



Handläggare
Kommunrevisionen

Datum
2014-10-03

Beteckning
MISSIVSKRIVELSE

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige (f.k.)

Uppföljning av förstudie kring Lärarnas arbetssituation

Kommunrevisionen kan i sin granskning konstatera att kommunstyrelsen i stort säkerställer möjligheten till en kvalitativt god lärargärning. Det finns dock brister i vissa stödfunktioner och system som behöver åtgärdas för att underlätta lärarnas och förskollära-
nas vardag.

Vi gör följande bedömning:

- Kommunstyrelsen behöver se över följande stödstrukturer;
IT-struktur och IT-stöd
Hantering av vikarieförsörjningen
Introduktion för nytexaminerade lärare
Tillgång till stödfunktioner i form av specialpedagoger, kurator och talpedagog för mindre enheter.
- Det kan även finnas anledning att bistå med stödåtgärder för att stärka mellanstadie-
lärarna i deras betygssättande roll.
- Vidare kan det finnas anledning att se över identifierade variationer i användandet av
IUP och LPP samt det IT-baserade stödsystemet Fronter.
- Den genomförda förstudien och nyligen genomförd personalenkät pekar på behovet
att vidare analysera aktuell frågeställning. Förstudien indikerar att det trots allt finns
skillnader i synen på om uppdraget är rimligt.

Kommunrevisionen begär svar från kommunstyrelsen hur den planerar för att säkerställa
att upplevda brister ses över och i förekommande fall åtgärdas.

Svar önskas senast 12 januari 2015



FINSPÅNG

Sid 2 (2)

Kommunrevisionen

Hakon Fältström
Ordförande Revisionen

Anita Mattisson
Ledamot

Bilagor: Revisionsrapport: Förstudie, Lärarnas arbetssituation

Förstudie

Lärarnas arbetsituation Finspångs kommun

Johan Cöster

September 2014

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning	1
2.	Inledning och bakgrund	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga	3
2.2.1.	Revisionskriterier och kontrollmål	3
2.2.2.	Metod och avgränsning.....	3
3.	Resultat av granskningen	5
3.1.	Riktlinjer och styrdokument	5
3.1.1.	Vår bedömning	6
3.2.	Rimliga förutsättningar	6
3.2.1.	Skolagens krav	6
3.2.2.	Årets personalenkät	6
3.2.3.	Lokala förutsättningar och stödfunktioner.....	7
3.2.4.	Vår bedömning	9

1. **Sammanfattning och revisionell bedömning**

PwC har av de förtroendevalda revisorerna i Finspång fått uppdraget att granska kommunstyrelsens hantering av lärarnas arbetssituation.

Revisionsfrågan som besvaras är:

Säkerställs möjligheten till en kvalitativt god lärargärning?

Vår samlade revisionella bedömning är att kommunstyrelsen säkerställer möjligheten till en kvalitativt god lärargärning. Det finns dock brister i vissa stödfunktioner och system som behöver åtgärdas för att underlätta lärarnas och förskollärarnas vardag.

Vi baserar det på följande iakttagelser:

Sammantaget finns riktlinjer på lokal nivå. Det finns ett personalpolitiskt program som tydliggör kommunens perspektiv och hörnstenar. Även i det av KF antagna inriktningsdokumentet *Kunskap och kompetens för samtid och framtid-strategi för framtidens grundskola i Finspång 2012-2014* tydliggörs vilka huvudområden som är centrala att utveckla för att öka måluppfyllelsen och därmed en kvalitativt bra skola.

Vi bedömer att lärare och förskollärare som helhet har rimliga förutsättningar att genomföra sitt pedagogiska arbete. När det gäller gruppen lärare finns det som helhet en tilltro till yrket. Det finns dock områden som kan förbättras givet det som framkommit vid granskning av styrdokument och vid intervjuer. Det rör bland annat bristen på struktur för vikarieförskörning, IT-struktur och IT-stöd, tillgång till stödfunktioner för mindre enheter samt enhetlig introduktion för nyutexaminerade lärare.

