



För kännedom:
Kommunfullmäktige
Kommunstyrelsen
Partiernas gruppleddare
Kommunchefen

Barn- och utbildningsnämnden

Granskning Styrning och uppföljning av grundskolan

På vårt uppdrag har KPMG genomfört en granskning med syfte att bedöma om nämndens styrning och uppföljning av verksamheten är ändamålsenlig. Utifrån syftet har ett antal revisionsfrågor formulerats.

Resultatet av granskningen redovisas i bilagd granskningsrapport. Vi sammanfattar nedan de väsentligaste slutsatserna och rekommendationerna från granskningen:

Vår sammanfattande bedömning är att ledningsstrukturen i Barn- och utbildningsnämnden i Luleå kommun i stort är ändamålsenlig och att det finns system och rutiner för hur styrning ska fungera. Skolchef, verksamhetschefer och verksamhetscontroller har goda kunskaper om de uppdrag som åvilar verksamheten. De har också ett klart kvalitetstänkande och verkar för en högre måluppfyllelse. Det finns också en tydlig fördelning vad ansvar beträffar. Vår bedömning är dock att rektors ställning bör stärkas.

I granskningen har framgått att skolledarna inte ges förutsättningar att vara pedagogiska ledare, bland annat beroende på att deras tid i mycket hög grad används till administrativa uppgifter, som dels åläggs dem i lag, dels av förvaltningen. Avsaknad av pedagogiskt ledarskap innebär att skollagen inte uppfylls och målen för undervisningen blir svårare att nå. Det kan även innebära att tilldelade resurser riskerar att inte användas optimalt.

Nämnden har antagit kommunala mål för verksamheten. Målen är kända i verksamheten och cheferna i organisationen följer upp resultaten i relation till målen.

Granskningen har inte kunnat visa om resursfördelningsmodellen är ändamålsenlig eller om den används som ett styrmedel för ökad måluppfyllelse. Det pågår ett arbete som syftar till att skapa förutsättningar för en likvärdig skola. Det är därför angeläget att skolenheternas resultat nogsamt följs och att resursfördelningssystemet utvärderas och justeras på sådant sätt att det blir styrande och en faktor som leder till en likvärdig skola och hög måluppfyllelse.

Riksdagen har tydliggjort kraven på kommunerna och ålagt dem i lag att ”fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och eleverna olika förutsättningar och behov” (2 kap. 8 a § SkoL). Om rektors möjligheter att göra omprioriteringar inom egen budget inte räcker för att uppfylla lagens krav påpekar Skolverket i allmänna råd (SKOLFS 2014:40) att huvudmannen

Adress	Telefon	Telefax	E-post
c/o KPMG AB	Ordf Lars Lassinantti:	c/o KPMG AB	lars.lassinantti@telia.com
Box 139	070-651 78 42	0920-45 18 18	
971 04 LULEÅ	Ingegerd Mannfeldt, KPMG		
	0920-45 18 08, 070-990 41 45		

kan ”behöva skjuta till extra resurser för att de enskilda skolorna ska kunna leva upp till lagens bestämmelser”.

Huvudmannen har en klar organisation och tydliga rutiner för det systematiska kvalitetsarbetet, både vad gäller uppföljning av nationella och lokala mål. Det är emellertid av stor vikt att de beslut som fattas beaktar utvärderingarnas resultat så att en högre måluppfyllelse kan nås.

Rektorsorganisationen i Luleå kommun följer skollagens skrivningar om rektors titel och skolenhet.

Organisationen bör också vara sådan att skolledarna stimuleras till att ta ett långsiktigt ansvar för sin skolenhet, vilket nuvarande skolchef alltså har för avsikt att göra. Att skolledare rör på sig, tar med sig sina erfarenheter till nya enheter och lär sig nya saker är utan tvekan positivt, men byte av skolenhet får inte ha sin orsak i ett flyktbeteende.

Skolledarna upplever att de har ansvar och befogenheter avseende elevhälsan, men att resurserna inte räcker till. I vissa fall kan det ta lång tid tills stödet kan sättas in.

Rekommendationer

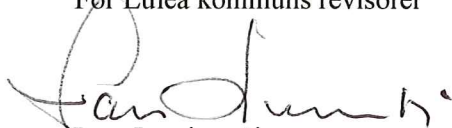
- Barn- och utbildningsnämnden ska säkerställa att rektor har förutsättningar att leda och samordna det pedagogiska arbetet vid sin skolenhet, idag och i framtiden.
- Rektorernas upplevelse av huruvida de har befogenheter att fatta beslut inom områden som de är ansvariga för behöver belysas.
- Barn- och utbildningsnämnden ska säkerställa att rektorerna i större utsträckning än idag ges förutsättningar att vara pedagogiska ledare.
- Barn- och utbildningsnämnden bör vidta åtgärder för att komma till rätta med de svårigheter som verkar vara orsakerna till att färre kvalificerade sökande visar intresse för skolledartjänster i kommunen.
- En rekryteringsplan för skolledare bör utarbetas, som ska syfta till att säkra tillgången på kvalificerade skolledare.
- Barn- och utbildningsnämnden bör överväga att starta ett internt ledarskaps- eller traineeprogram.
- Barn- och utbildningsnämnden ska säkerställa att rektorstjänsterna är långsiktigt hållbara ur ett arbetsmiljöperspektiv och att rektorerna i högre utsträckning än idag ges förutsättningar att vara pedagogiska ledare.
- Det är mycket angeläget att nya skolledare får ett gediget och kontinuerligt stöd under i alla fall hela det första tjänsteåret. Tid måste finnas för detta och det är verksamhetschefens ansvar

att se till att ett planerat introduktionsprogram justeras efter den enskilda skolledarens behov, men i övrigt faktiskt följs.

- Organisationen bör följas upp så att F-6-reaktorerna får tillgång till kurativt.

Revisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande. Yttrande från barn- och utbildningsnämnden önskas senast den 13 mars 2015.

