



Säters kommun

Granskning av grundskolans
ledningsfunktion
Revisionsrapport

KPMG AB
2015-04-17

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	3
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	3
7.	Metod	3
8.	Rektors roll och uppdrag	4
9.	Iakttagelser	5
9.1	Ledningsorganisationen	5
9.2	Rektors stödorganisation	6
9.3	Styrning och administrativa processer	8
9.4	Personalens syn på rektors pedagogiska ledning och stöd	11
9.5	Rektors ledarskapsutveckling	15
10.	Kommentarer och bedömningar	16

1. Sammanfattning

Hur ser ledningsorganisationen ut i förvaltningen?

Barn- och utbildningsnämnden ansvarar för utbildningen i Säters kommun. Förvaltningschefen leder arbetet vid barn- och utbildningsförvaltningen med en biträdande förvaltningschef vid sin sida. Fyra skolenheter leds av fyra rektorer som är placerade under förvaltningschefen. Tre av fyra rektorer har ledningsstöd till sitt förfogande. Personal inom elevhälsan är underställd chefen för elevhälsan.

Vilka organisatoriska förutsättningar har rektor för att genomföra sitt uppdrag?

Det administrativa stödet runt rektor är mycket begränsade, vilket har medfört att pedagogiskt ledarskap inte har kunnat utövas enligt lag. Det kan finnas flera förklaringar till detta. Dels har ledningsresursen varit för liten, dels har det funnits brister i organisation och rutiner. Huvudmannen har i måldokumentet inför 2015 ambitionen att "förstärka ledningsorganisationen". Vikarieanskaffningen planeras att organiseras centralt, vilket skulle frigöra mycket tid för skolassistenterna, som då skulle kunna bistå rektorerna i högre grad. Rektorer och lärare upplever serviceorganisationen, vad fastighetskötsel, vaktmästeri och lokalvård beträffar, som mycket bristfällig och som tar tid från rektors ledarskap.

Hur uppfattar personalen tillgången till rektors pedagogiska ledning och stöd?

Personalen saknar i stort pedagogisk ledning. Rektor upplevs på vissa enheter som frånvarande. För ingen rektor är det en naturlig del i arbetet att göra längre lektionsbesök eller samtala kring lektioner med enskilda lärare eller grupper av lärare.

Hur fungerar de administrativa processerna och styrningen?

Det systematiska kvalitetsarbetet håller på att utvecklas. På alla nivåer i organisationen medverkar personalen. Budgetprocessen bygger på relevanta underlag. Rektorerna upplever inte att de är delaktiga i budgetprocessen, utan planerar sin verksamhet utifrån den budget som presenteras dem.

Hur arbetar nämnden med ledarskapsutveckling för rektorerna?

Nämnden är angelägen om att ledarna ska utvecklas i sin roll som rektorer. Inte bara rektorer utan även biträdande rektorer och chefen för elevhälsan har beretts möjlighet att genomgå rektorsprogrammet. Mer erfarna rektor får anmäla sig till rektorslyftet. Huvudmannen är också engagerad i SKL:s PRIO-projekt och är med i Skolverkets dialognätverk.

Det pedagogiska arbetet vid skolenheterna leds inte av rektor enligt lagens intention. Rektorerna anser sig inte ha kunnat prioritera denna uppgift framför löpande uppgifter såsom elevärenden, personalärenden och en mängd mer eller mindre kvalificerade administrativa uppgifter.

Huvudmannen är medveten om problematiken och vidtager åtgärder. Jag ser positivt på detta och ger vidare ytterligare förslag på åtgärder såsom en översyn rektorernas administrativa uppgifter gällande rutiner, översyn av serviceorganisationen och att frågor som berör flera enheter behandlas och beslutas centralt av rektorerna. Det är också mycket angeläget att huvudmannen följer upp besluten så att målet att rektor kan leda det pedagogiska arbetet och utveckla utbildningen snabbt kan uppnås.

2. Bakgrund

Vi har av Säters kommuns revisorer fått i uppdrag att granska grundskolans ledningsfunktion/rektors uppdrag. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Ett av flera viktiga mål för revisorernas granskning av verksamheten i Säters kommun utgörs av att se hur ledarskapsfrågorna hanteras och utövas.

I kommunens ledning och styrning har det lokala ledarskapet en mycket stor betydelse för verksamheten och verksamhetens resultat. Inte minst inom skolan har rektorerna ett sådant uppdrag. Rektor har i sitt arbete att hantera läroplan och förordningar, de kommunala målsättningarna, tilldelade resurser för den operativa verksamheten, personalens krav på en kompetent och tillgänglig chef samt elevers, föräldrars och övriga intressenters krav på en hög kvalitet. Ofta uttrycks också uppdraget som en kollision mellan administration och pedagogiskt ledarskap.

Kommunen har annars inom de ramar som riksdagen och regeringen anger, frihet att organisera och administrera verksamheten i skolan. Den enda ledningsfunktionen som staten kräver skall finnas i skolorganisationen är rektorn (Skollagen 2 kap 9 §). Rektorns huvuduppgift är att leda och samordna det pedagogiska arbetet. Detta krav dikteras främst av statens intresse att garantera en likvärdig skola för alla med utgångspunkt i skollag med flera styrdokument. Men det är också föranlett av behovet av att ha någon som i skolorganisationen svarar för beslut som rör enskilda elevers rätt. Rektorn ska också verka för att utbildningen utvecklas.

