

Revisionsrapport

Rektorns pedagogiska ledarskap

Skellefteå kommun

*Robert Bergman
Linda Marklund*

November 2013

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning.....	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Syfte	2
2.3.	Metod och avgränsning	2
3.	Granskningsiakttagelser	3
3.1.	Organisation	3
3.2.	Rektors ansvar och befogenheter	3
3.2.1.	Rektors ansvar	3
3.2.2.	Rektors befogenheter	4
3.3.	Rektors stöd och kompetens	5
3.3.1.	Stöd	5
3.3.2.	Kompetens och kompetensutveckling	6
3.4.	Uppföljning av rektors ledarskap	7
3.5.	Medarbetarsamtal	7
3.6.	Medarbetarenkät	7

1. *Sammanfattning och revisionell bedömning*

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC granskat rektorns ledarskap i grundskolan och gymnasieskolan. Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämndernas styrning och kontroll av rektorns ledarskap utövas på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Granskningen har resulterat i följande bedömningar och iakttagelser:

- Det finns en tydlig *definition* över vad som ingår i rektorns ledarskap. Bedömningen baseras på att rektorns uppdrag regleras i lag (verksamhet) men även i kommuninterna dokument (verksamhet, personal, ekonomi). Våra intervjuer indikerar också att rektorerna i huvudsak upplever sitt uppdrag som tydligt.
- Nämnd och förvaltningsledning inom gymnasiet har vidtagit rimliga åtgärder för att *säkerställa och utveckla* rektorns ledarskap. Nämnd och förvaltningsledning inom grundskolan bedöms delvis ha vidtagit rimliga åtgärder för att säkerställa och utveckla rektorns ledarskap. Vi uppmärksammar att barn- och grundskolenämnden påbörjat en organisationsförändring i syfte att förbättra stödet till rektorerna. Våra intervjuer och resultatet från medarbetarenkäten indikerar att rektorerna inom gymnasiet är mer nöjda med administrativt stöd men även med information från närmsta chef och medarbetarsamtal. Vi noterar även att antalet anställda per rektor varierar kraftigt.
- Såväl barn- och grundskolenämndens som gymnasienämndens *delegationsordning* är i stort anpassad till de krav som ställs i lagstiftning avseende rektorns ledarskap. Gymnasienämndens delegationer bedöms vara tydligare formulerade än barn- och grundskolenämndens delegationer.
- Vår bedömning är att det på central och lokal nivå i stort vidtas tillräckliga åtgärder för att *följa upp och utvärdera* rektorns ledarskap. Bedömningen baseras på att det regelbundet, bland samtliga lärare, genomförs en enkät med specifika frågor avseende ledarskap. Vi noterar även att medarbetarsamtalen ger tillfälle till utvärdering av ledarskapet.

Sammanfattningsvis bedömer vi att nämndernas styrning och kontroll av rektorns ledarskap i stort utövas på ett ändamålsenligt sätt. Vidare bedöms den interna kontrollen vara tillräcklig.

I syfte att utveckla verksamheten lämnar vi följande förslag:

- Tydliggör delegationsordningarna så att det klart framgår *vilken* beslutanderätt som delegeras och *till vem* beslutanderätten överläts.
- Analysera skillnaderna mellan grundskolan och gymnasiet när det gäller rektorers och lärares upplevelser av rektors ledarskap. Vidta därefter lämpliga åtgärder i syfte att ytterligare utveckla ledarskapet inom verksamheterna.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

Enligt aktuell debatt och forskning har rektorn en avgörande roll när det gäller skolans möjlighet att fullgöra sitt uppdrag. Sedan några år tillbaka gäller en ny skollag som bl a medfört att rektorns roll och uppdrag delvis förändrats. En bristfällig styrning och kontroll inom området kan riskera att verksamheten inte bedrivs och utvecklas på avsett sätt.

Revisionsobjekten i denna granskning är barn- och grundskolenämnden och gymnasienämnden. Dessa nämnder har av kommunfullmäktige tilldelats uppdraget att fullgöra kommunens åtagande inom skolområdet.

2.2. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om styrning och kontroll av rektorns ledarskap utövas på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Inom ramen för granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Finns en tydlig definition över vad som ingår i rektorns ledarskap? Fokus på verksamhet, personal och ekonomi.
- Har nämnd och förvaltningsledning vidtagit rimliga åtgärder för att säkerställa och utveckla rektorns ledarskap?
- Vidtas på central och lokal nivå tillräckliga åtgärder för att följa upp och utvärdera rektorns ledarskap? Fokus på återkoppling från underställda lärare.
- Är nämndens delegationsordning (beslutsbefogenheter) anpassad till de krav som ställs i lagstiftning avseende rektorns ledarskap?

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts med hjälp av analys av nämndernas dokumentation (tex styrkort 2013, kvalitetsredovisning 2012 och delegationsordningar) samt kommunens medarbetarenkät 2012. Till grund för granskningen har vi även genomfört intervjuer med ordförande i gymnasienämnden och barn- och grundskolenämnden samt förvaltningschefer för gymnasiekontoret samt skol- och kulturkontoret. Vi har även intervjuat rektor och lärare vid följande grundskolor; Kanalskolan, Sörböleskolan, Bureåskolan samt Balderskolan (Naturvetenskapliga programmet samt vård- och omsorgsprogrammet). Urvalet av skolenheter har skett utifrån en bedömning risk och väsentlighet.