För Luleå kommuns revisorer



Lars Lassinantti
Ordförande



Luleå kommun

**Styrning och uppföljning av
grundskolan**

Revisionsrapport

Offentlig sektor
KPMG AB
2014-12-22

Antal sidor: 12

Innehåll

1.	Bakgrund	1
2.	Syfte och revisionsfrågor	1
3.	Avgränsning	2
4.	Revisionskriterier	2
5.	Ansvarig nämnd	2
6.	Metod	2
7.	Oberoende och integritet	2
8.	Iakttagelser	3
8.1	Förvaltningsorganisationen - ledning och styrning	3
8.2	Nämndens mål	4
8.3	Nämndens resursfördelning	5
8.4	Nämndens systematiska kvalitetsarbete	6
8.5	Rektors roll och uppdrag	7
8.5.1	Inledning	7
8.5.2	Rekrytering och kvalifikationskrav	8
8.5.3	Förberedelse inför uppdraget	8
8.5.4	Omsättning på rektorer	9
8.5.5	Rektor och elevhälsa	10
9.	Kommentarer och bedömningar	11

1. Bakgrund

Rektor har en nyckelroll inom skolan, med avgörande inflytande över sådant som direkt märks för den enskilde eleven. Det gäller ledarskapet över lärarna och bemanningen i klassrummen, men även sådant som tillgång till pedagogiska hjälpmedel (t ex datorer) eller tillgång till elevhälsan och mycket annat.

Resursfördelningssystemets utformning är av stor betydelse för att utbildningen ska bli likvärdig och för att kommunens resurser ska användas på bästa sätt.

Det handlar om att utarbeta och tillämpa ett väl fungerande uppföljningssystem av verksamhetens resultat för att nå ett optimalt utnyttjande av tilldelade resurser.

Vid revisorernas riskbedömning framkom att brister i styrning och uppföljning av skolans verksamhet kan leda till att tilldelade resurser inte används optimalt.

2. Syfte och revisionsfrågor

Övergripande syftet är att bedöma om nämndens styrning och uppföljning av verksamheten är ändamålsenlig. Utifrån syftet har följande revisionsfrågor besvarats:

- Finns system och rutiner för hur styrning skall fungera från rektorsnivån och uppåt?
- Finns en tydlig fördelning av ansvar och befogenhet på ovanstående nivåer?
- Har nämnden tydliga instruktioner och krav på återrapportering av delegationsbeslut och uppdrag?
- Är nämndens resursfördelningsmodell ändamålsenlig och fungerar modellen som ett styrinstrument?
- Har nämnden antagit egna mål (ej nationella) för grundskolan?
- Har nämnden tydliga mål för kvalitetsarbetet?
- Har nämnden ett uppföljningssystem för kvalitetsarbete, sina egna mål och måluppfyllelse avseende de nationella målen?

Särskilt om rektorsbefattningen:

- Hur rekryteras rektorer och vilka kvalifikationskrav ställs?
- Uppfylls kvalifikationskraven när rektorer anställs?
- Hur förbereds rektorer för sitt uppdrag?
- Vilken omsättning på rektorer är det i kommunen? (d v s hur länge stannar en rektor på sin post, i genomsnitt och med spridning)
- Vilket ansvar och vilka befogenheter har rektorerna när det gäller elevers tillgång till elevhälsan?

3. Avgränsning

Granskningen omfattar endast grundskolan.

4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier för denna granskning har i huvudsak utgjorts av följande:

- Skollag 2010:800, i texten nedan benämnd Skoll
- Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (2010:37), nedan benämnd Lgr11
- Nämndens riktlinjer och mål

5. Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett Barn- och utbildningsnämnden.

6. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- studium av relevanta statliga dokument såsom skollag, skolförordning (2011:185), läroplan och Skolinspektionens beslut efter utbildningsinspektionen 2008, kvalitetsgranskning 2012 och riktad tillsyn 2013. Kommunala dokument såsom kvalitetsrapporter och verksamhetsberättelser har studerats.
- intervjuer med ett urval av rektorer från alla upptagningsområden i kommunen
- intervjuer med Barn- och utbildningsnämndens ordförande och andre vice ordförande, förvaltningschef, verksamhetschefer, verksamhetscontroller, medicinskt ledningsansvarig sjuksköterska, utvecklare med ansvar för flerspråkighet samt fackliga representanter för Lärarnas riksförbund, Lärarförbundet samt Sveriges skolläraryrkesförbund

För granskningen har Joakim Nertyk, utbildningsspecialist/senior rådgivare och Lars Jönsson, certifierad kommunal yrkesrevisor ansvarat. Ingegerd Mannfeldt har deltagit i sin roll som kundansvarig.

Rapporten har sakgranskats av förvaltningschef barn- och utbildningsförvaltningen.

7. Oberoende och integritet

Vi har i enlighet med Skyrevs rekommendation nr 2 prövat vårt oberoende. Vi har inte funnit några sådana omständigheter som tyder på att vårt oberoende och integritet kan ifrågasättas.

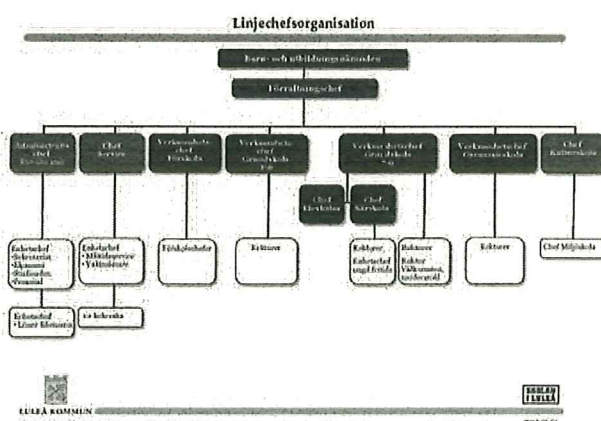
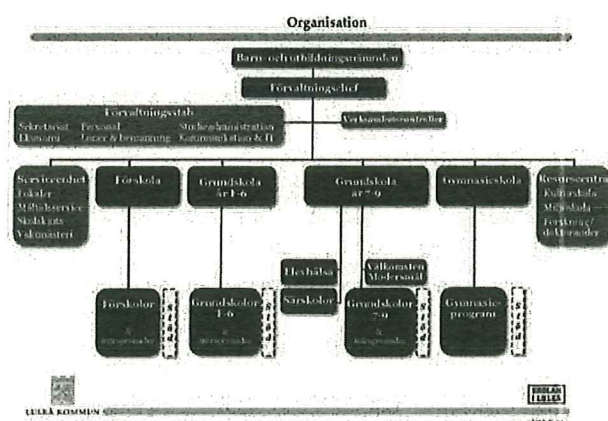
8. Iakttagelser