Rektorn skall med andra ord garantera och säkerställa utbildningens kvalitet, likvärdighet samt elevens rättssäkerhet. Rektorn skall kunna hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet inom sitt ansvarsområde. Rektorsfunktionen är också barn- och utbildningsnämndens redskap när det gäller styrning och ledning.

Säters kommuns revisorer bedömer ur ett *risk- och väsentlighetsperspektiv* att det är mycket viktigt med en väl fungerande ledningsfunktion för att nå en god måluppfyllelse.

3. Syfte

Granskningen syftar till att ge svar på:

- Hur ser ledningsorganisationen ut i förvaltningen?
- Vilka organisatoriska förutsättningar har rektor för att genomföra sitt uppdrag?
- Hur uppfattar personalen tillgången till rektors pedagogiska ledning och stöd?
- Hur fungerar de administrativa processerna och styrningen?
- Hur arbetar nämnden med ledarskapsutveckling för rektorerna?

4. Avgränsning

Projektet innebär att KPMG genomför en granskning av rektorernas arbetssituation inom grundskolverksamheten i kommunen utifrån ovan nämnda krav. Inriktningen i uppdraget koncentreras dels mot lärarnas och övrig pedagogisk personals upplevelse av tillgång till rektors pedagogiska ledning och stöd, dels mot rektorernas och förvaltningens hantering av de administrativa processerna. Även ansvars- och befogenhetsfördelningen för ledningen inom gällande organisation granskas.

5. Revisionskriterier

Revisionskriterier för denna granskning utgörs i huvudsak av följande:

- Skollag (2010:800), i rapport benämnd Skoll
- Nämndens riktlinjer och mål

6. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser barn- och utbildningsnämnden.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- studium av relevanta dokument och
- intervjuer med barn- och utbildningsnämndens ordförande, förvaltningschefen, tf. förvaltningschef, kommunens rektorer, fackliga företrädare samt lärare vid låg- mellan- och högstadium. Telefonintervju har genomförts med chefen för elevhälsan.

För granskningen har Joakim Nertyk, utbildningsspecialist ansvarat. Mats Lundberg har deltagit i sin roll som kundansvarig.

Rapporten har sakgranskats av tillförordnad förvaltningschef Per Wikström.

8. Rektors roll och uppdrag

En skolenhet ska ledas av en rektor som, för att ha kunnat anställas, ”genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt”. (2 kap. 11 § Skoll) ”Det pedagogiska arbetet... ska ledas och samordnas av en rektor.” (2 kap. 9 § Skoll)

I läroplanen tydliggörs rektors ansvar som pedagogiskt ledare och chef personalen och som övergripande ansvarig ”för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen”. (Lgr11, 2.8)

Skolinspektionen genomförde 2001-2012 en kvalitetsgranskning av ”Rektors ledarskap”. (Skolinspektionens rapport 2012:1) 33 grundskolor i tolv kommuner, både kommunala och fristående, har granskats. Säter var inte en av dessa kommuner, men det är ändå angeläget att följa upp de utvecklingsområden som Skolinspektionen utpekade. Det handlar för det första om rektors pedagogiska ledarskap i praktiken. ”Rektor behöver ge ett aktivt stöd, stimulans och inspiration till lärarnas eget lärande om vad som skapar framgångsrik undervisning.” För det andra måste rektors roll förtydligas. Det måste tydligt framgå var ansvaret ligger. För det tredje måste det systematiska kvalitetsarbetet förbättras. Det handlar om ”kunskapsuppföljning, analys och prioriteringar”. I utvecklingsarbetet tas i flera fall inte elevernas tankar och erfarenheter tillvara. Skolinspektionen lyfter också fram det anmärkningsvärda i att det ”specialpedagogiska perspektivet” kan saknas.

Forskning visar att rektor har ett stort inflytande på skolenhetens måluppfyllelse. Det är därför av stor vikt att huvudmännen kan rekrytera kompetenta ledare som kan inspirera och utveckla den pedagogiska verksamheten. (se t.ex. IFAU rapport 2012:15)

”Som rektor eller förskolechef får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt” enligt 2 kap 11 § skollagen. Det framgår alltså i lagen att det både måste handla om utbildning och erfarenhet, men några ytterligare förtydligande om vad som menas finns inte. t.ex. att rektor ska ha avlagt akademisk examen på viss nivå.

I november 2013 meddelade Skolinspektionen beslut efter tillsyn i kommunen. Först drygt ett år därefter avslutades tillsynen, efter att kommunen hade fått inkomma med två kompletteringar till redovisningen av vidtagna åtgärder. I juni 2014 gjordes också ett uppföljningsbesök.

9. Iakttagelser

9.1 Ledningsorganisationen

Kommunfullmäktige i Säters kommun har inrättat en barn- och utbildningsnämnd, med elva ledamöter, som ska fullgöra ”kommunens uppgifter inom det offentliga skolväsendet”. (Huvudreglemente, reviderad 2014-05-26) Det handlar om att ansvara för verksamheten inom förskola, grundskola, särskola, skolbarnomsorg, vuxenutbildning, kulturskola och ungdomsverksamhet.

Den kommunala förvaltningen leds av kommunchefen. Frågor kopplade till barn- och utbildningsnämndens verksamheter behandlas inom barn- och utbildningsförvaltningen som leds av förvaltningschefen med stöd av en biträdande förvaltningschef. Närmare 400 medarbetare har sin anställning inom dessa verksamhetsområden.

