

Handläggare  
Annbritt Öqvist

Datum  
2013-04-10

Diarienummer  
BUN-2013-0337

Barn- och ungdomsnämnden

## **Svar på kommunrevisionens granskning av styrning och ledning av grundskolan, Uppsala kommun**

### **Förslag till beslut**

Barn- och ungdomsnämnden föreslås besluta

**att** godkänna kontorets förslag till svar på kommunrevisionens rapport om granskning av styrning och ledning av grundskolan, Uppsala kommun.

### **Sammanfattning**

Bakgrunden till revisionen är att det råder ett missnöje gentemot rådande organisation, framför allt från tjänstemän på produktionssidan. Missnöjet avser framför allt hur styrmodellen tillämpas, hur kommunikationen fungerar och hur ansvarsfördelningen ser ut. Nämnden instämmer i revisionens konstaterande att barn- och ungdomsnämnden och styrelsen för vård och bildning tillsammans behöver säkerställa att den av kommunfullmäktige beslutade styrmodellen och rollfördelningen i full utsträckning tillämpas av alla berörda.

Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad

Carola Helenius- Nilsson  
Direktör

2013-03-04

UPPSALA KOMMUN	
Barn- och ungdomsnämnden	
2013-03-06	
Dnr: BUN	2013-0337   Dpl 21

Barn- och ungdomsnämnden  
Styrelsen för vård och bildning

### Granskning av styrning och ledning av grundskolan

PwC har på vårt uppdrag granskat styrning och ledning av grundskolan. Granskningen fokuserar på om den samlade styrningen av grundskolan är ändamålsenlig. Vår samlade bedömning är att stora delar av styrningen och ledningen av grundskolan är ändamålsenlig och att det finns system och rutiner för hur styrningen av grundskolan ska fungera.


Granskningen visar dock att det finns delar av systemet som i praktiken inte fungerar såsom det är tänkt. Dessa är bl a att:

- alla lärare inte har upprättade målkort
- styrelsen för Vård och Bildning inte genomför uppföljning och återrapportering av kvalitet och kvantitet till barn- och ungdomsnämnden
- det saknas riktlinjer för hur dokumentation, analys och återrapportering av det kvalitetsarbete som bedrivs internt inom vård och bildning ska ske och hur detta ska återrapporteras till Styrelsen för Vård och Bildning.

Granskningen visar att rollfördelningen mellan Barn- och Ungdomsnämnden och Styrelsen för Vård och Bildning samt mellan uppdragskontoret (UAK) och Vård & Bildning i praktiken inte är tydlig. Granskningen visar också att ett missnöje gentemot rådande organisation främst från Vård & Bildnings sida.

Vi översänder rapporten för synpunkter och önskar ert svar senast den 4 maj 2013.

FÖR KOMMUNENS REVISORER

  
Lars-Olof Lindell  
Ordförande

## Revisionsrapport

# *Styrning och ledning av grundskolan*

Uppsala kommun

*Marie Lindblad  
Linda Marklund  
Sofia Regnell*

*Februari 2013*

## ***Innehållsförteckning***

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning och revisionell bedömning .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>4</b>
2.1.	Bakgrund .....	4
2.2.	Revisionsfråga .....	4
2.3.	Metod och avgränsning .....	5
<b>3.</b>	<b>Granskningsresultat.....</b>	<b>6</b>
3.1.	System och rutiner för styrning och ledning.....	6
3.1.1.	Kommunfullmäktiges beslutade styrsystem .....	6
3.1.2.	Barn- och ungdomsnämndens (BUN) rutiner för styrning.....	6
3.1.3.	Styrelsen för vård och bildnings (SVB) rutiner för styrning .....	7
3.1.4.	Analys och bedömning av system och rutiner för styrning och ledning.....	8
3.2.	Kvalitetsarbete i verksamheten .....	9
3.2.1.	Analys och bedömning av hur system och rutiner för kvalitetsarbetet upplevs .....	9
3.3.	Rollfördelning.....	10
3.3.1.	Barn- och ungdomsnämnden.....	10
3.3.2.	Styrelsen för vård och bildning .....	10
3.3.3.	Analys och bedömning av rollfördelning.....	11
3.4.	Kommunikation .....	11
3.4.1.	Analys och bedömning av kommunikationen mellan de olika nivåerna .....	12
3.5.	Rektors utveckling av utbildningen.....	13
3.5.1.	Analys och bedömning av rektors utveckling av utbildningen .....	14

## **1. Sammanfattning och revisionell bedömning**

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC granskat styrning och ledning av kommunens grundskola. Syftet med granskningen har varit att bedöma om barn- och ungdomsnämnden och styrelsen för vård och bildning säkerställer att den samlade styrningen och ledningen av grundskolan är ändamålsenlig. Granskningen har resulterat i följande iakttagelser och bedömningar:

### ***Finns system och rutiner för hur styrning och ledning ska fungera i samtliga led från barn- och ungdomsnämnden till lärarna?***

Vår bedömning är att det finns ändamålsenliga system för hur styrning och ledning ska fungera i samtliga led från barn- och ungdomsnämnden till lärarna. Styrning ska ske via barn- och ungdomsnämndens uppdragsplan och avtal till styrelsen för vård och bildnings affärsplan och vidare till skolornas och rektorernas verksamhetsplaner och styrkort för att slutligen införlivas i lärarnas individuella målkort. Vi bedömer även att det i stort finns ändamålsenliga rutiner för tillämning av dessa system/riktlinjer. Denna bedömning baseras på att i stort samtliga styrdokument upprättats, i enlighet med direktiv. Undantaget från detta är att målkort ännu inte upprättats för samtliga lärare.