När det gäller mer specifika behov kan det finnas anledning att se över eventuella stödåtgärder för att stärka mellanstadielärarna i sin betygssättande roll.

Vi gör bedömningen att utebliven struktur för vikariehantering kan upplevas som stressande för den enskilde läraren.

Som helhet kan det vara på sin plats att se över hur hanteringen av LPP och IUP hanteras lokalt på varje skola. Det tycks vidare vara så att intervjuade lärare använder IT-systemet Fronter i varierande grad. Det är vår bedömning att det kan finnas skäl att se över hur Fronter används internt men även hur systemet upplevs av exempelvis föräldrar.

Det kan även vara aktuellt att se över hur tillgängliga stödfunktionerna är och upplevs vara för mindre enheter och lågstadium. Enligt vad som framkommer i intervjuerna upplever lärare på lågstadiet och mindre enheter det som stressande

och otillfredsställande att de inte har tillgång till exempelvis utbildade specialpedagoger och speciallärare i tillräcklig omfattning. Då detta skiljer sig åt mellan stadierna kan det finnas anledning att följa upp denna fråga.

Vi konstaterar att det generellt finns en stor tilltro till kollegor och ledning. Lärarna tycker om sitt yrke och känner ofta att de "rycks med" när undervisningen fungerar på ett bra sätt. Detta kontraheras dock av det faktum att många lärare och övriga pedagoger känner sig otillräckliga och känner av symptom på utbrändhet enligt medarbetarenkäten.

Det är vår bedömning att det kan finnas ett mervärde i att ta ett samlat grepp kring introduktion av nytexaminerade lärare. Ett gemensamt förhållningssätt kan underlätta för utbyte mellan mentorer och nytexaminerade lärare och samtidigt tydliggöra kravet på innehåll, omfattning och andra relevanta förutsättningar som skapar en likvärdig introduktion och en sammanhållen syn på mentorskap.

Den genomförda förstudien och nyligen genomförd personalenkät pekar på behovet att gå ner på djupet med aktuell frågeställning. Förstudien indikerar att det finns skillnader i synen på om uppdraget är rimligt. Det är vår bedömning att det därför kan finnas anledning att utreda frågan vidare och då exempelvis genom en enkät som går ut till samtliga berörda pedagoger och som vid analys kan brytas ner till skolenhetsnivå och därmed också aggregeras till stadienivå.

2. Inledning och bakgrund

2.1. Bakgrund

Skollagen kräver ett systematiskt kvalitetsarbete både på huvudmanna- och enhetsnivå. Det innebär att huvudmanen ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Av central betydelse är att lärarna ges förutsättningar att genomföra ett kvalitativt gott arbete.

I Finspångs kommun är kommunstyrelsen ansvarig för skolverksamheten.

Revisorerna har utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra denna granskning.

2.2. Revisionsfråga

Säkerställs möjligheten till en kvalitativt god lärargärning?

2.2.1. Revisionskriterier och kontrollmål

Följande kontrollmål ska besvaras:

- Upplever lärarna att de har rimliga förutsättningar för att genomföra sitt pedagogiska arbete?
- Finns riktlinjer och väl definierad styrning av skolverksamheten?

2.2.2. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom intervjuer med ett 20-tal lärare och förskollärare vilka representerar följande enheter; Björke, Grosvad, Hällestad, Högalid, Lotorp, Nyhem, Reymyre, Storäng samt Viggetorp. Därutöver har relevanta styrdokument gåtts igenom. Exempel på underlag och styrdokument är:

- ✓ Personalpolitiskt program
- ✓ Kunskap och kompetens för samtid och framtid – strategi för framtidens grundskola i Finspång 2012-2016
- ✓ Uppföljning av LOHP-resultat 2013 (personalenkät)
- ✓ Kvalitetspolicy för Finspångs kommuns verksamheter
- ✓ Introduktionsprogram (riktlinjer)
- ✓ Checklista introduktion
- ✓ Skoldemokratiplan – principer och guide till elevinflytande

- ✓ Riktlinjer för skolråd i grundskolan och kommunövergripande skolråd för dessa råd
- ✓ Storängsskolans plan mot diskriminering och kränkande behandling
- ✓ Nyhemsskolans plan mot diskriminering och annan kränkande behandling
- ✓ I händelse av konflikt, hot om våld, våld, diskriminering och/eller kränkande behandling
- ✓ Arbetsmiljöverkets inspektionsmeddelanden gällande Björke skola, Grosvadsskolan och Storängsskolan.