I Säters tätort finns det tre grundskolor: Kungsgårdsskolan F-6, Prästgårdsskolan F-2 och Klockarskolan som är ett högstadium. Prästgårdsskolan är idag bara en byggnad och utgör ingen egen skolenhet. Förutom dessa finns det ytterligare två F-6-skolor, i Stora Skedvi skola i Stora Skedvi respektive Enbacka skola i Gustafs.

skola	rektor	biträdande rektor	antal elever
Enbacka skola	Ingela Murars-Sares		283
Kungsgårdsskolan	Ulrika Engman	Maria Eld	394
Klockarskolan	Maria Fredriksson	Per Sandberg	276
Stora Skedvi skola	Görel Karlsson		159

(Källa: www.sater.se)

Förvaltningschefen, biträdande förvaltningschefen, rektorerna, förskolecheferna, kulturskolans ledare och chefen för elevhälsan bildar förvaltningens ledningsgrupp, som bland annat arbetar fram, följer upp och utvärderar nämndens mål. Gruppen arbetar också med systematiskt kvalitetsarbete.

Utöver ledningsgrupp finns så kallade utvecklingsgrupper för respektive verksamhetsform. Vid utvecklingsgrupperna hanteras verksamhetsspecifika utvecklingsfrågor. Förutom rektorerna ingår i grundskolans utvecklingsgrupp även biträdande rektorer och person med uppgift som ledningsstöd.

Chefen för elevhälsan leder elevhälsoarbetet i kommunen. Hon är personalchef för specialpedagoger, skolsköterskor, kuratorer och ett tjugotal elevassistenter samt en resurspedagog. Psykolog- och skolläkartjänster köps in externt.

Utbildningsorganisationen upplevs av de intervjuade i stort som ändamålsenlig. Synpunkter framförs emellertid på elevhälsoorganisationen. Någon rektor menar att vederbörande skulle behöva leda kurators och specialpedagogers arbete. Till förordnad förvaltningschef är av uppfattningen att rektor ger uppdrag och leder arbetet till exempel vid EHT (elevhälsoteam). Lärarna upplever att elevhälsan ligger vid sidan om deras verksamhet; de vill ”få in elevhälsan i skolan”. De känner också en viss osäkerhet om vem som beslutar. Det framförs vidare synpunkter på att proceduren från upptäckt behov till genomförd åtgärd är väl byråkratisk och utdragen. Rektor har enligt lag ansvar för att eleverna får särskilt stöd om de behöver det, ändå framkommer det vid intervjuerna att elevhälsochefen kan avslå av rektor framförda behov. Tf. förvaltningschef påtalar att elevhälsochefen har begränsade resurser till sitt förfogande och att dessa måste fördelas efter behov. Skulle en rektor behöva ytterligare resurser får rektor ge stöd och vid behov rekrytera inom skolenhetens budget. Elevhälsochefen har inte upplevt att hon har hamnat i motsättningar med rektorer, men det kommer nya rektorer och nya lärare och kanske har informationen till dem om hur organisationen fungerar varit bristfällig eller inte gått fram. Elevhälsoarbetet gentemot enskilda elever sker i tre steg. I det första steget deltar elevhälsan i samtal i arbetslaget. Rektor är ibland med. Det andra steget är EHT under rektors ledning. EHT träffas varje till var tredje vecka beroende på skolenhet. En gång i månaden är representant för socialtjänsten närvarande. Det sista steget är den centrala elevhälsan. På denna nivå leds mötet av chefen för elevhälsan i närvaro av rektor. Chefen för elevhälsan påtalar att även om hon leder mötet är det rektor som är ansvarig för eleverna och för de åtgärder som ska vidtagas.

9.2 Rektors stödorganisation

Det genomsnittliga antalet lärare per rektor i grundskolan i riket ligger på 22, för kommunala huvudmän på 23. (Se Skolverkets statistik, jämförelsetal) I Säters har antalet lärare per rektor under femårsperioden 2009-2013 minskar från 24 till 15. Vid sidan av ansvar för lärarpersonalen kan rektor också ansvara för administrativ personal, studie- och yrkesvägledare, elevhälsopersonal med flera, vilket måste beaktas då man ska analysera rektors arbetsbelastning.

skola	ledningsresurs	total personal
Enbacka skola	1,50	35

Kungsgårdsskolan	2,00	48
Klockarskolan	2,25	40
Stora Skedvi skola	1,00	19

(Källa: Säters kommun)

De medarbetare som arbetar inom elevhälsan är organisatoriskt placerade under chefen för elevhälsan. Ett personalansvar om 19-24 medarbetare måste betraktas som en fullt rimlig personalstyrka att ansvara för under förutsättning att övriga arbetsuppgifter kan anses vara rimliga. I tabellen ovan ser vi att ledningsresursen för alla grundskoleenheter utom en överstiger 1,0 tjänst. På respektive Kungsgårdsskolan och Klockarskolan finns det en heltidsanställd biträdande rektor. Rektor för Klockarskolan är också rektor för grundskolan i kommunen, som stöd har hon 25 procent biträdande rektor, som till 75 procent är biträdande rektor på Kungsgårdsskolan. På Kungsgårdsskolan finns också en skolassistent som finansieras med 25 procent ledningsresurs. Biträdande rektor på Klockarskolan är till 25 procent också chef för Ungdomens hus. På Enbacka skola finns en ledningsresurs på halvtid, som inte benämns biträdande rektor. Det är rektor som enligt lag beslutar om sin inre organisation och rektor för Enbacka har beslutat att använda resursen till bland annat systematiskt kvalitetsarbete och inte till att avlasta personalansvaret.