Vidare bedömer vi att beslutat system för styrning och ledning för närvarande inte tillämpas fullt ut av styrelsen för vård och bildning. Denna bedömning baseras på att uppföljning och återrapportering av avtalet (kvalitet och kvantitet) inte sker till barn- och ungdomsnämnden.

Vi noterar i sammanhanget att det för närvarande saknas riktlinjer för hur dokumentation, analys och återrapportering av det kvalitetsarbete som bedrivs internt inom produktionssidan ska ske.

### ***Finns fungerande kommunikation mellan de olika nivåerna i organisationen?***

Vår bedömning är att det i huvudsak finns en fungerande kommunikation mellan de olika nivåerna på produktionssidan. Bedömningen baseras på att det finns etablerade forum för kontinuerlig kommunikation (bl.a. i form av rektorskonferenser, områdesmöten, arbetsplatsträffar mm). Bedömningen baseras även på att de intervjuade i huvudsak upplever kommunikationen som fungerande.

Vår bedömning är däremot att kommunikationen mellan uppdragssidan och produktionssidan (på tjänstemannanivå) inte är fullt fungerande. Bedömningen baseras på intervjuer där produktionssidan upplever att kommunikationen inte är lika väl fungerande.

### ***Finns en tydlig rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän?***

Vår bedömning är att det finns en tydlig rollfördelning mellan styrelsen för vård och bildning och dess tjänstemän. Bedömningen baseras på att rollfördelningen

tydliggjorts och dokumenterats samt att de intervjuade i praktiken upplever rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän tydlig.

När det gäller rollfördelningen mellan barn- och ungdomsnämnden och dess tjänstemän görs bedömningen att denna i huvudsak är tydlig. Den är dock inte dokumenterad.

Vi bedömer att det i praktiken inte finns en tydlig rollfördelning mellan:

- Barn- och ungdomsnämnden och styrelsen för vård och bildning.
- Uppdragskontorets och produktionskontorets tjänstemän.

Ovanstående bedömning baseras på att de intervjuade upplever att rollfördelningen är mycket otydlig och förvirrande. Vår tolkning är även att det finns ett utbrett missnöje gentemot rådande organisation, vilket försvårar ett väl fungerande samarbete mellan parterna. Störst bedömer vi att missnöjet är hos produktionssidans tjänstemän.

Vi bedömer att det finns behov av att tydliggöra ansvars- och rollfördelningen för hantering av exempelvis lokalfrågor och huvudmannaskapsfrågor.

#### ***Verkar rektor aktivt för att utbildningen utvecklas?***

Vår generella bedömning är att rektor inte i tillräckligt hög utsträckning aktivt verkar för att utbildningen utvecklas. Vi uppmärksammar att rektorerna på olika sätt och i olika omfattning arbetar för att utveckla utbildningen. Enkätresultat och intervjuer indikerar dock att lärarna inte i tillräcklig omfattning upplever att rektor tar sig tid till exempelvis kontinuerlig återkoppling och utmanande krav på pedagogerna.

Vi bedömer att SVB behöver säkerställa att rektorerna ges förutsättningar för, och tydliga krav på, ett mer aktivt och systematiskt arbetssätt för att utveckla utbildningen.

#### ***Upplevs systemen och rutinerna för kvalitetsarbetet som tydliga?***

Med utgångspunkt från våra intervjuer bedömer vi att de nyligt inrättade systemen och rutinerna för kvalitetsarbetet i stort upplevs som tydliga av rektorer och lärare. Vår bedömning är även att den nya modellen har goda förutsättningar att skapa ett gott kvalitetsarbete. Vi uppmärksammar att systemet (med verksamhetsplan, styrkort och målkort) inte till fullo implementerats i verksamheterna och att det varierar mellan skolorna hur långt arbetet kommit.

Vi bedömer att det ännu råder en otydlighet när det gäller hur och när uppföljning av kvalitetsarbetet ska ske, till styrelsen för vård och bildning.

---

*Vår samlade revisionella bedömning är att stora delar av styrningen och ledningen av grundskolan är ändamålsenlig. Vi noterar dock att företrädare för produktionssidan inte "tycker om" styrmodellen samt att kvalitetssystemet ännu inte medfört att Vård & Bildning systematiskt och dokumenterat följer upp grundskolans verksamhet och återrappporterar detta samlat till SVB.*

*Vi anser att barn- och ungdomsnämnden och styrelsen för vård och bildning tillsammans behöver säkerställa*

- att den av fullmäktige beslutade styrmodellen och rollfördelningen i full utsträckning tillämpas av alla berörda samt*
- att ansvars- och rollfördelningen för hantering av exempelvis lokalfrågor och huvudmannaskapsfrågor tydliggörs.*

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Revisorerna genomförde 2008 en granskning av lärares förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. Granskningen berörde områdena ledning och styrning, kvalitetsarbete, organisation, resursfördelning och resursanvändning, lärarnas arbetstid, lokaler samt arbetslagens ansvar och befogenheter. Granskningen visade bland annat att en viktig förutsättning för att lärare ska kunna fullgöra sitt uppdrag är en väl fungerande styrning och ledning

I produktionsnämnden vård och bildnings svar på revisionsrapporten (2009-02-12) framgår att ledningen för grundskolan startat ett antal åtgärder för att stödja rektorerna och skolorna att hitta nya sätt att organisera skolorna för att i högre utsträckning utveckla verksamheten. Utbildningsträffar med skolledare för erfarenhetsutbyte har startat. Lagledarprogrammet med syftet att stärka det pedagogiska ledarskapet fortsätter. Nämnden framhåller även att ledningen under våren 2009 ska göra återkopplingar av skolornas kvalitetsarbete och kvalitetsredovisningar.