8.1 Förvaltningsorganisationen - ledning och styrning

Barn- och utbildningsnämnden ansvarar för all utbildning, från förskola till gymnasieskola. Verksamheten leds av förvaltningschefen också benämnd skolchef, som till sin hjälp har en ledningsgrupp bestående av ytterligare tio personer. Två verksamhetschefer har ett övergripande ansvar för grundskolan F-6 respektive grundskolan 7-9. Rektorer, vilka är underställda verksamhetscheferna, leder arbetet vid och ansvarar i sin tur för respektive skolenhet. Verksamhetschefen och förvaltningens verksamhetsutvecklare har bland annat till uppdrag att "bidra med kvalificerat stöd till förskolechef och rektor". (Luleå kommuns systematiska kvalitetsarbete 2013) Under verksamhetschefen för 7-9 är också: chefen för särskolan, chefen för den centrala elevhälsan, chefen för Välkomsten och modersmål samt utvecklaren för flerspråkighet placerad. (Se kommunens organisationsscheman nedan samt bilaga 1 och 2.)

Den centrala elevhälsan har ett "övergripande strategiskt uppdrag" och ansvarar också för att specialistkompetens ska komma den som är i behov av det till gagn oberoende av vilken skolenhet det gäller. Ansvar för den lokala elevhälsan åvilar respektive rektor. Organisatoriskt är dock skolsköterskorna underställda den centrala elevhälsan och kuratorerna är underställda rektorerna för högstadienheterna.

Sedan den 1 januari 2014 ansvarar serviceenheten för "lokalplanering, vaktmästeri, måltider och skolskjuts". Arbetet sker i samverkan med förskole-, skolenheterna och förvaltningen. Serviceorganisationen är under översyn.



Förvaltningens tjänstemän ser både för- och nackdelar med föreliggande organisation, som från 2012 ersatte en områdesorganisation. Verksamhetsperspektivet har stärkts och främst rektorerna för högstadierna ser positivt på att ledningsteamerna nu kan fokusera mer på frågor som känns angelägna för dem. Det långsiktiga perspektivet på elevens utbildning har dock hamnat något i bakvattnet, vilket det råder en total enighet om. Skolchefen arbetar på åtgärder för att stärka samverkan mellan rektorerna för de olika stadierna för att utveckla F-9-perspektivet, vilket är i enlighet med läroplanen. (Lgr11 2.5)

I samband med organisationsförändringen stärktes förvaltningsstaben och består nu av: ekonomer, IT-enhet, nämndadministration med juridisk kompetens, personalkonsulter och studieadministration. Staben är till för att stödja verksamheten med bland annat specialistkompetens.

Rektors ansvar för skolenheten och elevernas utveckling mot målen har blivit tydligare i den nya skollagen. Skolledarna upplever emellertid att deras ställning i den kommunala hierarkin har försvagats under de senaste åren. Den direkta kontakten med nämnden är mindre frekvent och rektorerna har också känslan av att det inte bara är deras verksamhetschefer som ger dem uppgifter att utföra utan också stabens tjänstemän, vilkas uppgift skulle vara att stödja och underlätta arbetet för den första linjens chefer. I stället för avlastning handlar det om mindre inflytande, till exempel beträffande inköp, och fler administrativa arbetsuppgifter. Denna uppfattning delas av de lärarfackliga representanterna som är mycket oroad över att rektorerna inte finns närvarande i verksamheten som pedagogiska ledare. De menar också att skollagen inte kan följas eftersom budgeten inte räcker till. Rektorerna påtalar vidare att de inte bara är arbetsgivarrepresentanter utan också arbetstagare och medarbetare. De måste i egenskap av sådana få möjlighet att kontinuerligt med sina chefer få diskutera frågor om till exempel deras egen arbetsmiljö.

Barn- och utbildningsnämnden fastställde den 20 juni 2013 en delegationsordning, vars inledning på ett mycket tydligt sätt klargör för delegaterna vad delegation innebär och hur regelverket ser ut. Det råder ingen tvekan om att beslut på delegation ska anmälas till nämnden, genom sekretariatet, direkt efter att beslutet har fattats i en av kommunen fastställd beslutsmodell. Det framgår mycket klart av delegationsordningen vem som har rätt att besluta i vilket ärende och utifrån vilket lagrum samt om beslutet kan överklagas och i så fall till vilken instans. Delegaten får också stöd inför sitt beslut genom ett kommentarfält.

Sedan fem år tillbaka drivs ett antal förskole- och skolenheter som kommunala intraprenader. Kommunfullmäktige ville ge befintliga verksamheter en alternativ driftsform, bland annat för att möta konkurrensen från fristående skolor. Avtal skrevs mellan kommun och intraprenadchef, som bland annat gav intraprenaden ett ökat friutrymme att använda resurserna på, till exempel beträffande skolkök och elevhälsa. De intervjuade intraprenadcheferna såg också mycket positivt på att arbeta med treårsbudgetar, vilket ger dem en större möjlighet till långsiktig planering. Intraprenadernas avtal går ut 2015-12-31 och vad som kommer att hända därefter är inte klart. Luleå tekniska universitet har uppdragits att utvärdera intraprenaderna.

8.2 Nämndens mål

Barn- och utbildningsnämnden har i sin verksamhetsplan för 2014 formulerat mål, i samverkan med förvaltningsledningen, för sin verksamhet i relation till kommunstyrelsens prioriterade målområden. Nedan följer exempel på mål som kan kopplas till grundskolans verksamhet:

- ”Andelen elever som är behöriga till gymnasieskolan ska öka med minst 2 %.”
- ”Andelen elever som inte röker, inte druckit alkohol, aldrig använt narkotika ska öka med minst 2 %.”
- ”Medborgarnas nöjdhet med skolan ska öka jämfört med föregående år.”
- ”Skolans resurser ska användas, så att alla barn och unga ges likvärdiga, jämställda och jämlika förutsättningar.”

- ”Minst 80 % av de medarbetare som omfattas av krav på behörighet/legitimation enligt skollagen ska vara placerade inom sitt ämnesområde.”
- Nämndens mål är vidare att ”kvalitetssäkra rekryteringsprocessen vad gäller det interna arbetet med personalplanering samt utarbeta en rekryteringsplan

Målen kommuniceras genom skolchef och verksamhetschefer till rektorerna, som i sin tur för samtal med sin respektive personal. Verksamhetscheferna upplever att nämndens mål är relativt tydliga men skulle kunna få ett större genomslag ute i verksamheten om fler nivåer skulle göras mer delaktiga i processen med att arbeta fram mål och målområden. De påtalar också att om ett uppdrag ska kunna genomföras med god kvalitet och en hög måluppfyllelse så är det viktigt att vid implementeringen säkerställa att en gemensam förståelse av uppdraget har uppnåtts.