3. Resultat av granskningen

3.1. Riktlinjer och styrdokument

Finspångs kommun tydliggör i sitt Personalpolitiska program (KF 2013-06-19) vikten av en tydlig personalpolitik som hjälper verksamheterna att nå uppsatta mål. Finspångs värdegrund utgörs av ett antal ledstjärnor där ansvar, serviceanda och utveckling är centrala begrepp. Ledstjärnorna åtföljs av förhållningssätt och arbetssätt.

Personalpolitiken genomsyras även av fyra perspektiv eller hörnstenar.

- Det goda medarbetarskapet
- Det goda ledarskapet
- Goda samverkansformer
- En bra arbetsmiljö och utvecklande arbetsklimat

I dokumentet tydliggörs kommunens syn på dessa områden och vad som exempelvis omfattar det goda ledarskapet.

I dokumentet *Kunskap och kompetens för samtid och framtid-strategi för framtidens grundskola i Finspång 2012-2014* (Beslutad 2012-02-29) beskrivs vilka områden som pekats ut som centrala för att skapa en kvalitativt bra skola. Det är:

- **Samspel** mellan lärare och elev (baserat på det formativa samtalet). Det ställs även ett tydligt krav på samverkan mellan olika aktörer och yrkesgruppen inom skolan.
- **Höga förväntningar.** Handlar om att arbeta med och lyfta fram elevers goda resultat och att ständigt arbeta med att förbättra verksamheten.
- **Hållbart ledarskap.** D.v.s. ett instruerande och pedagogiskt ledarskap.
- **Lärande i fokus.** Lusten och förståelsen för lärprocessen (formativt arbetssätt) samt perspektivet lärande organisation.
- **Entreprenörskap.** Kreativitet och förutsättningar för att förverkliga idéer.

Utöver dessa lokala styrdokument finns skollag, förordningar och läroplaner som reglerar lärarnas vardag. Enskilda skolor har tagit fram rutinmallar för hot och våld, planer mot diskriminering och annan kränkande behandling samt enligt uppgift kring mentorskap och introduktion av nyutexaminerade lärare. HR-funktionen har även de tagit fram riktlinjer kring introduktionsprogram samt en checklista vid introduktion som chefer ska följa.

3.1.1. Vår bedömning

Sammantaget finns riktlinjer på lokal nivå. Det finns ett tydligt personalpolitiskt program som tydliggör kommunens perspektiv och hörnstenar. Även i det av KF antagna inriktningsdokumentet *Kunskap och kompetens för samtid och framtid-strategi för framtidens grundskola i Finspång 2012-2014* tydliggörs vilka huvudområden som är centrala att utveckla för att öka måluppfyllelsen och därmed en kvalitativt bra skola. I övrigt gör vi bedömningen att det finns framtagna riktlinjer och rutiner för verksamheten.

3.2. Rimliga förutsättningar

3.2.1. Skolagens krav

Enligt Skollagen 3 kap. 4 § ska varje elev och elevs vårdnadshavare fortlöpande informeras om elevens eller barnets utveckling. Detta görs antingen genom betyg eller skriftliga individuella utvecklingsplaner.

Enligt Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2013:163), *"Skriftliga individuella utvecklingsplaner ska upprättas en gång per läsår, i stället för varje termin, för elever i årskurs 1-5 i grundskolan..."* När det gäller utvecklingssamtal ska de hållas minst en gång per termin oavsett årskurs och skolform.