I Barn- och ungdomsnämndens svar på revisionsrapporten (2009-02-12) framgår att nämnden kommer att begära att grundskolans ledning kompletterar sitt åtagande rörande uppdragets förankring i verksamheten med en beskrivning av hur man avser att förankra uppdragen i arbetslagen på skolorna. Nämnden kommer även att ge ett uppdrag om att genomföra en kartläggning av hur skolorna använder sina tilldelade resurser.

Revisorerna har utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att göra en uppföljande revisionsgranskning med fokus på styrkedjan från barn- och ungdomsnämnden till lärarna.

### **2.2. Revisionsfråga**

Granskningen syftar till att bedöma om barn- och ungdomsnämnden och styrelsen för vård och bildning säkerställer att den samlade styrningen och ledningen av grundskolan är ändamålsenlig.

#### **Kontrollmål/granskningsmål**

- Finns system och rutiner för hur styrning och ledning ska fungera i samtliga led från barn- och ungdomsnämnden till lärarna?
- Finns fungerande kommunikation mellan de olika nivåerna i organisationen?
- Finns en tydlig rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän?
- Verkar rektor aktivt för att utbildningen utvecklas?
- Upplevs systemen och rutinerna för kvalitetsarbetet som tydliga?



---

### **2.3. Metod och avgränsning**

Granskningen har avgränsats till grundskoleverksamheten inom barn- och ungdomsnämnden samt styrelsen för vård och bildning.

Granskningen har genomförts med hjälp av *dokumentgranskning* av mål- och styrdokument samt dokumenterade uppföljningar mm.

Vidare har en *enkät* skickats till samtliga grundskolerektorer och till samtliga lärare på tio utvalda skolor. Totalt skickades enkäten till 50 rektorer och 684 lärare. Svarsfrekvensen uppgår till 66 % för rektorerna och 33 % av lärarna.

Enkäten har kompletterats med *intervjuer* med rektorer och lärare vid; Von Bahrs skola, Gamla Uppsala skola, Västra Stenhagenskolan och Sunnerstaskolan.

Intervjuer har även genomförts med; ordförande i styrelsen för vård och bildning, ordförande och vice ordförande i barn och ungdomsnämnden, skolchef, personal på uppdragskontoret och områdeschefer.

Rapporten har sakgranskats av de som intervjuats.

## 3. Granskningsresultat

### 3.1. System och rutiner för styrning och ledning

#### 3.1.1. Kommunfullmäktiges beslutade styrsystem

I IVE 2012-2015 har fullmäktige angett riktlinjer för hur *barn- och ungdomsnämnden* ska styra och följa upp sitt ansvarsområde. Nämnden ska:

- I *uppdragsplan* ange vilka politiska beslut som måste tas för att verkställa fullmäktiges uppdrag och för att nå den utveckling man önskar samt den ambitionsnivå nämnden har utifrån disponibelt ekonomiskt utrymme.
- Teckna *avtal* med styrelsen för vård och bildning. I avtalet ska klargöras hur uppföljning och återrapportering går till.
- *Följa upp och analysera* utvecklingen inom sitt verksamhetsområde. Avstämning och uppföljning ska ske mot nämndens uppdragsplan.
- I delårsrapport (per april och augusti) och årsbokslut redovisa prognostiserade respektive aktuella värden för indikatorer för respektive *effekt mål i uppdragsplanerna*.

Fullmäktige har i IVE 2012-2015 angett riktlinjer för hur *styrelsen för vård och bildning* ska styra och följa upp sin verksamhet. Styrelsen för vård och bildning ska:

- Genomföra de *uppdrag* man åtagit sig genom avtal inom ramen för den ersättning man får.
- Fastställa *affärsplan* för sin verksamhet..
- Följa upp och analysera sin verksamhet. *Följa upp avtalen* avseende kvantitet och kvalitet.
- *Återrapportera* på det sätt kommunstyrelsen fastställer.

#### 3.1.2. Barn- och ungdomsnämndens (BUN) rutiner för styrning

Granskningen visar att barn- och ungdomsnämnden, för styrning av grundskolorna år 2012, har upprättat *uppdragsplan* samt *avtal* med styrelsen för vård och bildning.

Granskning av barn- och ungdomsnämndens *uppdragsplan 2012-2015* visar att denna innehåller mål och indikatorer (mått) för grundskoleverksamheten.

Granskning av *avtal 2012* visar att BUN via detta har givit styrelsen för vård och bildning ett antal uppdrag, varav följande kan nämnas som exempel:

- Läsa-, skriva- och räknagaranti, vilket innebär att alla elever ska kunna läsa och skriva när de lämnar årskurs 3.
- Pedagogiskt utvecklingsarbete ska bedrivas i syfte att minska placeringarna i resursenheter och särskilda undervisningsgrupper.

Vi noterar att barn- och ungdomsnämnden i avtal 2013 även kompletterat uppdragen med information om *när* uppföljning av uppdragen ska redovisas.