Rektorerna upplever ett starkt stöd i sina biträdande rektorer respektive i sin ledningsresurs. Varje rektor har fördelat arbetsuppgifterna mellan sig och biträdande rektor utifrån vad de har ansett lämpligt. Det finns emellertid inget formellt delegationsbeslut mellan rektor och biträdande rektor, vilket betyder att rektor fattar de formella besluten. Några lärare tycker också att det råder en osäkerhet kring vem det är som beslutar. Det kan ibland vara svårt att få besked, säger de.

Rektorerna har också administrativt stöd i form av skolassistenter som är placerade ute på skolenheterna. På central nivå finns ytterligare stöd i form av förvaltningsekonom, fastighetssamordnare, IT-pedagog samt utredare/utvecklare med kompetens inom områdena statsbidragsansökningar, skoljuridik, enkätverktyg och IT. På central kommunnivå sitter personalchefen, som delvis kan bistå rektorerna i personalärenden. Förvaltningschefen skulle gärna sett att rektorernas stöd i personalfrågor kunde vara mer omfattande. Även rektorerna anser att de skulle behöva mer stöd i avtalsfrågor, rehabiliteringsärenden och vid omplaceringar. Vid sidan av detta personella stöd finns även ett blankettarkiv, som syftar till att underlätta rektors beslutsfattande, samt IT-system för pedagogisk elevdokumentation, elevhälsodokumentation ekonomi- och personaladministration. Dessa system upplevs i stort som ändamålsenliga.

Rektorerna har också tillgång till två juridiska söktjänster, ”DraftIT” och ”Notisum”.

I barn- och utbildningsnämndens verksamhetsplan för 2015 konstateras att ”flera beslut från inspektionen har koppling till att skolledarna inte har tillräckliga förutsättningar för att kunna fullgöra sitt uppdrag inom givna ramar”. ”Målsättningen inför 2015 är att kunna förstärka ledningsorganisationen motsvarande en heltidstjänst.”

Skolledarna känner sig frustrerade över att inte kunna verka som pedagogiska ledare. De arbetar med uppgifter som borde utföras av andra kompetenser. De ser med tillförsikt fram emot att bli avlastade uppgifter och kunna få ökat administrativt stöd av administratörerna då dessa avlastas vikarieanskaffningen. Både skolledarna och lärarna är mycket kritiska mot en bristande servicefunktion, både vad gäller fastighetsskötsel, vaktmästeri och lokalvård. Det är omständligt att felanmäla. Åtgärder genomförs ibland och ibland inte. Lärare försöker i flera fall själva tillfälligt lösa uppkomna problem och inte sällan får rektor i uppdrag att handha det. Rektorerna känner också en form av uppgivenhet när brister som de har påtalat vid flera tillfällen och även markerat som akuta inte åtgärdas.

9.3 Styrning och administrativa processer

Barn- och utbildningsnämnden fastställer årligen en verksamhetsplan som tar avstamp i de utvecklings- och förbättringsområden som har definierats och fastslagen budget. Inför 2015 står nämnden inför primärt tre utmaningar:

1. ”att komma till rätta med de brister Skolinspektionen identifierat”,
2. ”att skapa förutsättningar för att förbättra kunskapsresultaten inom grundskolan” och
3. ”att skapa förutsättningar för Dahlander kunskapscentrum att utveckla en ekonomiskt bärkraftig och konkurrensförmågig stark gymnasieskola”.

I verksamhetsplanen diskuteras vilka åtgärder som måste vidtagas för att komma tillrätta med de brister som Skolinspektionen påtalat. Andra behov av åtgärder definieras utifrån ett mer långsiktigt perspektiv. Efter en samlad bedömning av verksamheternas resultat beslutar nämnden om verksamhetsmål för 2015.

- Barn, elever och personal möts av höga förväntningar.
- Andelen barn och elever som känner sig delaktiga och har inflytande i det egna lärandet ökar.

- Kunskapsresultaten inom grundskolan förbättras och överstiger det förväntade resultatet (enligt SALSA).
- Andelen elever som fullföljer sin gymnasieutbildning vid Dahlander kunskapscentrum inom fyra år ökar.
- Andelen elever med studieavbrott inom vuxenutbildningen minskar.
- Andelen undervisningstimmar per elev och vecka för särvox ökar.