I samband med intervjuerna har det framkommit att man uppfattar de administrativa kraven från staten som omfattande. Det rör sig bland annat om omdömen och individuella utvecklingsplaner (IUP), betygssättning i årskurs fem, rättning av nationella prov och dokumentation och åtgärdsprogram kring elever i behov av särskilt stöd. Det har även framkommit att lokal pedagogisk planering (LPP) upplevs som tidskrävande.

3.2.2. Årets personalenkät

I årets personalenkät, som genomförts av Linköpings universitet, finns ett antal områden som särskilt är värda att nämna och som HR avdelningen i sin analys bedömer vara utvecklingsbara. Sammantaget är det ett antal åtgärder som berör den psykosociala miljön och ledarkap. I analysen för HR avdelningen fram behov att utveckla:

- Ett ledarskapsprogram
- Individuell ledarskapsutveckling
- Utöka och tydliggöra stödfunktioner från HR
- Kartläggning och uppföljning av sjukstatistik
- Bedömningssamtal
- Hälsoundersökningar
- Stresshanteringsgrupper
- Värdegrundsarbete.

I personalenkäten (där sektor barn- och ungdom har en svarsfrekvens på 52 %, vilket är lägst av samtliga sektorer) undersöks medarbetarnas attityd till ledarskap, organisering av arbetet och produktionen, lärande, kompetensutveckling samt arbetsvillkor.

Av enkäten och studien framgår att sektor barn och ungdom ligger högst vad gäller området Arbetsvillkor: obalans mellan ansträngning och belöning (talet 1 och över 1 = högre risk för psykosocial stress) med talet 0,96 vilket kan jämföras med sektor samhällsbyggnad som har lägst med 0,78. Tittar man vidare på andel (i procent) medarbetare över talet 1 ligger sektor barn och utbildning i sämst till med 38 procent vilket kan jämföras med sektor bildning och kultur där 24 procent av medarbetarna upplever en obalans mellan ansträngning och belöning.

Inom området arbetsvillkor: socialt kapital ligger sektorn däremot bäst till med stor tillit till kollegium och svarat positivt på frågor om ”Vi har en ”vi-känsla”, vi bygger vidare på varandras idéer, man känner sig förstadd och accepterad av andra i arbetsgruppen, vi kan lita på vår chef”.

Dessutom ett par kommentarer om område ohälsa & hälsa inom huvudområdet arbetsvillkor. Området fokuserar på variablerna utbrändhet och välbefinnande. För sektor barn och utbildning ligger man näst högst (endast social omsorg ligger högre) vad gäller symptom på utbrändhet. Enligt undersökningen ligger man i riskzonen vid gränsvärdet 50. Medeltalet för sektorn är 38,08. När gäller andelen medarbetare för sektorn som ligger över gränsvärdet 50 är det 31 procent vilket kan jämföras med sektor social omsorg på 34 procent (högst) och bildning och kultur på 27 procent. Motsatsen till dessa siffror är begreppet ”arbetsrelaterat flow” vilket beskrivs som ”att ryckas med, arbetsglädje och upprymdhet, inre motivation”. Här ligger sektorn högst med 3.37 (på en skala 1-5 där 5 är positivt) vilket kan jämföras med bildning och kultur på 3.31.

Avslutningsvis något om området organisering av arbetet och produktion. På frågan ”nöjd med kvalitet på arbetet och mängden arbete” har sektorns medarbetare lägst resultat av samtliga sektorer, 3,83 (av en femgradig skala) jämfört med bildning och kultur som ligger på 4,01. En annan aspekt på detta är hur medarbetarna har svarat på frågan ”övervägt att byta arbetsgivare?” Inom sektorn är det 12 procent av de tillfrågade som övervägt detta vilket kan jämföras med sektor bildning och kultur där 7 procent övervägt detta.

