hur följs utvärderingsinsatserna upp och i vilken utsträckning leder de till åtgärder i den mån utvärderingen visar på brister i verksamheten?
3. Är målen mätbara, finansierade, tidsbestämda och finns ansvariga utsedda för olika aktiviteter för att förverkliga målen?

Tillvägagångssätt

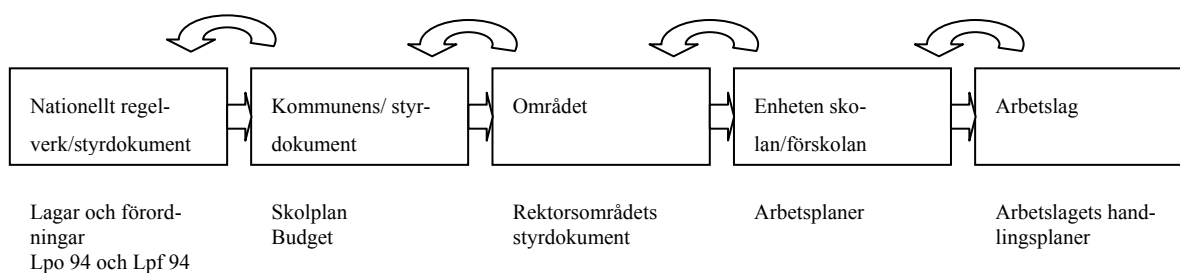
Vi har tagit del av styrprinciper, skolplan för Hultsfreds kommun, budget, lokala arbetsplaner och handlingsplaner med mera. Intervjuer med förvaltningschef, utvecklingsledare, controller, områdeschefer samt representanter för rektorerna, förskolepersonal, lärare för år 1-3, 4-6 och 7-9 samt gymnasielärare.

Granskningen har utförts av Pär Stuesson vid Komrev inom Öhrlings Pricewaterhouse-Coopers.

lakttagelser

Styrkedja

Barn- och utbildningsnämndens styrsystem kan beskrivas enligt följande:



Nationella krav

Det som är mest styrande för rektorer och övrig personal är de nationella regelverken och styrdokumenterna såsom skollag, läroplaner och kursplaner. De kommunala målen är underordnade de nationella. Det föreligger ingen konflikt mellan de nationella kraven och de kommunala målen, enligt de intervjuade. Det finns också från nationell nivå en styrning som riktar sig direkt till rektorer. I läroplanen framgår exempelvis rektors uppgifter.

Förskole- och skolplan

Enligt skollagens 2 kap. 8 § ska det finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende ska gestaltas och utvecklas. Av skolplanen ska särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan. Kommunen ska kontinuerligt följa upp samt utvärdera skolplanen.

Kommunfullmäktige har antagit en skolplan som gäller från och med år 2005 till 2008. Av planen framgår följande:

- Uppdraget, åtgärder kommunen avser att vidta för att uppnå de riksgiltiga målen för förskola och skola.
- Portalparagrafen i skollagen
- Visioner-manifest, kommunens ambitioner med verksamheten i förskola och skola, exempelvis lust att lära, kvalitet
- Inom denna period, kommunen strävansmål

- Mål – åtgärder i kommunen, fördelat på barnomsorg, grundskola, gymnasieskolan och vuxenutbildning
- Kommunala riktlinjer
- Utvärdering och kvalitetsredovisning

Vid våra intervjuer framkommer åsikter som spänner mellan att planen påverkar verksamheten i stor utsträckning till att den är allt för tunn och otydlig för att kunna påverka verksamheten.

Mål

De intervjuade områdescheferna och rektorerna anser att de politiska målen till antal är rimliga men att de behöver bli tydligare för att få styrande effekt. Några anser att politikererna behöver göra än tydligare prioriteringar i de kommunala målen och därmed ta sitt politiska ansvar i högre utsträckning än vad som sker idag.

Personal inom förskola, grundskola och gymnasieskola har kännedom om målen i skolplanen. Men, generellt sett minskar kunskapen om innehållet i skolplanen längre ut i organisationen.

Enligt de intervjuade finns det två synsätt på förutsättningarna att leva upp till planen:

- 1 Det saknas förutsättning då det inte finns särskilda resurser avsatta för att leva upp till målen i förskole- och skolplanen.
- 2 Förutsättningen att leva upp till planen är god, det handlar om förhållningssätt från personalen sida och detta behöver inte innebära någon merkostnad.

Några av de intervjuade ger uttryck för att arbetet med att formulera mål tar allt för stort utrymme och mål- och resultatstyrningens effekter står inte i proportion till den nedlagda tiden.

Områdescheferna driver målstyrningsprocessen tillsammans med rektorerna. Inom respektive område och enhet har det utarbetats mål för verksamheten. Utgångspunkterna i detta arbete har varit dels de nationella kraven, dels kommunens egna skolplan. Förvaltningen har genomfört en enkätundersökning bland elever och föräldrar. Denna har utgjort en grund för respektive enhets målformuleringar.