Skolenheternas chefer anser att målen är väl kända för arbetslagen främst genom datasystemet STRATSYS, som används för uppföljning.

Rektorerna ser gärna att även arbetslagen ges möjlighet att lägga in efterfrågade uppgifter. På detta sätt skulle ett administrativt led försvinna och rektor kunna fokusera mer på analys av uppgifter än inhämtning av desamma.

8.3 Nämndens resursfördelning

I Skolinspektionens kvalitetsgranskning av ”Kommunernas resursfördelning och arbetet mot segregationens negativa effekter” 2012 konstateras att ”resurser har betydelse för resultaten”. Resultaten för Luleås del låg under det nationella genomsnittet. Intervjuade politiker såg samband mellan elevernas socio-ekonomiska bakgrund och skolans resultat, trots det så fördelades resurserna ut till skolorna i väldigt hög grad utifrån antalet elever, så kallad volymbaserad fördelning.

I sitt svar till Skolinspektionens beslut meddelar huvudmannen att resursfördelningssystemet ska ses över och i nämndens mål för 2014 kan konstateras att ”skolans resurser ska användas, så att alla barn och unga ges likvärdiga, jämställda och jämlika förutsättningar.”

I inledningen till ”Modell för resursfördelning 2014” meddelas att resurserna fördelas dels som en ”volymbaserad barn- och elevpeng”, dels anslag eller ”riktade resurser” för till exempel barn i behov av särskilt stöd. Resurser till förskole- och skolenheterna fördelas ut med utgångspunkt i elevtalet och justeras varje månad beroende på om elever slutar eller tillkommer. Den anslagsfinansierade resurstilldelningen sker antingen utifrån faktiskt kostnad, till exempel löner för studievägledare, kuratorer med flera eller schablonmässigt, till exempel driftskostnader för studievägledaren eller utifrån skolenhetens socioekonomiska sammansättning. Denna typ av anslag sker årsvis och utbetalas månadsvis.

Trots att andelen av skolans budget som har fördelats med tilläggsbelopp har fördubblats, från fyra till drygt åtta procent, i innevarande budget kan tjänstemännen inte se något positivt resultat beträffande skolenheternas grad av måluppfyllelse, vilket kan bero på att för kort tid förflutit sedan förändringen genomfördes.

Den nya resursfördelningsmodellen kommer kontinuerligt att utvärderas och utvecklas och det särskilt under perioden 2014-2016. Syftet med denna nya modell, vilket nämndes ovan beträffande nämndens mål är att ”resursfördelningen ska anpassas till att, i större utsträckning, omhänderta elevers olika behov och förutsättningar”. (Modell för resursfördelning 2014) Rektorerna får ansöka om tilläggsanslag för elever som behöver extra resurser för att nå målen. Skolenheter som har elever som är berättigade till stöd enligt LSS kan få ta del av tilläggsanslagen. Elever som behöver stöd på grund av neuropsykiatriska funktioner skall få det, men resurserna får tas ur skolenhetens volymbaserade budget.

Det ligger utanför granskningen uppdrag att behandla fritidshemmen, men i diskussion framkom kritiska synpunkter på volymbaserad resursfördelning, som jag härmed gör en notering om. Barn i F-3-åldrarna är betydligt mer resurskrävande än de äldre barnen och om resursfördelningen ska ta hänsyn till de reella kostnaderna måste fördelningssystemet förändras, enligt skolledarna.

Nämndas kan också att nämndens budget i hög grad fördelas ut direkt till verksamheten genom skolchefen. Internbudgeten fastställs av skolchefen i dialog med nämnden.

8.4 Nämndens systematiska kvalitetsarbete

I 4 kap. skollagen regleras vad som gäller för systematiskt kvalitetsarbete av skolväsende och utbildning. Huvudmannen ska ”på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen” mot de mål som finns uppsatta i skollag och andra föreskrifter. (Se 4 kap. 3 § och 4 kap. 5 § skollagen). Kvalitetsarbetet ska dokumenteras och åtgärder vidtas om det framkommer brister i verksamheten.

Huvudmannen ansvarar enligt 4 kap. 3 § SkoL för att det på huvudmannanivå genomförs ett systematiskt kvalitetsarbete. I Luleå kommun har verksamhetscontrollern skrivit ner riktlinjer över hur arbetet ska gå till; vilka områden som ska följas upp; hur nuläget ser ut och vilka åtgärder som måste vidtas.

Barn- och utbildningsnämnden har i sin rapport ”Luleå kommuns systematiska kvalitetsarbete – Hur blev 2013? – Vilket är nuläget och vad behöver göras?” både följt upp resultaten från 2013 och planerat för åtgärder och utvecklingsinsatser där det har varit befogat. Det finns emellertid flera områden inom vilka huvudmannanivån saknar överblick och i nästa läge då svårigen kan fatta beslut om planering och utveckling av verksamheten. I rapporten ovan har dock huvudmannen vetskap om detta och det ser ut att pågå ett mycket gediget arbete för att huvudmannen ska genomföra ett systematiskt kvalitetsarbete helt i linje med skollagens krav.

Skolinspektionen kom vid sin regelbundna tillsyn 2008/2009 fram till att kunskapsresultaten överlag i kommunen ligger i paritet med riket. De ser dock att resultaten varierar mellan skolorna och påtalar att kommunen behöver stärka sin uppföljning av resultaten i grundskolan. Åtgärder måste kopplas till kvalitetsarbetet för att måluppfyllelsen ska öka.

I sin kvalitetsgranskning av ”Kommunernas resursfördelning och arbetet mot segregationens negativa effekter” konstateras på nytt att kommunen behöver följa upp och utvärdera sina insatser för att kunna fatta beslut om vilka insatser som behöver göras för att öka måluppfyllelsen.

Enligt nämnd och förvaltningsledning ägnas en del av varje nämndssammanträde åt uppföljning. Förutom dagordningens fasta punkt om budgetuppföljning ges kontinuerligt information också om till exempel behörighetsläget på högstadiet, kränkings- och mobbningsärenden. På detta sätt har nämnden aktuell information som kan ligga till grund för beslut.