3.2.3. Lokala förutsättningar och stödfunktioner

I samband med intervjuerna framkommer det att de flesta tycker om sitt yrke men att det för många ha varit ett tufft år där de bland annat fått ägna mycket tid till sociala problem snarare än att undervisa. Samtliga som deltagit i intervjuerna uppger att de har tillgång till specialpedagoger och speciallärare men att det inte alltid är utbildade specialpedagoger respektive speciallärare. I övrigt så nämns stöd i form av skolkurator, skolsköterska, skolpsykolog, studie- och yrkesvägledare, talpedagoger samt skolnärvaroteamet. De olika stödfunktionernas tillgänglighet för olika skolenheter varierar dock och mindre enheter upplever att vissa stödfunktioner är mer svårtillgängliga än andra. Det rör sig bland annat om upplevd brist på tillgång till kurator, talpedagog och speciallärare.

Exempel på stöd kan vara undervisning av speciallärare, stöd till lärare från specialpedagog, läxhjälp eller förstärkt undervisning i exempelvis svenska och matematik. Arbetslagen har en central roll i att organisera undervisningen. Exempelvis kan det finnas behov att en klass får extra stöd under en period. Arbetslaget bestämmer hur bemanningen ska se ut under aktuell period. Som helhet utgör kollegor och rektor ett starkt stöd i olika sammanhang. När det gäller andra stödfunktioner och förebyggande åtgärder nämns även företagshälsovård och friskvårdsbidrag. Som ytterligare förebyggande åtgärder efterfrågas hälsoundersökningar.

Ledarskapets betydelse kan inte underskattas och i samband med intervjuerna framkommer vikten av rektors ledarskap för att skapa en god arbetsmiljö och tillit i kollegiet.

Det intervjuade upplever även att kraven från hemmen har ökat. Som helhet fungerar kontakterna med hemmet/målsman oftast bra men i de fall där det inte fungerar tar det mycket tid i form av dokumentation och möten. En skola har försökt att öka dialogen kring aktuella frågor genom att exempelvis genomföra en föräldraenkät genom kvalitetssäkringssystemet Qualis.

I samband med intervjuerna framkommer det att vissa mellanstadieskolor har haft en tuff tillvaro. Det handlar, enligt utsago, om centralt beslutad fortbildning som inte förankrats, förändrad arbetsbelastning med betygssättning och nationella prov.

När det gäller mentorskap för nyutexaminerade lärare framkommer det i intervjuerna att det ser olika ut på olika skolenheter. Det finns, enligt uppgift från HR-avdelningen, ingen centralt framtagen mall vad som ska ingå i ett mentorskap. En del skolenheter använder sig av de rekommendationer som Skolverket ger medan andra skolenheter strukturerar ett eget mentorskap och introduktion. Enligt uppgift skiljer sig uppläggen i omfattning, struktur och om exempelvis mentorn får kompensation på något vis.

Enligt samstämmiga uppgifter i samband med intervjuerna har det under de gångna läsåren inte funnit utrymme för så kallade ämneskonferenser där olika ämnens didaktik diskuterats. I samband med intervjuerna framkommer dock att ämneskonferenser ska införas från och med läsåret 2014-2015.

Även den fysiska arbetsmiljön kan vara avgörande om man som lärare har förutsättningarna att erbjuda en god pedagogiskt utbildning. Vid intervjuerna framkommer att den fysiska arbetsmiljön i stort upplevs som tillfredsställande med tillgång till eget skrivbord, dator och tillgång till telefon. Några skolor har ej tillfredsställande städning vilket även framkommit i Arbetsmiljöverkets inspektionsmeddelanden.

Andra lokala förutsättningar som styr lärarnas vardag är tillgången till vikarier. Enligt vad som framkommit under intervjuerna är det upp till varje lärare att hitta sin egen vikarie. Vissa skolor har på eget initiativ upprättat en form av vikariebank med ett antal personer som de vet ställer upp vid behov.