Granskningen avgränsas i tid huvudsakligen till år 2013.

3. Granskningsiakttagelser

3.1. Organisation

Organisationen för grund- och gymnasieskolan skiljer sig åt. Inom gymnasieskolan finns förvaltningschef och verksamhetschefer för varje skola som i sin tur har underställda rektorer. Dessa rektorer ansvarar för respektive gymnasieprogram och den pedagogiska personal som hör dit.

Grundskolans nuvarande organisation består av förvaltningschef/stab, för- och grundskolechefer för skolområde norr respektive söder. En av dessa tjänster är dock inte tillsatt för närvarande. Underställda dessa för- och grundskolechefer är rektorerna som är chefer för sina respektive skolenheter. Utöver detta finns bl.a. elevhållsan och centralt stöd som är fristående resurser åt rektorerna.

3.2. Rektors ansvar och befogenheter

3.2.1. Rektors ansvar

Rektors uppdrag regleras i hög grad i lagstiftning. Av skollagen framgår vidare att rektorn ska leda och samordna det pedagogiska arbetet på skolenheten samt verka för att utbildningen utvecklas. Rektorn ansvarar sammantaget för att verksamheten inriktas mot de nationella målen och för skolans resultat.

Skolinspektionen definierar det pedagogiska ledarskapet på följande vis: ”Pedagogiskt ledarskap är allt som handlar om att tolka målen samt beskriva aktiviteter för en god måluppfyllelse i relation till de nationella målen i skolan och för att förbättra skolans resultat så att varje elev når så långt som möjligt i sitt lärande och sin utveckling. Det betyder att rektor måste ha kunskap om och kompetens för att tolka uppdraget, omsätta det i undervisning, leda och styra lärprocesser, samt skapa förståelse hos medarbetarna för samband mellan insats och resultat.”

Granskningen av kommunens *medarbetar- och chefspolicy*¹ visar att krav och förväntningar som ställs på chefer inom Skellefteå kommun utgår från styrkortens fyra perspektiv som kommunens gemensamma värdegrund vilar på.

Enligt medarbetar- och chefspolicyn är uppdraget som chef att *utifrån lagar, styrkort och handlingsplaner leda och utveckla verksamheten*.

Av kommunens styrprinciper² framgår bl.a. att varje chef har *personal-, ekonomi-, verksamhets-, och arbetsmiljöansvar* inför närmaste högre chef. Chef har även till uppgift att tydliggöra mål och ansvar i organisationen.

Av intervju med gymnasiechef framgår att varje rektor inom gymnasieskolan ansvarar för sina respektive gymnasieprogram. De har ansvar för personal och ekonomi inom sina respektive utbildningar och är i sin tur underställd en verksamhetschef.

¹ Beslutad av personalnämnden 2009-03-11

² Budget 2013 och plan 2014-2015, kommunfullmäktige 2012-11-06

Av våra intervjuer med rektorer inom grund- och gymnasieskolan framgår att uppdraget i sin helhet upplevs tydligt, däremot vad som avser det kommunala uppdraget kontra det statliga uppdraget är mer vagt.

Revisionell bedömning: Vår bedömning är att det finns en tydlig definition över vad som ingår i rektorns ledarskap. Bedömningen baseras på att rektorns uppdrag regleras i lag (verksamhet) men även i kommuninterna dokument (verksamhet, personal, ekonomi). Våra intervjuer indikerar också att rektorerna i huvudsak upplever sitt uppdrag som tydligt.

3.2.2. *Rektors befogenheter*

Rektors befogenheter regleras huvudsakligen i lag och i nämndernas delegationsordningar.

Enligt *skollagen* (2010:800) 2 kap. ska rektor besluta om sin enhets inre organisation och fatta sådana beslut som framgår av lag. Det handlar bland annat om arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd, ansvaret för den övergripande organisationen av det pedagogiska arbetet samt skolans kontakter med arbetslivet och det omgivande samhället.

Rektor får, enligt *skollagen*, även delegera viss beslutanderätt i organisatoriska frågor eller sådana frågor som rektor ska fatta beslut om enligt särskilda föreskrifter i lagen eller annan författning.

Barn- och grundskolenämnden har, i december 2012, fastställt *delegationsordning* för nämndens verksamheter.

Granskning av barn- och grundskolenämndens delegationsordning visar att denna i stort reviderats i enlighet med den nya skollagstiftningen. Dock noteras följande:

- Det är otydligt vem/vilka som avses som delegat. Detta eftersom flera delegater har angivits för de flesta delegerade beslut.
- Delegationsordningens bilaga återger vissa av de befogenheter som rektor har enligt *skollagen*. Denna förteckning är dock inte komplett och innehåller vissa felaktigheter.
- Delegationsordningen innehåller även en uppräkningslista av vissa beslut som enligt lagstiftning åligger rektor eller huvudmannen/nämnden.