Av intervjuer framgår att kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad (UAK) från och med år 2013 upprättat en *verksamhetsplan* med utgångspunkt i nämndens uppdragsplan. Granskningen visar att verksamhetsplanen innehåller aktiviteter som syftar till att uppnå nämndens målsättningar. Aktiviteterna har formulerats i fyra perspektiv (medborgare, medarbetare, intern effektivitet samt ekonomi).

När det gäller uppföljning och utvärdering uppmärksammas att nämnden i avtal 2012 reglerat att styrelsen för vård och bildning ska säkerställa att samtliga skolledare levererar de enkätsvar, verksamhetsredogörelser och resultatredovisningar med beskrivning av effekter för resursfördelning som ingår i uppdragskontorets uppföljningssystem och att detta sker inom föreskriven tid. Vid sakgranskningen framkommer att det var 9 av 48 kommunala rektorer/skolor som inte lämnade resultatredovisning för åk 3 och 6 samt redovisning av effekter av resursfördelningen. Samtliga pedagogiska enheter ska också delta i möten för återkoppling.

Av våra intervjuer framgår att varje rektor, i verksamhetsredogörelsen, redovisar sin skolas resultat samt hur de arbetar med kvalitetsutveckling på skolan. Analys av insamlat material genomförs av uppdragskontoret.

Granskningen visar att barn- och ungdomsnämnden erhåller redovisning i samband med:

- Årsbokslut och verksamhetsberättelse (effektmål, kunskapsresultat och ekonomi).
- Delårsbokslut per april och augusti (uppdragen och nämndens effektmål utifrån fullmäktiges inriktningsmål).
- Uppföljning och analys av pedagogisk verksamhet i samband med verksamhetsberättelsen (utgår från rektorernas verksamhetsredogörelser, elevenkäter, betyg och resultat på nationella prov).

### *3.1.3. Styrelsen för vård och bildnings (SVB) rutiner för styrning*

Granskningen visar att styrelsen för vård och bildning, för styrning av kommunens grundskolor, har upprättat *affärsstrategisk plan 2012-2015*, *affärsplan 2012-2015*.

Granskning av affärsstrategisk plan 2012-2015 visar att denna innehåller nämndens verksamhetsövergripande målsättningar upprättade i fyra perspektiv (kund, medarbetare/ledare, utveckling och ekonomi).

Nämndens affärsplan innehåller mer verksamhetsspecifika målsättningar för grundskolan. Av intervjuer med affärsområdeschef framgår att affärsplanen upprättas med utgångspunkt från a) fullmäktiges IVE, b) barn- och ungdomsnämndens uppdragsplan, c) det statliga uppdraget och d) skolornas/elevernas resultat.

Produktionskontoret har upprättat två dokument som beskriver hur styrning ska ske på verksamhetsnivå:

1. Grundskolans systematiska kvalitetsarbete.
2. Ledning och styrning av affärsområdet grundskola.

Av ovanstående dokument framgår att åtgärder som säkerställer utvecklingen av organisationen och resultaten ska överenskommas med respektive rektor i ett individuellt styrkort och en verksamhetsplan för respektive skolenhet. Med utgångspunkt i rektors styrkort ska sedan ett målkort upprättas för varje lärare.

Samtliga intervjuade rektorer har, tillsammans med sin områdeschef, upprättat ett individuellt styrkort år 2012. Arbetet med lärarnas målkort pågår för närvarande i verksamheterna och det varierar mellan skolorna i vilken utsträckning lärarna har egna målkort.

Systemstöd för dokumentation av kvalitetsarbetet finns. Det varierar dock mellan skolorna i vilken utsträckning detta ännu tillämpas.

När det gäller *uppföljning* av kvalitetsarbetet uppmärksammas att styrelsen för vård och bildning erhåller åiterrapportering från verksamheten i samband med:

- Delårsrapporter (inklusive uppföljning av affärsstrategisk plan och affärsplaner samt fullmäktiges direktiv i IVE).
- Årsredovisning (inklusive uppföljning av inriktningsmål IVE).

Av intervjuer framgår att förvaltningen fram till år 2010 dokumenterade sitt kvalitetsarbete i kvalitetsredovisningar på såväl enhets- som huvudmannanivå. Sedan kravet på kvalitetsredovisning togs bort i den nya skollagen har sådana inte upprättats, på huvudmannanivå eller vid de skolor vi granskat.

Riktlinjer för hur kvalitetsarbetet (analys av resultat, åtgärdsförslag mm) ska dokumenteras och åiterrapporteras till styrelsen för vård och bildning saknas.

Av intervjuer med skolchef, områdeschefer och rektorer framgår att dessa i varierande grad ifrågasätter den insamling av information som sker av uppdragskontoret. Informationsinsamlingen upplevs vara en form av styrning från uppdragskontorets sida som förbigår skolchef och områdeschefer. För rektorerna upplevs informationsinsamlingen förvirrande och många av rektorerna ifrågasätter starkt den analys och de slutsatser som uppdragskontoret presenterar av det insamlade materialet.

### *3.1.4. Analys och bedömning av system och rutiner för styrning och ledning*

Vår bedömning är att det finns ändamålsenliga system för hur styrning och ledning ska fungera i samtliga led från barn- och ungdomsnämnden till lärarna. Styrning ska ske via barn- och ungdomsnämndens uppdragsplan och avtal till styrelsen för

vård och bildnings affärsplan och vidare till skolornas och rektorernas verksamhetsplaner och styrkort för att slutligen införlivas i lärarnas individuella målkort. Vi bedömer även att det i stort finns ändamålsenliga rutiner för tillämning av dessa system/riktlinjer. Denna bedömning baseras på att i stort samtliga styrdokument upprättats, i enlighet med direktiv. Undantaget från detta är att målkort ännu inte upprättats för samtliga lärare.

