

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport\*

# Granskning av grundskolans styrning och ledning - från rektors ansvarsnivå

Sandvikens kommun

Februari 2008

Hans-Lennart Stenqvist

Louise Cedemar

\*connectedthinking

1.	Bakgrund, uppdrag och revisionsfråga .....	3
1.1	Granskningens avgränsning.....	3
2.	Metod.....	3
3.	Granskningsiakttagelser.....	3
3.1	Rektors möjligheter att arbeta som pedagogisk ledare.....	3
3.1.1	Jernvallsskolan.....	4
3.1.2	Murgårdsskolan .....	4
3.2	Administrativt stöd .....	4
3.2.1	Jernvallsskolan.....	4
3.2.2	Murgårdsskolan .....	5
3.3	Implementering av fullmäktiges/nämndens styrdokument .....	5
3.3.1	Jernvallsskolan.....	5
3.3.2	Murgårdsskolan .....	5
3.4	Utveckling och arbete med skolspecifika styrdokument.....	5
3.4.1	Jernvallsskolan.....	5
3.4.2	Murgårdsskolan .....	6
3.5	Uppföljning och utvärdering .....	6
3.5.1	Jernvallsskolan.....	6
3.5.2	Murgårdsskolan .....	6
3.6	Rutiner för avrapportering till nästa organisationsnivå.....	6
3.6.1	Jernvallsskolan.....	6
3.6.2	Murgårdsskolan .....	7
3.7	Skolans budgetprocess och eventuell koppling till skolplan.....	7
3.7.1	Jernvallsskolan.....	7
3.7.2	Murgårdsskolan .....	7
3.8	Samarbete med andra aktörer .....	7
3.8.1	Jernvallsskolan.....	7
3.8.2	Murgårdsskolan .....	7
4.	Revisionell bedömning .....	8









## 1. Bakgrund, uppdrag och revisionsfråga

Vid allt skolutvecklingsarbete har rektor en central roll. För att rektor skall lyckas i sitt uppdrag krävs personliga kvalifikationer, men också tydliga uppdrag, och relevant stöd från områdes- och förvaltningsorganisation.

De förtroendevalda revisorerna i Sandvikens kommun har givit Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers uppdraget att granska grundskolans styrning och ledning med utgångspunkt från rektors ansvarsnivå.

**Revisionsfråga: På vilket sätt och i vilken omfattning erhåller rektorerna i Sandvikens kommun stöd i lednings- och skolutvecklingsarbetet?**

Granskningen skall belysa:

-  *Rektors möjligheter att arbeta som pedagogisk ledare*
-  *Administrativt stöd*
-  *Implementering av fullmäktiges/nämndens styrdokument*
-  *Utveckling och arbete med skolspecifika styrdokument*
-  *Uppföljning och utvärdering (rutiner - åtgärder - resultat)*
-  *Rutiner för avrapportering till nästa organisationsnivå*
-  *Skolans budgetprocess och ev. koppling till skolplan*
-  *Samarbete med andra aktörer*

### 1.1 Granskningens avgränsning

Granskningen avgränsas till två av kommunens grundskolor (Jernvallsskolan och Murgårdsskolan).

## 2. Metod

Intervjuer/samtal har förts med elever (F-9), pedagoger, resursteam, administratörer samt skolornas rektorer. Aktuell dokumentation har studerats och legat till grund för samtalen.

## 3. Granskningsiakttagelser

### 3.1 Rektors möjligheter att arbeta som pedagogisk ledare

Gemensamt för de två skolorna som ingår i granskningen är medarbetarnas upplevelse av att rektorerna inte har tillräcklig tid för att vara pedagogiska ledare på det sätt som vore

önskvärt. Medarbetarna uppfattar att mycket av tiden går åt till möten och arbetsuppgifter som initieras via Kunskapskontoret.

Det är vidare en gemensam uppfattning att rektorerna tvingas att lägga allt mer av sin tid på arbetet med elever som har sociala problem av olika slag.

Att rektorerna klarar sina uppdrag anses till stor del orienterat till deras personliga egenskaper, som bland annat karaktäriseras av stor stresstålighet samt förmågan att under långa perioder klara hög arbetsbelastning.

Medarbetarna återkommer till bemanningen av Kunskapskontoret, vilken upplevs som överdimensionerad. I de fall medarbetarna uppfattar Kunskapskontoret som ett stöd för verksamheten anses detta inte stå i rimlig proportion till antalet tjänster.

### 3.1.1 Jernvallsskolan

Specifikt för Jernvallsskolan anses vara att rektor har betydligt fler medarbetare än övriga skolor i kommunen, vilket uppfattas som djupt orättvist. Det har, enligt medarbetarna, heller inte tagits hänsyn till att skolan är en så kallad F9-skola. Att leda en F9-skola upplevs om mer tidskrävande relativt en renodlad ”stadieskola”.