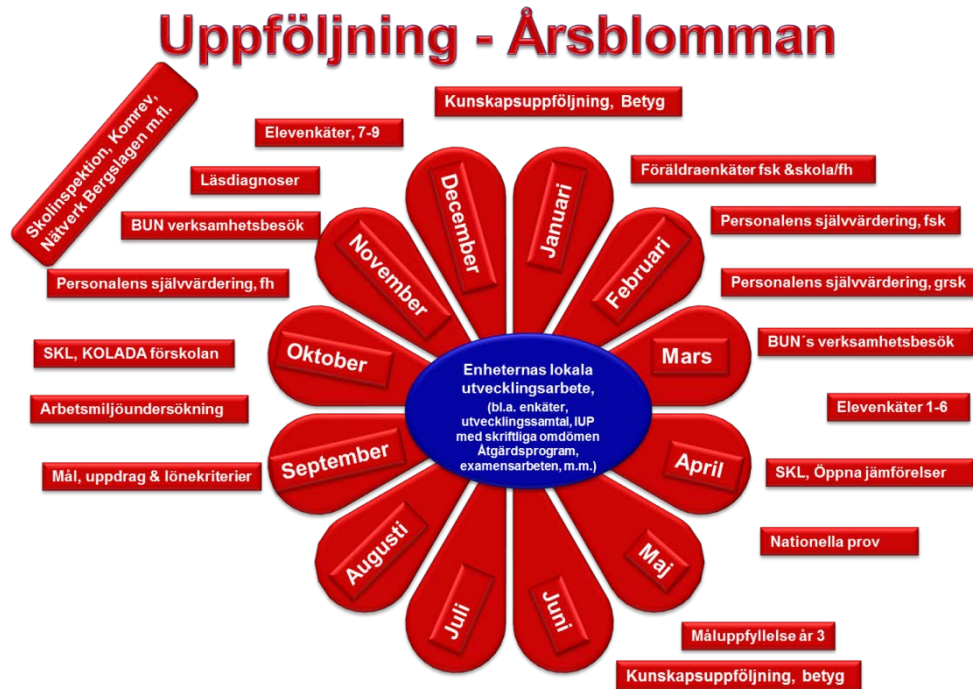
Vid varje mål klargörs också på ett föredömligt sätt hur måluppfyllelsegraden ska mätas. Planen har förutsättningar att vara styrande för förvaltning och rektorer och att ge dem stöd i arbetet.

Budgetarbetet utgår från relevanta underlag, det vill säga faktiska kostnader för verksamheten. I samband med budgetarbetet ges rektorerna, enligt ordföranden i nämnden, möjlighet att framföra sin tankar kring enhetens behov för ökad måluppfyllelse. Rektorerna menar emellertid att deras medverkan i budgetprocessen är mycket begränsad och att det snarare handlar om att skapa en organisation inom givna ramar.

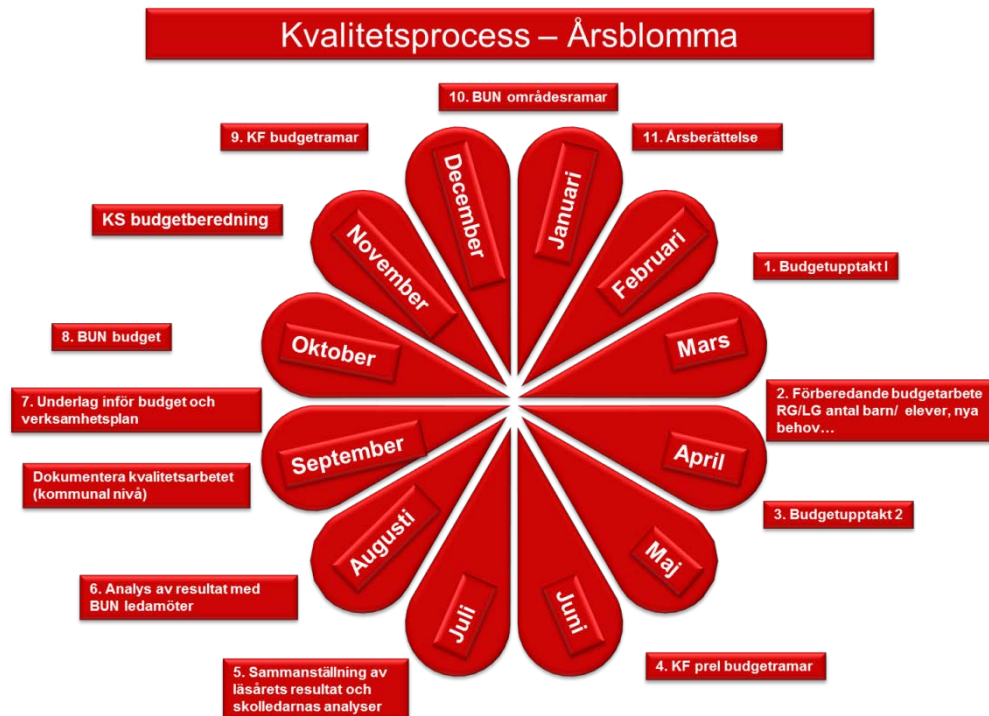
Barn- och utbildningsnämnden gör årligen besök på skolenheterna. Alla skolor hinner besökas under en treårsperiod. Vissa skolor besöks oftare. På varje skolenhet finns ett brukarråd med rektor och representanter för personal, elever och vårdnadshavare. Varje nämndsledamot har någon skolenhet som vederbörande särskilt skall följa, till exempel genom att delta i brukarråd eller besöka. På nämndens dagordning finns en stående punkt under vilken ledamöterna redogör för sina kontakter med skolenheterna. Lärarna ser positivt på att nämndens ledamöter besöker dem i deras vardag. De är dock kritiska mot om det sker slarvigt och ogenomtänkt, vilket en intervjuad ge exempel på. Besöken måste ha ett genomtänkt upplägg och kommuniceras med personalen på skolenheten.