Vår bedömning är vidare att beslutat system för styrning och ledning för närvarande inte tillämpas fullt ut av styrelsen för vård och bildning. Denna bedömning baseras på att uppföljning och återrapportering av avtalet (kvalitet och kvantitet) inte sker till barn- och ungdomsnämnden.

Vi noterar i sammanhanget att det för närvarande saknas riktlinjer för hur dokumentation, analys och återrapportering av det kvalitetsarbete som bedrivs internt inom produktionssidan ska ske.

### **3.2. Kvalitetsarbete i verksamheten**

Av våra intervjuer framgår att rektorerna upplever att det kvalitetssystem som håller på att implementeras, av produktionssidan, är positivt och att arbetssättet (med verksamhetsplaner, styrkort och målkort) tydliggör den "röda tråden" mellan styrelsens mål och varje arbetstagares mål och uppdrag. Flera rektorer upplever också att målsättningarna i styrkorten även konkretiserar vad som ska prioriteras under året.

Av enkätsvaren kan utläsas att 63 % av rektorerna och 64 % av lärarna instämmer helt eller i huvudsak i påståendet att det finns tydliga kommunala mål för grundskolan. 37 % av rektorerna och 47 % av lärarna instämmer också helt eller i huvudsak i att dessa mål kan brytas ned på ett bra sätt till enhetsnivå.

Av enkätsvaren framgår vidare att 64 % av rektorerna och lärarna instämmer helt eller i huvudsak i att det finns fungerande system och rutiner för ett systematiskt kvalitetsarbete på deras respektive skola.

Av kommentarer och våra intervjuer framgår att system och rutiner för kvalitetsarbetet på enhetsnivå varierar kraftigt mellan skolenheterna. Kvalitetsarbetet sker i huvudsak av lärarna och arbetslagen. Dokumenterad, aggregerad analys av arbetets resultat sker inte regelmässigt av rektorerna. Anledningen till detta är att det saknas kommungemensamma riktlinjer för hur kvalitetsarbetet ska dokumenteras och redovisas. Det är oklart hur och när uppföljning och återrapportering av kvalitetsarbetet, till styrelsen för vård och bildning, ska ske.

#### **3.2.1. *Analys och bedömning av hur system och rutiner för kvalitetsarbetet upplevs***

Med utgångspunkt från våra intervjuer bedömer vi att de nyligt inrättade systemen och rutinerna för kvalitetsarbetet i stort upplevs som tydliga av rektorer och lärare. Vår bedömning är även att den nya modellen har goda förutsättningar att skapa ett gott kvalitetsarbete. Vi uppmärksammar att systemet (med verksamhetsplan,

styrkort och målkort) inte till fullo implementerats i verksamheterna och att det varierar mellan skolorna hur långt arbetet kommit.

Vi bedömer att det ännu råder en otydlighet när det gäller hur och när uppföljning av kvalitetsarbetet ska ske, till styrelsen för vård och bildning.

### **3.3. Rollfördelning**

Kommunstyrelsens arbetsutskott har, på delegation från kommunstyrelsen, i juni 2011 beslutat om ansvarsfördelning för den pedagogiska verksamheten. Av beslutsunderlaget framgår bl.a. att det finns behov av att utarbeta en mer detaljerad handläggningsordning. Vidare framgår att denna ska tas fram i samarbete mellan uppdragsnämnd och produktionsnämnd. Granskningen visar att denna handläggningsordning ännu inte har upprättats.

#### **3.3.1. Barn- och ungdomsnämnden**

Av våra intervjuer med uppdragskontoret framgår att det inte finns någon dokumenterad uppdragsbeskrivning eller ansvarsfördelning för kontorets verksamhet. Det har dock under våra intervjuer inte framkommit något som tyder på att rollfördelningen mellan barn- och ungdomsnämnden och dess tjänstemän i praktiken är otydlig.

#### **3.3.2. Styrelsen för vård och bildning**

Granskningen visar att styrelsen för vård och bildning har upprättat en *delegationsordning/ansvarsfördelning* för beslut inom verksamheten. Dokumentet har godkänts av nämnden i juni 2012. Dokumentet tydliggör beslutsrätten inom ett flertal områden bl.a. personalfrågor, arbetsmiljö, pedagogisk verksamhet och inköp.

Av dokumentet "styrning och ledning av affärsområdet grundskola" framgår grundläggande rollfördelning på tjänstemannanivå. Bl.a. anges följande:

Affärsområdesledningen ansvarar för:

- Den strategiska utvecklingen av grundskoleverksamheten.
- Besluta och leverera förutsättningar till skolledarna (affärsplan, nulägesanalys, specifika uppdrag till varje skolledare, mm).

Respektive skolledare ansvarar för:

- Leverera resultat och utveckling på skolnivå.
- Att skolan organiseras och utvecklas i linje med affärsområdets affärsidé och strategiska utvecklingsplan för verksamhetsområdet. Ska konkretiseras i verksamhetsplan och målkort för varje medarbetare.
- Leverera vad som kännetecknar en välskött organisation (bl.a. utvecklingsplan för skolan och medarbetare som är motiverade att genomföra detta).
- Leverera ekonomiska resultat och kunskapsresultat som överenskommit i respektive rektors styrkort.