Vid intervjuerna med personalen på förskolor och skolor framkommer att områdescheferna och rektorerna drivit utvecklingen på olika sätt. På ett rektorsområde finns följande dokumentation: områdets strävansmål och handlingsplaner.

Exempel på handlingsplaner är:

- Likabehandlingsplan
- Elevhälsorutin, handlingsplan för arbete med barn och elever i behov av särskilt stöd
- Rutiner för frånvarohantering
- Barns och elevers inflytande i skolan och förskolan
- Handlingsplan hot och våld

Inom ett antal område har rektorsområdet formulerat mål och det har skett med följande struktur:

- Vad vill vi uppnå?
- Varför detta mål?
- Hur ska vi arbeta för att nå målet?
- Hur ska vi se om vi nått målet?

Utifrån samma struktur har sedan respektive enhet formulerat sina mål.

Ekonomi

Enligt de intervjuade finns det ingen tydlig koppling mellan mål och ekonomiska resurser. Några anser att mer resurser inte alltid är lösningen. Att klara de uppställda målen beror mycket på inställningen och det förhållningssätt som områdeschef, rektorer och personal har till sina uppdrag.

Samtidigt anser några att mer resurser skapar ett utrymme för att utveckla verksamheten och för att få en högre måluppfyllelse.

Det finns en resurstilldelningsmodell för förskola, förskoleklass, grundskola, gymnasieskolan och fritidshem. Utifrån denna modell tilldelas resurser rektorsområdet som helhet. Vad som framkommer i intervjuerna är att de mindre enheterna har svårare att hantera exempelvis ökade behov under löpande verksamhetsår då det är svårare att göra omprioriteringar med begränsade resurser. Respektive rektorsområde har en ekonomisk resurs och omprioritering får ske inom området.

Förvaltningens controller har förklarat och diskuterat ekonomi med de budgetansvariga.

System för uppföljning

Det är de nationella kraven på en kvalitetsredovisning som styr uppföljningen av verksamheten. Förvaltningens uppföljning av verksamheten sker i samband med kvalitetsredovisningen som lämnas till skolverket.

Av redovisningen framgår:

- Förutsättningarna för verksamhetsåret, vilket innebär antalet barn och elever samt personaltäthet i de olika verksamheterna. Detta redovisas per rektorsområde, kommunen totalt och jämförelse sker gentemot rikssnittet.
- Mål och resultat för respektive verksamhet förskola, förskoleklass, grundskola och särskola samt gymnasieskola redovisas enligt följande struktur:
 - Mål
 - Nationella
 - Skolplanen
 - Redovisning av förutsättningar, enkätresultat
 - Resultat
 - Analys och bedömning av måluppfyllelse
 - Åtgärder för utveckling
 - Sammanfattning av åtgärder för ökad måluppfyllelse
 - Slutsats

Respektive rektor lämnar sina uppgifter till områdeschefen som i sin tur sammanställer områdets kvalitetsredovisning. En sammanställning från samtliga områden utgör grund för kommunens samlade kvalitetsredovisning som utvecklingsledaren sammanställer.

Politikerna i barn- och utbildningsnämnden och förvaltningschef, utvecklingsledare, controller, personalsekretare områdeschefer och rektorer har årliga utvärderingsdagar (de så kallade Trollebodagarna). Vid detta tillfälle görs mot bakgrund av analysen i kvalitetsredovisningen görs en planering inför nästkommande år. Ledningsgruppen ser dessa dagar som värdefulla. Det ges möjlighet att presentera verksamheten och dess resultat för de ansvariga politikerna. De prioriteringar som görs under dessa dagar utgör grund för politikernas intentioner i samband med budgetberedningen inför nästkommande år.

Utöver Trollebodagarna har barn- och utbildningsnämnden strategidagar i verksamheten två gånger om året.

Utvecklingsledaren arbetar med att ta fram en mall för hur uppföljning av kvalitén ska ske ute på de olika rektorsområdena. Flera uttrycker att utvecklingsledaren har bidragit med att skapa en struktur för kvalitetsarbetet. Områdescheferna och rektorerna känner ett starkt stöd från de centrala funktionerna i arbetet med uppföljningar särskilt framhålls förvaltningens controller.

Förvaltningen har som ambition att genomföra enkätundersökningar vart annat år.

Åtgärder vid behov/konkreta åtgärder

På förvaltningens chefsmöten diskuteras de generella och övergripande resultaten samt vilka åtgärder som måste vidtas för att måluppfyllelsen ska förbättras. Det är därefter upp till varje rektor att arbeta med sina enheter.

Resultaten för de enskilda områdena och enheterna som framkommer i uppföljningarna diskuteras mellan områdeschef och respektive rektor. Resultatet redovisas vid en personalkonferens och eventuellt för föräldrar vid ett föräldramöte.

Av kvalitetsredovisningen framgår åtgärder för utveckling. Det ges en splittrad bild av huruvida detta blir styrande i arbetet med att utveckla förvaltningens verksamhet. Kunskapen om åtgärderna för utveckling minskar längre ut i organisationen.