Nämndens protokoll delges rektorerna genom kommunens intranät och direkt per e-post. Frågor som berör skolledarna som kollektiv tas upp i ledningsgrupp eller utvecklingsgrupp. I nämndens delegationsordning tydliggörs vilka beslut som rektor har att fatta å nämndens vägnar. Beslut på delegation ska delges nämnden på särskild blankett vid det sammanträde som närmast följer efter delegationsbeslutet. (Om beslutet tas inom en vecka före ett nämndsmöte hänskjuts anmälan till påföljande möte.)

Förvaltningschefen är rektorernas chef och följer upp att arbetet sker enligt gällande styrdokument. Uppföljning sker både vid medarbetarsamtal och genom verksamhetsbesök. Rektorerna skulle uppskatta om förvaltningschefen i högre grad var ute i verksamheten.



”Resultaten från ovanstående årscykel integreras i kommunens ekonomiska process genom att resultaten kopplas samman med budgetprocessen enligt följande moment: Resultaten sammanställs efter läsårets slut. I augusti samlas skolledarna för att analysera resultaten och identifiera utvecklingsområden. Efter denna analys träffas barn- och utbildningsnämndens ledamöter för att göra en politisk analys av resultaten och definiera vilka områden man vill utveckla. Resultatet av analysen ligger till grund för nya verksamhetsmål till budgetberedning under september – oktober månad. Processen med att integrera kvalitetsarbetet med budgetarbetet åskådliggörs i nedanstående årscykel:”



Förvaltningschefen tycker att styrningen från nämnden ner i organisationen är tydlig. Nämnden arbetar med vad-frågorna och tjänstemännen med hur-frågorna. Målen bryts ner på enhetsnivå. På respektive skola arbetar lärarna med de effektmål som har satts upp på enhetsnivå. Rektor följer upp graden av måluppfyllelse och sammanställer resultaten på enhetsnivå för rapportering till förvaltningen. Graden av måluppfyllelse ligger också till grund för den individuella lönesättningen. Inom grundskolan finns inget datastöd för det systematiska kvalitetsarbetet, men förvaltningschefen räknar med att utbildningen inom PRIO ska ge rektorerna nya och ändamålsenliga verktyg för uppföljning och analys av sin verksamhet.

9.4 Personalens syn på rektors pedagogiska ledning och stöd

Vårterminen 2013 lät Skolinspektionen genomföra skolenkäter som riktades till elever, vårdnadshavare och personal med koppling till de huvudmän som var föremål för tillsyn under hösten samma år. Av intresse för denna granskning har varit att titta på den pedagogiska personalens svar på frågor kopplade till ledarskap, utveckling och rutiner. Svarsfrekvensen för skolenhet 1-3 ligger högt på runt 90 procent och för skolenhet 4 på 67 procent. Siffran, 0-10, i varje kolumn visar på hur lärarna har ställt sig till påståendet. Ju högre värde, desto mer instämmer respondenterna i påståendet.

Pedagogiskt ledarskap	1	2	3	4	Enkät- genom- snitt ¹
Rektor har god kunskap om det dagliga arbetet i skolan.	7,4	6,5	5,3	4,6	6,6
Rektor arbetar för att främja elevernas kunskapsutveckling.	8,5	6,4	5,2	5,7	7,4
Rektor tar ansvar för det pedagogiska arbetet på skolan.	7,2	5,1	4,7	4,1	6,8
Index	7,7	6,0	5,1	4,8	6,9

(Siris, Skolinspektionen)

Som vi har sett ovan är rektors roll betydande för utbildningen enligt skollag och läroplaner. Personalens syn rektors pedagogiska ledarskap är positiv för en av de fyra grundskolenheterna. För två av enheterna visar enkäterna på synnerliga brister i det pedagogiska ledarskapet eller på andra påtagliga problem i relationen mellan rektor och personalen.

Skolinspektionen påvisar också, i tre av de enskilda skolbesluten, brister i det pedagogiska ledarskapet. (Skolinspektionen, dnr 43-2013:277) För två av enheterna ska huvudmannen ”se till att rektorn tar ett tydligare ansvar som pedagogisk ledare och chef”. För den tredje enheten är kritiken ännu skarpare och handlar om att ”rektorn ska ta sitt ansvar som pedagogisk ledare”.

¹ Med enkätgenomsnitt avses genomsnittet av svaren vid enkäten som genomfördes vt 2013 vid 507 skolenheter. Medelvärde och indexvärde hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna anger att påståendet ”stämmer helt och hållet” och 0 att påstående inte alls stämmer, däremellan finns alternativen ”stämmer ganska bra” och ”stämmer ganska dåligt”.

Utveckling av utbildningen	1	2	3	4	enkät- genom- -snitt
Rektor ser till att utvärderingen av elevernas kunskapsutveckling ligger till grund för utveckling av utbildningen.	7,5	6,1	4,4	4,6	6,7
Rektor ser till att arbetssätt förändras om elevernas inte uppnår kunskapskraven.	7,1	5,6	4,4	4,4	6,1
Rektor ser till att uppföljningen av mitt och mina kollegers arbete leder till relevanta förändringar i arbetssätt.	6,9	4,9	5,2	3,7	5,9
Index	7,2	5,5	4,7	4,2	6,2

(Siris, Skolinspektionen)

Personalens syn på huruvida rektor tar sitt ansvar för att utbildningen utvecklas är också negativ för tre av skolorna. I Skolinspektionens skolbeslut riktas skarp kritik mot tre skolenheter. (Skolinspektionen, dnr 43-2013:277) Huvudmannen måste tillse ”att rektorn bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete på skolnivå som dokumenteras och innefattar planering, uppföljning och utveckling av verksamheten samt att detta arbete genomförs under medverkan av lärare, övrig personal och elever”. För en av skolenheterna nöjer sig Skolinspektionen med att påtala brist beträffande uppföljning och analys av ”skolans resultat i samtliga ämnen i förhållande till de nationella kunskapskraven”. Även i kommunbeslutet riktas kritik mot huvudmannens brister beträffande systematiskt kvalitetsarbete.