Av våra intervjuer framgår att produktionskontoret upplever att rollfördelningen mellan SVB och kontoret är tydlig och att samarbetet mellan nämnd och tjänstemän fungerar bra. Även rektorerna upplever sin roll som i huvudsak tydlig.

Av enkätsvar och våra intervjuer framgår att rollfördelningen mellan de ansvariga nämnderna (BUN och SVB) upplevs otydlig. Som exempel kan nämnas att endast 12 % av de rektorer som besvarat enkäten instämmer helt eller i huvudsak i påståendet att ansvarsfördelningen mellan nämnderna är tydlig. Områden som upplevs extra otydliga är hantering av; lokalfrågor, resursfördelning (tilläggsbelopp) samt huvudmannaskap.

Representanter för Vård och bildning, uppdragskontoret och kommunledningskontoret har upprättat ett förslag för förtydligande av ansvarsfördelningen mellan nämnderna. Förslaget, som uteslutande rör fördelning av huvudmannaskapet, har dock ännu inte varit föremål för beslut.

### **3.3.3. *Analys och bedömning av rollfördelning***

Vår bedömning är att det finns en tydlig rollfördelning mellan styrelsen för vård och bildning och dess tjänstemän. Bedömningen baseras på att rollfördelningen tydliggjorts och dokumenterats samt att de intervjuade i praktiken upplever rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän tydlig.

När det gäller rollfördelningen mellan barn- och ungdomsnämnden och dess tjänstemän görs bedömningen att denna också är tydlig. Den är dock inte dokumenterad.

Vi bedömer vidare att det i praktiken inte finns en tydlig rollfördelning mellan följande parter:

- Barn- och ungdomsnämnden och styrelsen för vård och bildning.
- Uppdragskontorets och produktionskontorets tjänstemän.

Ovanstående bedömning baseras på att de intervjuade upplever att rollfördelningen är mycket otydlig och förvirrande. Vår tolkning är även att det finns ett utbrett missnöje gentemot rådande organisation, vilket försvårar ett väl fungerande samarbete mellan parterna. Störst bedömer vi att missnöjet är hos produktionssidans tjänstemän.

Vi bedömer att det finns behov av att tydliggöra ansvars- och rollfördelningen för hantering av exempelvis lokalfrågor och huvudmannaskapsfrågor.

## **3.4. *Kommunikation***

Av våra intervjuer med nämndernas ordförande framgår att kommunikationen mellan nämnderna har förbättrats under den senaste mandatperioden. Den upplevs nu vara i huvudsak fungerande.

Vid intervjuer med skolchef och uppdragskontoret framkommer att även kommunikationen dem emellan har förbättrats.

Av enkätsvaren framgår att en övervägande majoritet av rektorerna (86 %) instämmer helt eller i huvudsak i att det finns en fungerande kommunikation mellan skolchef, områdeschef och rektorer. Av våra intervjuer med rektorerna framgår att det finns två huvudsakliga forum för dialog mellan skolchef/affärsområdeschefer och rektorer:

- Rektorskonferens (samtliga rektorer, områdeschefer och skolchef, 1 ggr/mån).
- Områdesmöten (rektorer och områdeschefer, var 3:e vecka).

Av intervjuerna framgår att ovanstående träffar främst används för att föra ut information från nämnd och förvaltningsledning till rektorerna. Områdesmötena upplevs generellt bättre av rektorerna eftersom det vid dessa tillfällen är färre deltagare och mer intressanta diskussioner. Rektorerna framför önskemål om mer erfarenhetsutbyte och dialog vid träffarna.

Av enkätsvaren framgår vidare att 60 % av de lärare som besvarat enkäten instämmer helt eller i huvudsak i påståendet att det finns en fungerande kommunikation mellan ledningen och personalen. Av våra intervjuer med lärarna framgår att dessa överlag upplever att rektorerna har en ansträngd arbetssituation men att de ändå försöker vara tillgängliga i så hög utsträckning som möjligt.

Av intervjuer framgår att kommunikationen mellan uppdragssidan och produktionssidan inte fungerar helt tillfredsställande. Produktionssidan (främst rektorerna) ifrågasätter uppdragskontorets uppdrag och upplever detta otydligt. Missnöje uttrycks även över det som upplevs vara en direkt styrning från uppdragskontoret över rektorerna. Denna styrning kommer till uttryck i de uppgifter (statistik, beskrivning av arbetsmetoder mm) som efterfrågas av uppdragskontoret.

När det gäller kommunikation mellan uppdragskontoret och rektorerna sker denna huvudsakligen i form av de återkopplingsmöten som årligen anordnas av uppdragskontoret. Vid våra intervjuer framför de flesta rektorerna kritik mot dessa möten. Kritiken består främst i att det upplevs vara en envägskommunikation vid dessa möten samt att den analys och de slutsatser som presenteras upplevs tveksamma.

### *3.4.1. Analys och bedömning av kommunikationen mellan de olika nivåerna*

Vår bedömning är att det i huvudsak finns en fungerande kommunikation mellan de olika nivåerna på produktionssidan. Bedömningen baseras på att det finns etablerade forum för kontinuerlig kommunikation (bl.a. i form av rektorskonferenser, områdesmöten, arbetsplatsträffar mm). Bedömningen baseras även på att de intervjuade i huvudsak upplever kommunikationen som fungerande.