I de samtal som förts framkommer en oro över rektors arbetssituation och de effekter detta på sikt kan medföra för såväl rektor som skolan.

### 3.1.2 Murgårdsskolan

Medarbetarna vid Murgårdsskolan var, helt naturligt, påverkade av det trauma som skapats till följd av en rektors bortgång.

Murgårdsskolan har en annan elevstruktur (socialt och etiskt) vilket i stora delar påverkar arbetet på skolan. Inte minst anses det påverka rektors förutsättningar att arbeta som pedagogisk ledare.

## 3.2 Administrativt stöd

Sandvikens kommun har valt en organisation med få administratörer i den operativa verksamheten. Modellen innebär att Kunskapskontoret blir centrum för strategisk ledning och administrativ service.

### 3.2.1 Jernvallsskolan

På skolan finns en administratör. Befattningshavaren upplevs som kompetent och serviceinriktad. Att skolans administration fungerar tillskrivs befattningshavarens personliga egenskaper. I de samtal som förts framkommer oro över befattningshavarens arbetsbelastning.

### 3.2.2 Murgårdsskolan

Murgårdsskolan har tidigare haft en administratör för hela området. Vid granskningstillfället hade nyligen en förändring genomförts så att det nu finns två administratörer som tillsammans arbetar 150 %. Förändringen uppfattas som nödvändig för att arbetsuppgifterna skall kunna genomföras.

### 3.3 Implementering av fullmäktiges/nämndens styrdokument

För båda skolorna gäller att de kommungemensamma styrdokumenterna, till exempel Röda tråden, är väl kända och genomarbetade. Vid behov finns det möjligheter till stöd från Kunskapskontoret för att tolka och implementera.

#### 3.3.1 Jernvallsskolan

Medarbetarna på Jernvallsskolan upplever att de på ett acceptabelt sätt kan omsätta de politiska målen i sin verksamhet. De hänvisar också till insatser från Kunskapskontorets medarbetare i arbetet med de kommungemensamma styrdokumenterna.

#### 3.3.2 Murgårdsskolan

Medarbetarna på Murgårdsskolan upplever att det finns en påtaglig diskrepans mellan de visioner som uttrycks av politisk- och strategisk ledning. Det intryck som förmedlas är att Murgårdsskolans medarbetare tvingas lägga stor kraft på att få skolans vardag att fungera. Det blir då mindre tid och kraft över för skolutvecklingsteoretiska diskussioner.

### 3.4 Utveckling och arbete med skolspecifika styrdokument

Båda skolorna har en väl utvecklad dokumentation. Den dokumentation som finns uppfyller följande grundläggande krav:

- Den finns nedtecknad (satt på pränt)
- Den är av bra kvalité
- Berörda pedagoger har varit delaktiga i framtagningsprocessen
- Dokumentationen upplevs ha en styrande effekt på arbetet

Granskningen har inte kunnat säkerställa om elever och föräldrar varit delaktiga på ett tillfredsställande sätt, vilket är ett författningsrelaterat krav.

#### 3.4.1 Jernvallsskolan

Jernvallsskolan har en genomarbetad dokumentation. Vid de samtal som förts framkommer tydligt att dokumentationen vilar på en gemensam värdegrund. Medarbetarna har haft möjlighet till de fördjupande samtal som krävs för att fullt ut "äga" sina egna styrdokument. Skolan förmedlar intrycket att det finns ett gemensamt "kitt" som håller samman verksamheten och omfattar såväl personal som elever. Ett intressant

dokument i sammanhanget är; "Förväntningar på personal". Dokumentet diskuteras och revideras.

### 3.4.2 Murgårdsskolan

Det förefaller som om Murgårdsskolan, relativt Jernvallsskolan, inte haft möjligheter till de genomgripanden och tidskrävande diskussioner som är nödvändiga för att arbeta med de egna styrdokumenterna. Det finns säkert en rad faktorer som bidrar till detta och som ligger utanför granskningens uppdrag att kartlägga. Sannolikt spelar faktorer som klasstorlek, elevsocial struktur, F9-perspektiv m.m. en avgörande roll.

## 3.5 Uppföljning och utvärdering

Sandvikens kommun har genom Kunskapskontoret utvecklat väl fungerande rutiner för uppföljning och utvärdering. Ett exempel på detta är arbetet med kvalitetsredovisningarna. Samtliga medarbetare är delaktiga i framtagandet. Kvalitetsredovisningarna skickas sedan in till kunskapskontoret som bearbetar och ger feedback, vilken sedan ligger till grund för påföljande läsårs lokala arbetsplan.

Rutinerna för hur utvecklingssamtalen förbereds och genomförs är kommungemensamma och ger intryck av att fungera väl.

Det finns även väl utvecklade rutiner för uppföljning av skolornas ekonomi, vilket sker månadsvis.