De intervjuade lärarna verifierar bilden i enkäten och har inte kunnat se någon positiv utveckling sedan dess. På någon skola anser man att rektor är osynlig och för det mesta oanträffbar både fysiskt och per telefon. På en annan har man ett stort förtroende för rektor, men menar att hon i högre grad skulle behöva vara ute i verksamheten och verka som pedagogisk ledare. Lärarna upplever också att rektorerna saknar samsyn i flera frågor. Kommunen är inte större än att det i allmänna frågor skulle kunna gälla en gemensam policy på alla enheter. Exempel som lyfts fram är olika syn på och beslut beträffande fotograferingsförbund, sockerförbund och vilken kompensation lärarna ska få för deltagande vid öppet hus. Till förordnad förvaltningschef menar att ”detta är direkt felaktiga påståenden. Barn- och utbildningsnämnden har beslutat gemensamma riktlinjer för fotografering. När det gäller kosten finns riktlinjer för

kosten inom förskolan och fritidshemmen. Under våren 2015 beräknas nya riktlinjer som också omfattar grundskolan antas av nämnden.”

Rektorerna medger att de brister i pedagogiskt ledarskap. Det finns enligt deras förmenande inte tid för detta. De har olika bakgrund och erfarenhet av skolledaruppdrag. De arbetar på skolor med olika skolkulturer. På någon enhet ifrågasätts allt som kommer uppifrån och delar av personalen är inför kolleger och ledare tydliga med att de kommer att arbeta som de alltid har gjort.

Enligt förvaltningschefen har arbetssituationen varit krävande särskilt för de rektorer som har mindre erfarenhet av skolledning. En av rektorerna var också tillförordnad under tillsynen. För att ge rektor bättre förutsättningar att verka som ledare för det pedagogiska arbetet och utbildningens utveckling har huvudmannen beslutat att ge rektor nya verktyg genom deltagande i SKL:s fortbildningssatsning PRIO. (Se 9.5) Kommunens personalutskott planerar också att införa ett centralt system för vikarieanskaffning, vilket påtagligt skulle avlasta skolassistenterna och ge dem förutsättningar att i högre grad verka som stöd åt rektorerna till exempel genom ett ökat ansvar beträffande ekonomiadministration. Även förvaltningschefens arbetsbelastning har varit hög och i samband med en förstärkning av det centrala stödet i fastighets- och lokalfrågor kan tid frigöras för förvaltningschefen att i högre grad kunna verka som ledare för rektorerna.

Rutiner	1	2	3	4	enkät- genom- -snitt
På den här skolan finns rutiner för att introducera nyanställda lärare i arbetet.	3,3	5,3	2,4	4,4	5,7
På den här skolan finns rutiner för att handleda nyanställda lärare i arbetet.	3,1	5,0	1,7	3,5	5,4
På den här skolan finns det tydliga rutiner gällande anmälningsskyldigheten till socialnämnden.	8,6	7,3	8,5	6,1	7,7
Index	5,1	6,1	4,0	4,7	6,3

(Siris, Skolinspektionen)

Det kan konstateras att introduktion och handledning av nya lärare utgör ett klart förbättringsområde för många huvudmän i riket och inte minst för Säters kommun. Personalen instämmer i högre grad i påståendet att det finns tydliga rutiner beträffande anmälningsskyldigheten till socialtjänsten. Arbetet får dock inte avslutas förrän hela personalen har helt klart för sig vilka krav lagen ställer på dem.

9.5 Rektors ledarskapsutveckling

Skollagen ställer alltså krav på att den som anställs som rektor både genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt. Det finns rättsfall där huvudmannen ålades att säkerställa att skolenheten leddes av en rektor med pedagogisk utbildning och erfarenhet. (Skolinspektionen, 41-2009:2525) De personer med kompetensen ovan, som anställs som rektorer, ska snarast möjlig efter att de har tillträtt sin anställning påbörja en särskild befattningsutbildning. (2 kap. 12 § SkoL). Utbildningen ska vara avslutad inom fyra år räknat från tillträdesdagen.

Av Säters grundskolerektorer har alla genomgått eller genomgår befattningsutbildningen. Även en biträdande rektor och chefen för elevhälsan genomgår vid tiden för granskningen utbildningen. Skolledarna får rätt att vara kompensationslediga motsvarande 20 procent när verksamheten så tillåter. Lärarpersonalen efterfrågar en närvarande rektor och den höga grad av frånvaro som de upplever, skapar tomrum som, i alla fall kortsiktigt, påverkar utvecklingen av utbildningen negativt.

För de rektorer som har genomgått rektorsprogrammet eller den äldre statliga rektorsutbildningen finns möjlighet att fördjupa sig ytterligare inom rektorslyftet, som är en statlig satsning som ”syftar till att fördjupa och utveckla rektors pedagogiska ledarskap utifrån skollag och läroplaner, samt utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.”² Utbildningen bekostas av staten medan huvudmannen står för övriga kostnader såsom lön, litteratur, resor och internatkostnader.