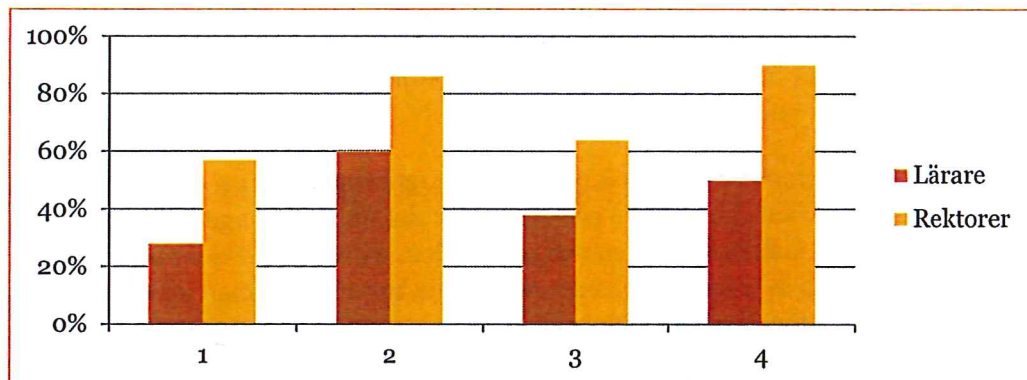


Vår bedömning är däremot att kommunikationen mellan uppdragssidan och produktionssidan (på tjänstemannanivå) inte är fullt fungerande. Bedömningen baseras på intervjuer där produktionssidan upplever att kommunikationen inte är lika väl fungerande.

### 3.5. *Rektors utveckling av utbildningen*

Av skollagen kan utläsas att rektor ska fungera som pedagogisk ledare för lärarna samt leda utvecklingsarbetet på skolenheten.

Av enkätsvaren framgår att det råder olika uppfattning mellan rektorer och lärare när det gäller rektors pedagogiska ledarskap. Av nedanstående tabell framgår att rektorerna generellt sett ger sitt pedagogiska ledarskap ett högre betyg än vad lärarna gör.<sup>1</sup>



#### **Påstående:**

1. Rektor gör regelbundna klassrumsbesök
2. Rektor ställer tydliga och utmanande krav på lärarna
3. Rektor ger en tydlig återkoppling till lärarna på deras förmåga att bedriva en bra undervisning
4. Rektor utmanar arbetslagen att föra kontinuerliga pedagogiska diskussioner

Av våra intervjuer framgår att de allra flesta rektorerna anser att de inte i tillräcklig omfattning genomför klassrumsbesök med efterföljande pedagogiska samtal med lärarna. Detta uppges bero på att en stor del av rektors arbete består i att lösa de mer eller mindre akuta situationer som uppstår i verksamheten. Rektorerna uttrycker också att det varierar i vilken utsträckning lärarna vill att rektorerna genomför klassrumsbesök.

Av intervjuer framgår vidare att rektor i stället för klassrumsbesök försöker utöva sitt pedagogiska ledarskap vid spontana möten med lärarna eller i olika utsträckning genom utvecklingsgrupper eller arbetslagsträffar där utsedda pedagoger har som uppgift att utveckla undervisningen inom något ämne. Ofta har dock rektor inte möjlighet att delta i dessa träffar utan utvecklingsarbetet överläts i stor utsträckning till lärarna och återrapporteras till rektor.

<sup>1</sup> I tabellen redovisas andelen som helt eller i huvudsak instämmer i påståendena. Svaren för lärare kommer från tio utvalda skolor medan alla rektorer har getts möjlighet att besvara frågorna.

Vi vill dock uppmärksamma att rektor vid ett par skolor som vi intervjuat utmärker sig extra positivt så till vida att såväl rektor som pedagoger ger uttryck för en medveten och aktiv pedagogisk utveckling i det dagliga arbetet.

### *3.5.1. Analys och bedömning av rektors utveckling av utbildningen*

Vår generella bedömning är att rektor inte i tillräckligt hög utsträckning aktivt verkar för att utbildningen utvecklas. Vi uppmärksammar att rektorerna på olika sätt och i olika omfattning arbetar för att utveckla utbildningen. Enkätresultat och intervjuer indikerar dock att lärarna inte i tillräcklig omfattning upplever att rektor tar sig tid till exempelvis kontinuerlig återkoppling och utmanande krav på pedagogerna. Vår bedömning är att det är ett generellt problem för rektorerna att i tillräcklig omfattning leda utvecklingsarbetet och exempelvis genomföra klassrumsbesök med efterföljande pedagogiska diskussioner.

Vi bedömer att SVB behöver säkerställa att rektorerna ges förutsättningar för, och tydliga krav på, ett mer aktivt och systematiskt arbetsätt för att utveckla utbildningen.

Handläggare  
Annbritt ÖqvistDatum  
2013-04-10Diarienummer  
BUN-2013-0337

Förslag

Kommunrevisionen

## **Svar på granskning av styrning och ledning av grundskolan, Uppsala kommun**

Revisionen konstaterar att barn- och ungdomsnämnden och styrelsen för vård och bildning tillsammans behöver säkerställa att den av kommunfullmäktige beslutade styrmodellen och rollfördelningen i full utsträckning tillämpas av alla berörda. Revisionen rekommenderar även att ansvars- och rollfördelningen kring exempelvis lokalfrågor och huvudmannaskap tydliggörs. Bakgrunden till dessa rekommendationer är att det råder ett missnöje gentemot rådande organisation, framför allt från tjänstemän på produktionssidan. Missnöjet avser enligt revisionen framför allt hur styrmodellen tillämpas, hur kommunikationen fungerar och hur ansvarsfördelningen ser ut.