Revisionell bedömning

I vilken utsträckning bedriver nämnden en systematisk utvärdering av måluppfyllelsen i verksamheten?

Vi bedömer att det finns en tydlig styrkedja i nämndens verksamhet utifrån nationellt regelverk - kommunens styrdokument - enhetens/skolans dokument - arbetslaget. På samma sätt sker återkopplingen och utvärderingen av verksamheten. Utvärderingen grundar sig på de krav som ställs nationellt på upprättandet av en kvalitetsredovisning.

Vi bedömer att det finns en tydlig koppling mellan dokumenten som finns upprättade på olika nivåer. Ett bra exempel från ett rektorsområde är de områdesspecifika dokument som tydligt återspeglar dels de nationella kraven, dels kommunens styrdokument. Överlag bedöms att rektorsområdena har kommit olika långt i sitt arbete med målstyrningsarbetet och uppföljningen.

Den systematiska utvärderingen som sker av måluppfyllelsen görs i samband med upprättandet av kvalitetsredovisningen i kommunen. Respektive rektor sammanställer sin kvalitetsredovisning och denna ligger sedan till grund för kommunens samlade redovisning. Detta sker en gång årligen.

Vi bedömer att uppföljningen av måluppfyllelsen är systematisk i samband med att kvalitetsredovisningen upprättas. Vi anser att det vore önskvärt att uppföljningen sker ytterligare några gånger under året. Görs detta, ges nämnden möjlighet att göra omprioriteringar under det löpande verksamhetsåret för att förbättra måluppfyllelsen. Det kan med fördel följa kommunens ekonomiska hantering i form av budget, delårsrapport och årsredovisning. På detta sätt kan målen följas i budget, delårsrapport och årsredovisning.

Strategidagarna som genomförs är ett bra initiativ där nämnd och förvaltning diskuterar verksamheten och dess utveckling.

Vi bedömer det som värdefullt att förvaltningen genomför återkommande enkätundersökningar bland elever och föräldrar. Vi anser att det vore värdefullt att komplettera dessa med enkäter även till personalen.

Vi bedömer att den ekonomiska uppföljningen fungerar mycket tillfredsställande.

Hur följs utvärderingsinsatserna upp och i vilken utsträckning leder de till åtgärder i den mån utvärderingen visar på brister i verksamheten?

Vi bedömer att utvärderingsinsatserna följs upp på förvaltningsnivå och åtgärder diskuteras på rektorskonferenserna. Respektive områdeschef och rektor hanterar sina resultat gentemot sina enheter och arbetslag. Effekterna av gjorda utvärderingar blir mer och mer otydliga längre ut i organisationen, kunskapen om åtgärder för utveckling enligt kommunens kvalitetsredovisning kan förbättras. Utifrån de dokument som vi tagit del av och intervjuerna kan vi inte bedöma huruvida utvärderingsinsatserna leder till åtgärder. Vi anser att detta är ett förbättringsområde. Det är viktigt att kunna läsa av att gjorda insatser får önskad effekt.

Vi bedömer att den ekonomiska uppföljningen har resulterat i åtgärder vid behov.

Är målen mätbara, finansierade, tidsbestämda och finns ansvariga utsedda för olika aktiviteter för att förverkliga målen?

Vi bedömer att målen kan konkretiseras ytterligare för att bli mätbara. Vidare bör diskussioner föras om hur målen ska förverkligas. Det är inte säkert att lösningen alltid är mer resurser utan det kan också handla om förhållningssätt från personalen för att kunna leva upp till målen.

Vi bedömer vidare att förvaltningen behöver utveckla formuleringen av målen, kvalitén är idag skiftande. I flera fall beskrivs inte ett mål utan snarare en åtgärd/aktivitet i stället för att beskriva ett önskvärt tillstånd.

Enligt kommunens skolplan under avsnittet kommunala riktlinjer framgår att varje rektorsområde ska formulera principer/rutiner för sin lokala planering. Vi anser att ett antal av dessa områden bör behandlas politiskt och att riktlinjerna ska vara lika över hela kommunen, exempelvis åtgärder mot kränkande behandling, mobbning och rasistiska beteenden samt åtgärder mot alkohol, narkotika och tobak.

Vi bedömer att nämnd och förvaltning behöver diskutera vad de olika ansvarsnivåerna ska omfatta för att klargöra vilka förväntningar man har på varandra. Att diskutera nämndens och förvaltningens olika roller bedömer vi som en viktig fråga som i större utsträckning behöver aktualiseras.

Strategiska prioriteringar sker i samband med budgetarbetet. Då förs resurser och verksamhet samman. Uppföljningen ska sedan ta fasta på de prioriterade områdena. Vi bedömer att det är viktigt att det finns mötesplatser där förvaltning och nämnd kan träffas för att nämnden ska få tydliga bilder av hur de prioriterade områdena utvecklas, där utgör de så kallade Trollebodagarna ett viktigt forum.