Säters kommun kommer under våren 2015 att delta i SKL:s fortbildningspaket, PRIO – planering, resultat, initiativ och organisation. Syftet med PRIO och med Säters deltagande är att ”varaktigt höja kunskapsresultaten i den svenska skolan”, genom att utveckla ”skolans interna processer och arbetssätt för att skapa en mer lärande process”.³ Under 2015 kommer två av de fyra rektorerna att ingå i utvecklingsarbetet. De andra två går in 2016. Barn-

² <http://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/skolledare/rektorslyftet>, 2015-02-10, 10:30

³ <http://skl.se/download/18.264e8b07148a6a7993721448/1412065413775/Presentation+av+PRIO.pdf>, 2015-02-10, 10:45

och utbildningsnämnden har vidare anslagit medel motsvarande en heltidstjänst fördelat på två personer som ska fungera som "förändringsledare" i projektet. Nämndens ordförande och tf. förvaltningschef har förhoppningar om att utbildningen ska ge kommunens ledare förutsättningar att stärka sitt ledarskap och utveckla utbildningen genom att andra arbetssätt utvecklas i verksamheten.

Förvaltningschefen menar att nämnden ser vikten av att rektorerna ges möjligheter att utvecklas som ledare. Det visar sig bland annat genom att alla rektorer som har genomgått en statlig rektorsutbildning också erbjuds att delta i rektorslyftet.

Förre kommunchefen startade upp en intern mötesplats för dialog kallad chefsforum. Här träffas kommunens alla chefer en förmiddag en gång i månaden för att diskutera kring angelägna gemensamma teman såsom jämställdhet, lönebildningsprocess eller samverkansavtal. Vilka teman som ska lyftas bestäms av kommunledningen efter att ha lyssnat in vad cheferna har lämnat förslag på.

Alla skolledare får möjlighet att få handledning. Den organiseras inte centralt utan varje skolledare ansvarar för att den blir av i samråd med förvaltningschefen. För tillfället deltar två skolledare i handledning i grupp. Det andra visar intresse, men har inte varit riktigt på det klara med hur de ska gå tillväga.

Några av de intervjuade rektorerna och lärarna tycker att särskilt nyanställda skolledare borde få mer stöd. Det kostar i tid och utveckling att byta rektorer, som behöver tid lära känna verksamheten och kunna fatta beslut.

En av rektorerna deltar tillsammans med tf. förvaltningschef och nämndens ordförande i ett dialognätverk, med andra liknande kommuner, i Skolverkets regi. Tankar och erfarenheter utbyts och nätverk skapas.

10. Kommentarer och bedömningar

Personalen är kritisk mot ett bristande, eller i flera fall avsaknad av pedagogiskt ledarskap. De vill ha en kunnig, strukturerad och pedagogiskt engagerad rektor som är delaktig i vardagen, gör lektionsbesök och tillsammans med lärarna utvecklar verksamheten.

Granskningen visar att rektorerna inte verkar som pedagogiska ledare och utvecklar utbildningen enligt gällande lagstiftning. Huvudmannen är, inte minst efter Skolinspektionens tillsyn, medveten om problemet och har också vidtagit flera åtgärder.

Huvudmannens beslut om deltagande i PRIO kan ge rektor en nystart. Det är synnerligen angeläget att rektors arbetsuppgifter genomlysas. Huvudmannen har

också vidtagit andra åtgärder som bör kunna leda till att rektorerna avlastas administrativa sysslor. Huvudmannen bör också i samråd med rektorerna se över nu gällande egna rutiner som kan skapa merarbete för rektorerna.

Jag föreslår också att rektorerna formaliserar biträdande rektors/ledningsresursens uppdrag i en delegationsordning och tydligt klargör för personalen ansvarsfördelningen dem emellan.


För att stärka de enskilda rektorerna och ge dem bättre förutsättningar att vara pedagogiska ledare och utveckla verksamheten skulle det forum som ledningsgruppen utgör kunna stärkas. Lärarna efterfrågar tydlighet och enhetlighet mellan kommunens skolor. De vill få klara ramar att arbeta inom. Om frågor som berör flera enheter behandlas och beslutas centralt av rektorerna skulle någon källa till frustration försvinna. Ledningsgruppen skulle också till viss del kunna fungera som handledningsgrupp och forum för kollegialt lärande mellan skolledarna och förvaltningsledningen.

Huvudmannen inser vikten av ledarskapsutveckling, dels erbjuds nya rektorer snabbt möjlighet att delta i rektorsprogrammet, dels får mer erfarna rektorer möjlighet att anmäla sig till rektorslyftet. Satsningar på PRIO och medverkan i dialogmöten med Skolverket är andra exempel på satsningar som utvecklar ledarskapet.

Huvudmannen bör se över om och på vilket sätt en rektor som deltar i utbildning kan få avlastning och stöd i stället för kompensation i tid.

En del åtgärder har vidtagits, andra är i startfasen och ytterligare några insatser kan göras för att stärka rektors roll som pedagogisk ledare. Huvudmannen måste kontinuerligt följa upp och eventuellt revidera de beslut som har tagits och fatta nya så att utvecklingen snabbt leder till att rektor kan leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling i enlighet med gällande lag.

KPMG, dag som ovan



Joakim Nertyk
verksamhetsrevisor