Barn- och ungdomsnämnden, som getts möjlighet att lämna synpunkter till kommunrevisionen i rubricerat ärende, vill anföra följande.

### **Tillämpning av kommunens styrmodell**

Nämnden anser att förutsättningarna för att styra över grundskolan skiljer sig åt från förutsättningarna för att styra över flertalet andra kommunala ansvarsområden. Skollagen avkräver kommunen ett huvudmannaskapsansvar. Enligt kommunens styrmodell ska detta fördelas mellan barn- och ungdomsnämnden och styrelsen för vård och bildning. Skollagen tillåter inte nämnden att styra över fristående skolor på samma sätt som över kommunala skolor annat än genom ersättningsnivåer. Nämnden har därför aktivt arbetat för att kommunens styrmodell ska fungera genom att upprätthålla en konkurrensneutralitet mellan kommunala och fristående skolor när det gäller ersättningar och uppföljning av kvalitet och resultat.

Nämndens medborgarsperspektiv handlar om att alla uppsalabarn ska få den utbildning de behöver och att barn och föräldrar ska kunna välja den skola som bäst passar för deras behov. Detta förutsätter att barn och föräldrar är välinformerade om hur skolorna fungerar, vilket förutsätter ett uppföljningssystem som omfattar både kommunala och fristående skolor. Detta är ett sätt för nämnden att styra mot en ökad kvalitet i skolorna och det ger därutöver rektorer unika möjligheter att jämföra sin skola med andra skolor. Att det finns ett behov av detta visar granskningen när den konstaterar att det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå varierar kraftigt mellan skolor och att rektorerna inte i tillräckligt hög utsträckning aktivt verkar för att utbildningen utvecklas.

Enligt granskningen återrapporteras inte uppdrag som avtalats mellan nämnd och styrelse till barn- och ungdomsnämnden. Redovisning av de flesta av uppdragen återfinns i nämndens årliga verksamhetsberättelser men kvaliteten på återrapporteringen varierar beroende av uppdrag. Styrkedjan från nämnd till styrelse till läraren är, som revisionen påpekar, ännu inte fullt genomförd. Nämnden ser dock positivt på att Vård & bildning mer systematiskt tar sig an nämndens politiska prioriteringar genom sitt nyligen utvecklade kvalitetssystem.

### **Kommunikation**

Revisionen bedömer att kommunikationen mellan uppdragssidan och produktionssidan på tjänstemannanivå inte är fullt fungerande men att den har förbättrats. Nämnden bedömer att förbättringen är ett led i att rollfördelningen blivit tydligare och att dialogen blivit mer utvecklingsinriktad.

Revisionen menar att rektorerna ifrågasätter uppdragssidans uppdrag och upplever detta som otydligt. De är missnöjda med det de anser är en direkt styrning av rektorerna genom framför allt nämndens uppföljning. Uppdragskontorets kommunikation med rektorerna om kvalitetsuppföljningen handlar om de styrkor, svagheter och samband som går att se mellan hur rektorerna beskriver skolans kvalitetsarbete, hur eleverna upplever skolans kvalitet och elevernas kunskapsresultat. Nämnden vill i detta sammanhang betona att det finns rektorer, både kommunala och fristående, som ser uppföljningen som ett stöd för sitt kvalitetsarbete.

### **Ansvarsfördelning**

Revisionen pekar på behovet av att tydliggöra ansvars- och rollfördelning för hantering av exempelvis lokalfrågor och huvudmannaskapsfrågor. Nämnden ser fram emot en tydligare hantering av lokalfrågorna i och med att ett nytt skolbolag inrättats från och med januari 2013. Huvudmannaskapsansvaret har förtydligats i dokument som visar den närmare ansvarsfördelningen. Detta dokument fattade direktörerna för kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad respektive Vård & bildning beslut om i februari 2013. Dokumentet slår i hög grad fast tidigare praxis och de fåtaliga ändringar i ansvarsfördelning som behöver göras är under implementering.

Revisionen pekar även på att rektorer upplever att hanteringen av resursfördelning och tilläggsbelopp är oklar. 97 procent av barn- och ungdomsnämndens totala ersättningar går direkt till skolorna, varav en del i form av en behovsrelaterad strukturersättning. Vård & bildning omfördelar sedan resurserna efter vad som anses behövas utifrån skolornas olika förutsättningar att klara sina uppdrag och sin ekonomi i balans. I denna omfördelning ingår den behovsrelaterade strukturersättning som nämnden beslutar om. Det innebär att en behovsprövning görs både av barn- och ungdomsnämnden och av styrelsen för vård och bildning, vilket kan ge en upplevelse av otydlighet för rektorerna. När det gäller nämndens strukturersättning kommer en förändring av modellen att ske med avsikt att göra den enklare att förstå.

Inför läsåret 2012-2013 fick de kommunala skolorna för första gången ansöka hos barn- och ungdomsnämnden om tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Ansökningarna från rektorerna höll generellt sett en låg kvalitet och visar att de hade en diffus bild av målgruppen, trots tydliga anvisningar. Detta ledde till en stor ärendemängd som under hösten 2012 orsakade förseningar av beslut.

Sammanfattningsvis instämmer nämnden i revisionens rekommendationer om att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen utifrån styrmodellen och arbetar i enlighet med detta.

Barn- och ungdomsnämnden

Cecilia Forss  
Ordförande

Kerstin Sundqvist  
Sekreterare