Verksamhetscheferna framför att de i verksamhetsområdena och på de enskilda skolorna har arbetat målmedvetet med att utveckla kvalitetsarbetet under en relativt lång tid. Genom ett flertal utbildningsinsatser för rektorer, förskolechefer, verksamhetsutvecklare och verksamhetschefer har vi utvecklat ett systematiskt kvalitetsarbete som bygger på planering, uppföljning och utvärdering av elevernas utbildning. Det systematiska kvalitetsarbetet sker långsiktigt och målmedvetet med en stor delaktighet av verksamheten.

Utvärderingarna som genomförs sker regelbundet både bland elever, föräldrar och lärare och utgör ett viktigt underlag för de prioriteringar av utvecklingsområden som verksamheten gör för att förbättra resultat och nå en högre målfyllelse och utveckla utbildningen.

Genom datasystemet STRATSYS får huvudmannen en mycket god bild av måluppfyllelsen ner på enhetsnivå. Rektorer följer upp sin respektive skolenhets resultat i relation till målen och informerar verksamhetschefen därom. Verksamhetschefen skriver sedan i sin tur en kvalitetsredovisning på verksamhetsnivå, varpå verksamhetscontrollern gör en redovisning för hela förvaltningen som sedan presenteras för nämnden. Skolledarna ställer sig frågande till om nämnden verkligen använder materialet och låter det påverka beslut om till exempel resursfördelning, men nämndens ordförande poängterar vikten av att resurserna används på ett sådant sätt att en hög måluppfyllelse uppnås.

8.5 Rektors roll och uppdrag

8.5.1 Inledning

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

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 2011-2012 en kvalitetsgranskning av ”Rektors ledarskap”. (Skolinspektionens rapport 2012:1) 33 grundskolor i tolv kommuner, både kommunala och fristående, har granskats. Luleå 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)

Det genomsnittliga antalet lärare per rektor i grundskolan i riket ligger på 22. (Se Skolverkets statistik, jämförelsetal) Vid sidan av ansvar för lärarpersonalen kan rektor också ansvara för administrativ personal, studie- och yrkesvägledare, elevhälsopersonal med flera. Många rektorer i Luleå har idag uppemot 40 medarbetare att arbetsleda, genomföra medarbetarsamtal med och lönesätta. Enligt nämndens verksamhetsplan för 2014 strävar kommunen efter att ingen chef ska ha fler än 25 underställda medarbetare. Organisationen måste ge cheferna förutsättningar att nå uppställda mål, vilket bland annat sker genom ”ett tydligt formulerat uppdrag där ansvar och resurser ger förutsättningar att nå uppställda mål” och att utrymme ges för reflektion och analys ”för att skapa möjligheter att prioritera aktiviteter”. Vid tiden för granskningen hade inga medel tillskjutits för att nämnden skulle kunna arbeta mot strävansmålet. Några andra åtgärder har inte heller vidtagits.

8.5.2 Rekrytering och kvalifikationskrav

”Som rektor eller förskolechef får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogiskt 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 en tjänsteskrivelse av den 19 juni 2014 redogör förvaltningen för rekryteringsprocessen. Det är verksamhetschefen som ansvarar för skolledarorganisationen och avgör om rektorer behöver rekryteras. Samråd sker med fackliga representanter både vid utformning av annons och i tillsättningsprocessen. Formellt är det förvaltningschefen som på delegation tillsätter rektorer. Förutom lagens krav på meriter ser gärna Luleå kommun att de sökande har rektorserfarenhet eller annan erfarenhet av att leda personal och att de har ett stort intresse för skolutveckling samt vill arbeta i ledningsgrupp och leda ”genom dialog och kommunikation”. De fackliga organisationerna är mycket nöjda med samarbetet med arbetsgivaren i rekryteringsprocessen.

Antalet kvalificerade sökande har sjunkit betydligt, enligt både förvaltningsledning och de fackliga organisationerna. Det kan finnas flera skäl till detta, såsom rektors arbetsbörda och hur många medarbetare en rektor ska ansvara för samt löneläget. Det råder en total samsyn från nämnd till fackliga representanter om lägesbeskrivningen. Om betydelsen av en kvalificerad rektor för goda studieresultat råder också enighet.

8.5.3 Förberedelse inför uppdraget

Verksamhetschefen ansvarar för en nyanställd rektors introduktion, rektorsuppdraget går igenom och skolenheten presenteras. En erfaren rektor i organisationen utses till mentor, som den nyanställda ”kan vända sig till för stöd”. I augusti 2014 kommer förvaltningen att starta en introduktionsutbildning för de nyrekryterade.

Verksamhetscheferna framför att förvaltningen genomför så kallade SKA-utbildningar. Utbildningarna ger grundläggande kunskaper inom viktiga områden för att få så bra förutsättningar som möjligt att klara uppdraget som chef/ledare i Luleå kommun. Under 1- 2 år efter att de påbörjat sin anställning som chef ska samtliga chefer ha genomfört utbildningarna. För vissa utbildningar, som inte är företagsspecifika, gäller att kunskapen kan ha förvärvats på annat sätt.

SKA-utbildningar:

Introduktion för nya chefer: 2 dagar

Arbetsrätt: 5 x 0,5=2,5 dagar

Arbetsmiljö: 3 dagar

Rekrytering: 1 dag

Medarbetarsamtal och arbetsplatsträffar: 1 dag

Lönebildning: 1 dag

Kommunikativt ledarskap: 1 dag

Den statliga befattningsutbildningen för rektorer är en given utbildning som alla rektorer genomgår.

Förvaltningen arbetar även med ett chefs- och ledarprogram. Programmet är en del i det personalpolitiska programmet och bygger på Luleå kommuns policy med grundläggande förhållningssätt och syn på chef- och ledarskap och är ett led i att förankra samsynen. Programmet tydliggör arbetsgivarens förväntningar och stöd till cheferna.