IT-struktur och IT-stöd är som bekant fundamentalt för en fungerande verksamhet. Fungerande stödsystem i form av Fronter, tillgänglig IT-miljö för såväl elever samt lärare och driftsäkra system är några områden som inte fungerar fullt ut enligt vad som framkommer i intervjuerna. När det gäller Fronter är det flera lärare som vittnar om ett omständigt program som upplevs som svårtillgängligt av föräldrar och målsmän. I avseende tillgänglighet för elever upplever flera av lärarna som intervjuats att det finns för få datorer eller läsplattor att tillgå. Därutöver upplevs stödet från Finet som bristfälligt där bland annat servicegraden ifrågasätts.

På frågan om lärarna har rimliga förutsättningar svarar representanterna för båda högstadieskolorna ja på frågan. När det gäller mellanstadieskolorna är det en varierande bild där majoritet av de tillfrågade lärarna uppger att de har rimliga förutsättningar. I den skola som avviker upplever man en brist på speciallärare, ej förankrad fortbildning och en administration som upplevs som omfattande. Samma fråga besvarades negativt av tillfrågade lågstadielärare. De upplever att de inte räcker till och att det inte finns tillräckligt med stödfunktioner. Förskoleklass har fått ett mer omfattande uppdrag och det framkommer i intervjuerna att förskollärarna upplever att det är svårt att hinna med läroplanens alla mål. Därutöver upplever de att de har allt för snålt tilltagen planeringstid.

På frågan om de vill byta yrke så svarar en majoritet av samtliga tillfrågade lärare och förskollärare att de är nöjda men att yrket har förändrats negativt. Några kan tänka sig en annan roll inom skolans värld och någon enstaka en helt ny yrkeskarriär.

3.2.4. Vår bedömning

Vi bedömer att lärare och förskollärare som helhet har rimliga förutsättningar att genomföra sitt pedagogiska arbete. När det gäller gruppen lärare finns det som helhet en tilltro till yrket. Det finns dock områden som kan förbättras givet det som framkommit vid granskning av styrdokument och vid intervjuer. Det rör bland annat bristen på struktur för vikarieförsörjning, IT-struktur och IT-stöd, tillgång till stödfunktioner för mindre enheter samt enhetlig introduktion för nyutexaminerade lärare.

När det gäller mer specifika behov kan det finnas anledning att se över eventuella stödåtgärder för att stärka mellanstadielärarna i sin betygssättande roll.

Som helhet kan det vara på sin plats att se över hur hanteringen av LPP och IUP hanteras lokalt på varje skola. Det tycks vidare vara så att intervjuade lärare använder IT-systemet Fronter i varierande grad. Det är vår bedömning att det kan finnas skäl att se över hur Fronter används internt men även hur systemet upplevs av exempelvis föräldrar.

Det kan även vara aktuellt att se över hur tillgängliga stödfunktionerna är och upplevs vara för mindre enheter och lågstadium. Enligt vad som framkommer i intervjuerna upplever lärare på lågstadiet och mindre enheter det som stressande och otillfredsställande att de inte har tillgång till exempelvis utbildade specialpedagoger och speciallärare i tillräcklig omfattning. Då detta skiljer sig åt mellan stadierna kan det finnas anledning att följa upp denna fråga.

Vi konstaterar att det generellt finns en stor tilltro till kollegor och ledning. Lärarna tycker om sitt yrke och känner ofta att de "rycks med" när undervisningen fungerar på ett bra sätt. Detta kontraheras dock av det faktum att många lärare och övriga pedagoger känner sig otillräckliga och känner av symptom på utbrändhet enligt medarbetarenkäten.

Det är vår bedömning att det kan finnas ett mervärde i att ta ett samlat grepp kring introduktion av nytexaminerade lärare. Ett gemensamt förhållningssätt kan underlätta för utbyte mellan mentorer och nytexaminerade lärare och samtidigt tydliggöra kravet på innehåll, omfattning och andra relevanta förutsättningar som skapar en likvärdig introduktion och en sammanhållen syn på mentorskap. En annan aspekt temat kollegium och kollegor är tillgången till vikarier. Vi gör bedömningen att utebliven struktur för vikariehanteringen kan upplevas som stressande för den enskilde pedagogen.

2014-09-22

Johan Cöster

Projektledare

Lena Brönnert

Uppdragsledare