### 3.5.1 Jernvallsskolan

Rektor och medarbetare på Jernvallsskolan upplever att man i arbetet med uppföljning och utvärdering har stort stöd av Kunskapskontorets skolutvecklare, vilka anses vara kompetenta och snabba med återkopplingen.

### 3.5.2 Murgårdsskolan

Rektor och medarbetare vid Murgårdsskolan ger inte en lika positiv bild av Kunskapskontorets insatser. Kunskapskontoret upplevs till viss del arbeta med fel uppgifter samt ibland vara sena att återkoppla uppgifter till skolan. Uppfattningen måste ses i relation till den ansträngda situation som råder på skolan. Det kan även vara så att Murgårdsskolan tvingas prioritera annorlunda än Jernvallsskolan.

## 3.6 Rutiner för avrapportering till nästa organisationsnivå

Det finns utvecklade rutiner för avrapportering av elevresultat, till exempel nationella prov och LUS-resultat. Kunskapskontoret gör dessutom egna undersökningar i enkätform. Som tidigare framgått är kvalitetsredovisningarna ett väsentligt inslag i avrapporteringen till nästa organisationsnivå. Kvalitetsredovisningarna är informativa och väl utvecklade.

### 3.6.1 Jernvallsskolan

Kvalitetsredovisningen för Jernvallsskolan är sammanhållen vilket är korrekt mot bakgrund av att skolan är en F9-skola.

## 3.6.2 Murgårdsskolan

Murgårdsskolan redovisar verksamheten i två kvalitetsredovisningar (F-5 samt 6-9). Huruvida detta är korrekt eller inte är svårt att avgöra. Vid de samtal som förts framkommer att det råder oklarhet avseende om skolan består av ett eller flera rektorsområden. Det finns anledning att tydliggöra detta.

## 3.7 Skolans budgetprocess och eventuell koppling till skolplan

Det har inte varit helt enkelt att förstå skolornas budgetprocess eftersom medarbetarna redovisat en tämligen oklar bild av kommunens resursfördelningsmodell. Den bild som förmedlats antyder att medarbetarna på den enskilda skolan blir delaktig först när budgeten är lagd på skolnivå. De resurser som då går att påverka är förhållandevis begränsade och upplevs underdimensionerade i förhållande till politiska ambitioner och viljeinriktningar.

### 3.7.1 Jernvallsskolan

I det arbete med budgetprocessen där medarbetarna är delaktiga förekommer inte någon direkt koppling till kommunens skolplan.

### 3.7.2 Murgårdsskolan

I det arbete med budgetprocessen där medarbetarna är delaktiga förekommer inte någon direkt koppling till kommunens skolplan.

## 3.8 Samarbete med andra aktörer

Båda de granskade skolorna samarbetar med det lokala föreningslivet. Det finns också ett forum där polis, socialtjänst och skola samarbetar.

### 3.8.1 Jernvallsskolan

Uttrycker en viss osäkerhet när samverkan med socialtjänsten förs på tal. Medarbetarna anser att samarbetet bör och kan utvecklas.

Vidare framkommer att det diskuterats hur samtliga medarbetare kan göras mer delaktiga i skolans PRAO-arbete. Tyvärr har det blivit en fråga som återkommer utan att den fått någon lösning.

### 3.8.2 Murgårdsskolan

Medarbetarna upplever en påtaglig frustration eftersom de ser att det finns elever som far illa på olika sätt utan att någon vidtar åtgärder. Samarbetet med socialtjänsten behöver utvecklas. Det framkommer en stor osäkerhet avseende socialtjänstens roll och uppgifter.

## 4. Revisionell bedömning

Bilden av rektorernas möjligheter att verka som pedagogiska ledare är inte tillfredsställande och behöver diskuteras och eventuellt ses över.

Rektorerna själva redovisar att de har ett bra administrativt stöd av Kunskapskontoret inom de områden där detta är aktuellt. Administrationen på de enskilda skolorna är ansträngd och i allt för hög grad baserad på individuell kompetens, vilket i detta avseende gör organisationen sårbar.

Övriga aspekter som granskningen avsett belysa fungerar på ett tillfredsställande sätt, möjligen med undantag för kopplingen mellan budgetprocess och skolplan.

Avslutningsvis känns det angeläget att framhålla;

Att medarbetarnas insikter i kommunens resursfördelningsmodell behöver förbättras. Alternativt behöver modellen förbättras. För att kravet på en likvärdig skola skall kunna uppfyllas (den så kallade portalparagrafen skollagen 1 kap 2 §) måste en skola som Murgårdsskolan kompenseras resursmässigt. Den bild som förmedlats är att detta inte sker på ett tillfredsställande sätt.

Att medarbetarnas syn på Kunskapskontorets arbete och bemanning ger uttryck för förakt (ett uttrycks som återkommit). Den syn som för närvarande tycks vara förhärskande är demoraliserande för hela organisationen. Sannolikt behöver frågan om kunskapskontorets uppgifter och bemanning utredas och belysas i särskild ordning.