Inom Luleå kommun behöver särskilda insatser genomföras på olika nivåer beroende på organisationens och individens behov. Insatserna ska ge möjligheter för såväl chefer som medarbetare att utvecklas i och mellan yrkesroller. Det handlar dels om chefsförsörjning för att säkerställa behovet av nya chefer, dels utveckling av befintliga chefer med kompetenshöjande insatser. Anmälan till de olika programmen görs av respektive förvaltning utifrån samtal/urval med närmaste chef. Personalenheten stödjer och arbetar med dessa processer. Förvaltningsledningen är mitt inne i ett arbete med att tydliggöra och formulera sig strategiskt kring rektorsrollen där utbildningsinsatser är en av nyckelfaktorerna.

8.5.4 Omsättning på rektorer

Sveriges Radio genomförde 2011 en undersökning som visar på att det är hög omsättning på landets rektorer. 80 procent av de kommuner som svarade (243/290) säger att det finns skolenheter som har bytt rektor flera gånger under ett år. Det finns naturliga skäl till att rektorer slutar, men också illavarslande orsaker som att arbetssituationen är för tuff.

Sveriges skolledarförbund presenterade i april 2012 en medlemsundersökning som visar att 20 % av skolledarna hade bytt arbete det senaste året och 57 % hade bytt arbete under de senaste fem åren. Undersökningen visar att cirka hälften hade bytt av positiva skäl och hälften av negativa. Som negativa skäl har till exempel angivits hög arbetsbörda med stort ansvarsområde och bristande resurser och avsaknad av eller bristande stöd från överordnade chefer. Det är inte så att skolledarna överlag har en hög omsättningshastighet utan snarare visar det sig att skolledare på vissa arbetsplatser stannar länge, medan omsättningen på andra är hög. (Sveriges skolledarförbund "Långsiktigt ledarskap 2012")

Situationen i Göteborg har under det senaste året varit särskilt allvarlig, enligt Sveriges skolledarförbund. Under en tvåårsperiod hade nästan hälften av skolledarna bytt tjänst, vilket i hög grad beror på organisationsförändringar och ett långt organisatoriskt avstånd mellan förvaltningen och skolledarna. Situationen i Göteborg har gjort det svårt för staden att rekrytera kvalificerade skolledare, enligt Skolledaren. (2014-05-28)

Även i Luleå har personalomsättningen varit hög, men förvaltningen menar att det i de flesta fall finns naturliga förklaringar till det. Det har bland annat handlat om pensionsavgångar och att rektorer har fått ansvar för nya skolenheter eller blivit förskolechefer. Ett par visstidsanställda skolledare har återgått till lärartjänster. Även om omsättningen på rektorer har varit ”naturlig” har bristen på kontinuitet blivit påtaglig. De lärarfackliga organisationerna menar att personalen inte hinner få till stånd ett samarbete med rektor innan vederbörande slutar. De säger också att det inte känns riktigt meningsfullt att satsa kraft på det, eftersom en ny ledare ändå står på tur. Förvaltningsledningen kan också konstatera att det har varit särskilt hög omsättning på högstadierektorerna. En orsak kan vara att tidigare områdeschefer/verksamhetschefer gärna såg att skolledarna inte stannade för länge på samma tjänst. Den nuvarande skolchefen har emellertid en annan syn och påtalar vikten av att en ledare både måste hinna introducera utvecklingsarbete och sedan genomföra och vidareutveckla verksamheten tillsammans med personalen.

8.5.5 Rektor och elevhälsa

Hur elevhälsan ska organiseras regleras inte i lag. Det är huvudmannen som ”avgör hur mycket personal skolan ska ha och vilken kompetens som behövs utifrån lokala behov och förutsättningar”. (Skolverket – ”Tydligare krav på elevhälsan”) I 2 kap. 25 § SkoL anges dock tydligt vad den ska omfatta och vilka syften den primärt ska ha. I den regelbundna tillsynen följer Skolinspektionen upp att det finns tillgång till elevhälsa enligt lag, men också att den arbetar på föreskrivet sätt och finns tillgänglig på skolan för att tillsammans med pedagogisk personal verka för elevernas måluppfyllelse. I samband med utredning om en elevs behov av särskilt stöd ska rektor samråda med elevhälsan, ”om det inte är uppenbart obehövligt”. (3 kap 8 § 2 st. SkoL)

Elevhälsan finns på en central och en lokal nivå. Den centrala elevhälsan leds av en elevhälsochef som i sin tur är underställd verksamhetschefen för 7-9. Den centrala nivån har kommunövergripande arbetsuppgifter och ansvarar för specialistkompetens såsom specialpedagoger med särskild kompetens för att stödja elever med hörsel-, syn- och talproblematik. Skolpsykologer är också centralt placerade. Specialisternas uppgifter är främst att fungera konsultativt: stödjande och rådgivande, gentemot rektorerna. Det finns en klar uppfattning om vad som är kommunens respektive landstingets uppdrag; skolpsykologerna ska inte utreda elever; det är landstinget ansvar.

Den lokala elevhälsan, det vill säga skolsköterskor och specialpedagoger, är placerad under rektor. Högstadierektorerna ansvarar, sedan 2012 också för skolkuratorerna och prövar behovet av skolkuratorskompetens inom områdets F-6-enheter. Organisationen är utvärderad och resulterade i både positiva och negativa kommentarer. Högstadierektorerna var mycket positiva, medan F-6-rektorer var mindre nöjda. Skolkuratorerna var också oroliga för avsaknad av professionell ledning. Verksamhetschefen påtalar dock att samverkansmöjligheter mellan skolkuratorerna och gemensam kompetensutveckling organiseras från central nivå.

Rektorerna tycker inte att resurserna räcker till och de menar också att spetskompetensen borde finnas ute på skolan. Den centrala elevhälsan är kompetent, men det kan ta tid innan rektor får

efterfrågat stöd. De elevhälsoteam som finns idag fungerar emellertid bra och arbetar enligt lagen främjande och förebyggande. Vissa rektorer upplever också att elevhälsans arbete avlastar rektor.

9. Kommentarer och bedömningar

Ledningsstrukturen i Barn- och utbildningsnämnden i Luleå kommun är i stort ändamålsenlig och det finns system och rutiner för hur styrning ska fungera. Skolchef, verksamhetschefer och verksamhetscontroller har goda kunskaper om de uppdrag som åvilar verksamheten. De har också ett klart kvalitetstänkande och verkar för en högre måluppfyllelse. Det finns också en tydlig fördelning vad ansvar beträffar. Vår bedömning är dock att rektors ställning bör stärkas. Kommunen bör säkerställa att rektor har förutsättningar att leda och samordna det pedagogiska arbetet vid sin skolenhet, idag och i framtiden. Framgångsrika skolor kännetecknas bland annat av god och tydlig kommunikation mellan rektor och medarbetare med fokus på verksamhetens mål. I Skolverkets allmänna råd (SKOLFS2014:40) påtalas vikten av ”att huvudmannen tar hänsyn till behoven på de olika skolorna bland annat genom att föra en dialog med rektorerna”. Huruvida rektorerna upplever att de har befogenheter att fatta beslut inom områden som de är ansvariga för behöver belysas.

I granskningen har framgått att skolledarna inte ges förutsättningar att vara pedagogiska ledare, bland annat beroende på att deras tid i mycket hög grad används till administrativa uppgifter, som dels åläggs dem i lag, dels av förvaltningen. Det får inte vara så att verksamheten drivs utan pedagogiskt ledarskap, dels för att lagen inte uppfylls och målen svårare kan nås, dels för att tilldelade resurser riskerar att inte användas optimalt.

Nämnden har antagit kommunala mål för verksamheten. Målen är kända i verksamheten och cheferna i organisationen följer upp resultaten i relation till målen.

Granskningen har inte kunnat visa om resursfördelningsmodellen är ändamålsenlig eller om den används som ett styrmedel för ökad måluppfyllelse. Det pågår emellertid arbete på både kort och lång sikt som syftar till att stärka förutsättningarna för en likvärdig skola. Det är därför angeläget att skolenheternas resultat nogsamt följs och att resursfördelningssystemet utvärderas och justeras på sådant sätt att det blir styrande och en faktor som leder till en likvärdig skola och hög måluppfyllelse. Riksdagen har tydliggjort kraven på kommunerna och ålagt dem i lag att ”fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och eleverna olika förutsättningar och behov” (2 kap. 8 a § SkoL). Om rektors möjligheter att göra omprioriteringar inom egen budget inte räcker att uppfylla lagens krav påpekar Skolverket i allmänna råd (SKOLFS 2014:40) att huvudmannen kan ”behöva skjuta till extra resurser för att de enskilda skolorna ska kunna leva upp till lagens bestämmelser”.

Huvudmannen har en klar organisation och tydliga rutiner för det systematiska kvalitetsarbetet, både vad gäller uppföljning av nationella och lokala mål. Det är emellertid av stor vikt att de beslut som fattas beaktar utvärderingarnas resultat så att en högre måluppfyllelse kan nås.

Rektorsorganisationen i Luleå kommun följer skollagens skrivningar om rektors titel och skolenhet. Huvudmannen bör vidta åtgärder för att komma till rätta med de svårigheter som verkar vara orsakerna till att färre kvalificerade sökande visar intresse för skolledartjänster i kommunen. En rekryteringsplan för skolledare bör utarbetas, som ska syfta till att säkra tillgången på kvalificerade

skolledare. Förutom att skapa tjänster som ger skolledaren förutsättningar att verka som skolenhetens pedagogiska ledare med möjligheter att utveckla verksamheten mot högre målpuppfyllelse, bör huvudmannen överväga att starta ett internt ledarskaps- eller traineeprogram. Det finns säkert krafter inom organisationen som med stimulans och stöd skulle kunna bli framtidens ledare i kommunen.

Det är mycket angeläget att skapa tjänster för skolledare som är långsiktigt hållbara ur ett arbetsmiljöperspektiv. Organisationen bör också vara sådan att skolledarna stimuleras till att ta ett långsiktigt ansvar för sin skolenhet, vilket nuvarande skolchef alltså har för avsikt att göra. Att skolledare rör på sig, tar med sig sina erfarenheter till nya enheter och lär sig nya saker är utan tvekan positivt, men byte av skolenhet får inte ha sin orsak i ett flyktbeteende. Det är därför av stor betydelse att huvudmannen ser över rektors arbetssituation.

Det ställs stora krav på vad en rektor förväntas kunna: alltifrån pedagogiskt ledarskap, organisation, skol- och förvaltningsjuridik, ekonomi och att leda och vara chef över en kvalificerad arbetsgrupp. Att verka som skolledare är också att stå i skottgluggen för krav från huvudman, personal, elever och vårdnadshavare. Det är mycket angeläget att en ny skolledare får ett gediget och kontinuerligt stöd under i alla fall hela det första tjänsteåret. Tid måste finnas för detta och det är verksamhetschefens ansvar att se till att ett planerat introduktionsprogram justeras efter den enskilda skolledarens behov, men i övrigt faktiskt följs.

Skolledarna upplever att de har ansvar och befogenheter vad elevernas elevhälsa beträffar, men att resurserna inte räcker till. I vissa fall kan det ta lång tid tills stödet kan sättas in. Organisation bör följas upp så att F-6-reaktorernas tillgång på kurativt stöd är säkerställt.

KPMG AB

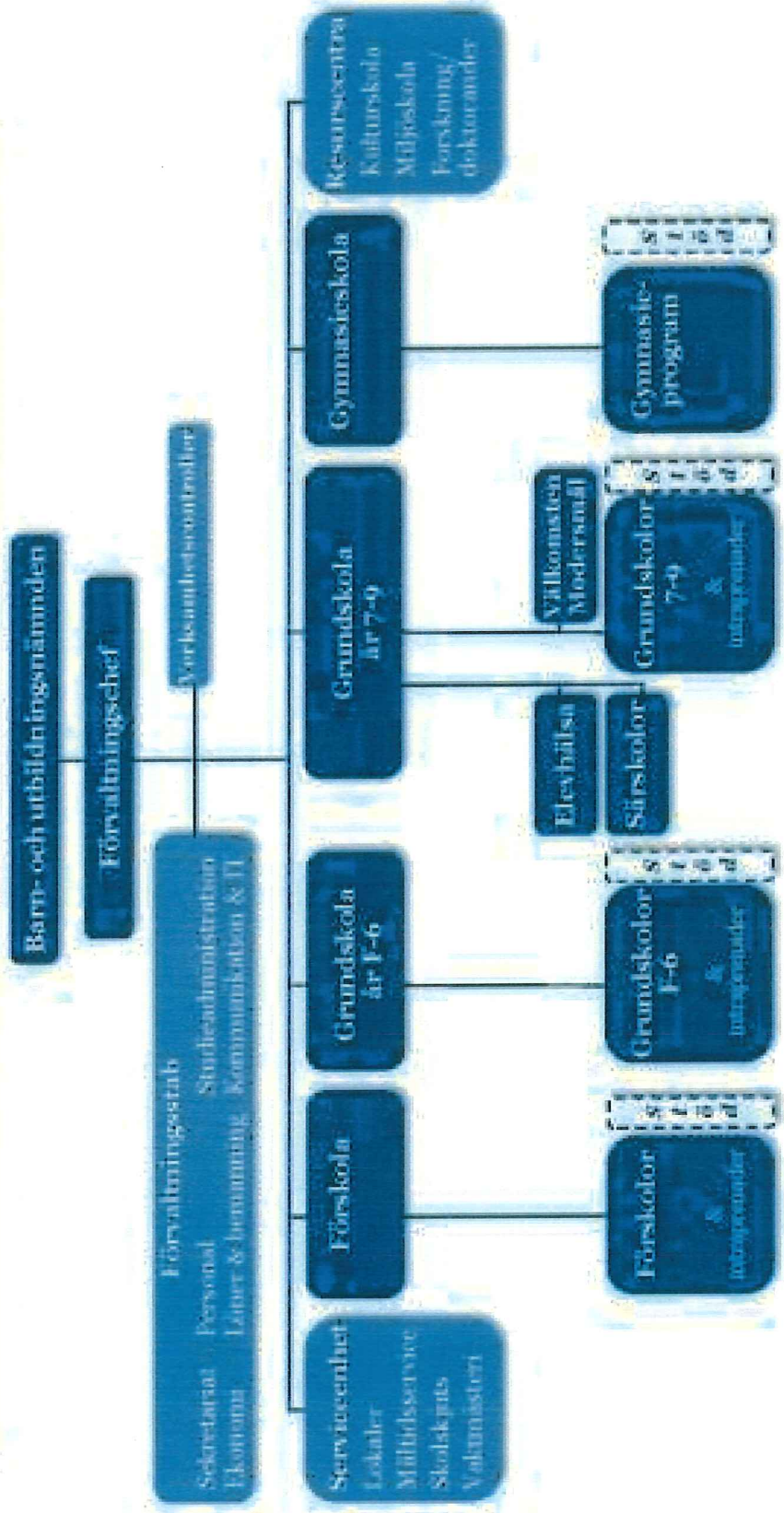


Joakim Nertyk
Verksamhetsrevisor



Ingegerd Mannfeldt
Certifierad kommunal revisor
Kundansvarig

Organisation

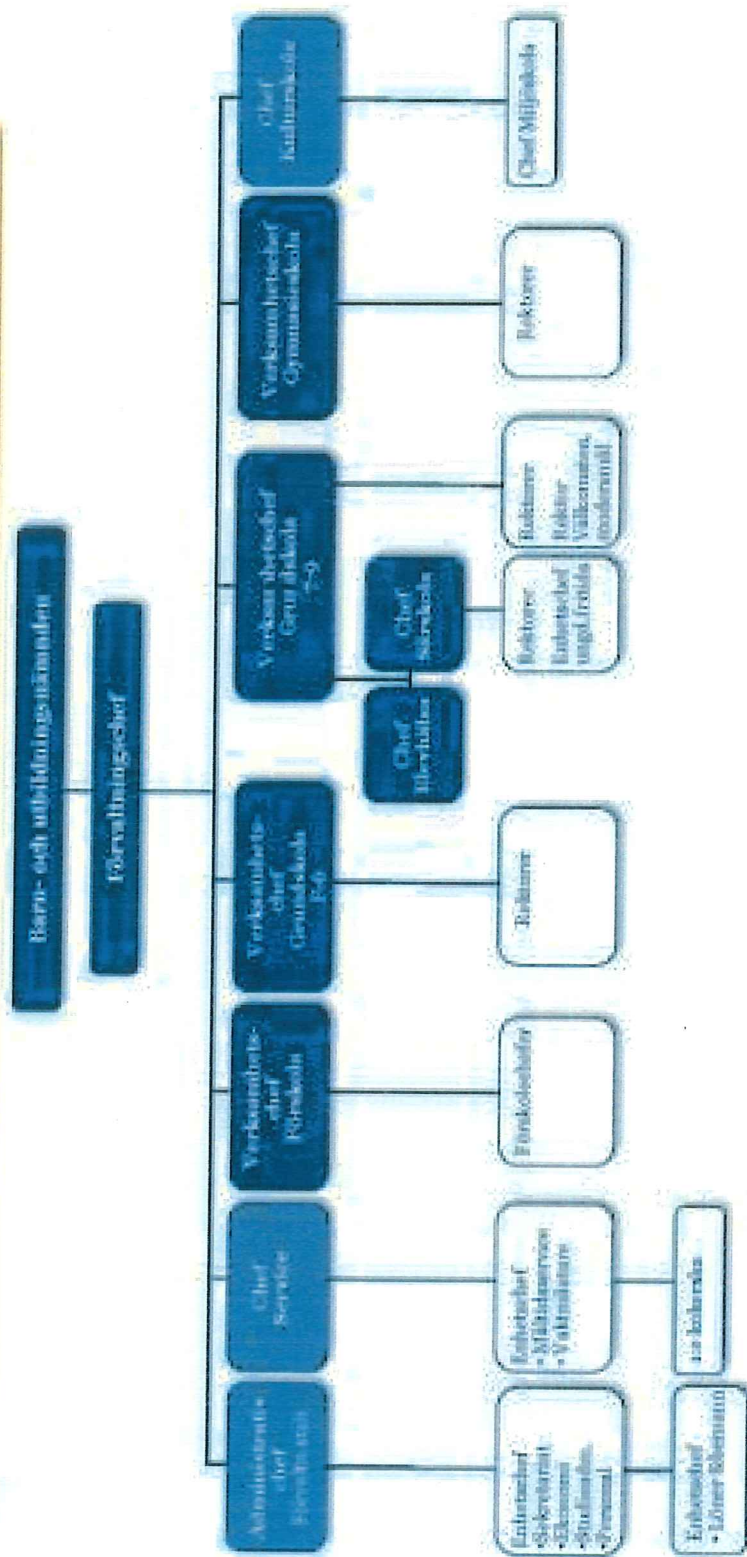


LULEÅ KOMMUN



2013-01-01

Linjcheforganisation



LULEÅ KOMMUN



2013-01-01