Gymnasienämnden har, i december 2012, fastställt *delegationsordning* för nämndens verksamheter.

Granskning av gymnasienämndens delegationsordning visar att denna i stort reviderats i enlighet med den nya skollagstiftningen. Dock noteras följande:

- Det är i några delegerade beslut inte helt tydligt vem/vilka som avses som delegat. Detta eftersom flera delegater har angivits för några delegerade beslut.

- Delegationsordningen innehåller även en uppräknig av vissa beslut som enligt lagstiftning åligger ledningsgrupp.

Vidare uppmärksammas att personalnämnden har delegerat beslutsrätt inom personalområdet. Granskningen visar att rektor (inom grundskola och gymnasium) bl.a. får besluta i frågor om anställning/upphörande av anställning, förkortning av uppsägningstid, ledighet, avlöningsförmåner under olika typer av beviljad ledighet samt lönesättning upp till och med 32 000 kr.

Av våra intervjuer, med rektorer och lärare inom grund- och gymnasieskolan, framgår att rektorns befogenheter upplevs i stort vara tillräckliga för att rektor ska kunna utföra sitt uppdrag. Vidare framgår att rektorns befogenheter när det gäller personal är begränsat i den mån att lagar, t.ex. LAS-regler, och avtal ska följas. Utöver det är rektor fri att anställa pedagogisk personal så länge de ekonomiska ramar tillåter. Rektorn upplever vidare att befogenheterna är tillräckliga när det gäller att besluta om den inre organisationen och att överlag fullfölja sitt uppdrag.

Barn- och grundskolenämnden har, under hösten 2013, beslutat om åtgärder med anledning av prognostiserat underskott. En av dessa åtgärder var att rektor ska inhämta för- och grundskolechefens godkännande vid eventuella anställningar.

Revisionell bedömning: Vår bedömning är att såväl barn- och grundskolenämndens som gymnasienämndens delegationsordning i stort är anpassad till de krav som ställs i lagstiftning avseende rektorns ledarskap. Gymnasienämndens delegationer bedöms vara tydligare formulerade än barn- och grundskolenämndens delegationer.

Av kommunallagen kan utläsas att nämnden, vid delegation av beslutanderätt, klart ska ange *vilken* beslutanderätt som delegeras och *till vem* beslutanderätten överläts. Vi bedömer att det i många avseenden finns behov av att tydliggöra detta i barn- och grundskolenämndens delegationsordning. Även gymnasienämndens delegationsordning behöver i detta avseende tydliggöras på några punkter.

3.3. Rektors stöd och kompetens

3.3.1. Stöd

Inom grundskolan finns stöd kring personal- och ekonomifrågor på central nivå. Dessutom har samtliga rektorer tillgång till administrativ assistent på skolan.

Grundskolerektorer som vi har intervjuat upplever att det administrativa stödet inte är tillräckligt, vilket är mest märkbart för de nya rektorerna.

Av intervju med för- och grundskolechefen framgår att stödet till rektorerna inte upplevs vara tillräckligt. Dels är det många nya inom staben (centrala stödet), dels är det stora variationer när det gäller den administrativa kompetensen och erfarenheter bland personalen på skolornas expeditioner. Personalens kompetens kan variera från att ha universitetsutbildning inom ekonomi till att helt sakna erfarenhet

eller utbildning av ekonomi, personal eller administration. En konsekvens av detta kan bli att en stor del av rektorernas arbetstid ägnas åt administrativa uppgifter.

Inom gymnasiet finns en stödorganisation tillgänglig för rektorerna när det gäller administration, personalfrågor och ekonomi. Stödet finns både lokalt på skolan men också centralt inom förvaltningen. Överlag bedömer intervjuad rektor att detta stöd är tillräckligt.

Av kommunens medarbetarundersökning framgår att 69 % av grundskolerektorerna anser att den information de får från närmaste chef och från övrig förvaltningsledning är samstämmig medan 19 % inte instämmer i detta. Inom gymnasiet anser hela 89 % att informationen är samstämmig och ingen har svarat att de inte instämmer i påståenden.

Av medarbetarundersökningen framgår även att 92 % av grundskolerektorerna och 95 % av gymnasierektorerna under de senaste 12 månaderna har haft ett medarbetarsamtal. 58 % av grundskolerektorerna och 84 % av gymnasierektorerna är nöjda med medarbetarsamtalet. Av de som haft ett medarbetarsamtal svarar 58 % av grundskolerektorerna och 84 % av gymnasierektorerna att de tillsammans med sin chef gjort en individuell utvecklingsplan. Endast 17 % av grundskolerektorerna instämmer i att åtgärderna i utvecklingsplanen har gjort att de utvecklats i sitt arbete. Motsvarande siffra för gymnasierektorerna är 38 %.

Av intervju med barn- och grundskolenämndens ordförande samt förvaltningschef för skol- och kulturkontoret framgår att en förändring av **grundskolans** organisation pågår för närvarande. Förändringarna innebär bl.a. att en ny chefsnivå, områdeschef, som rektorerna svarar mot införs. Vidare kommer förändringar i barn- och elevhälsans organisation att ske för att säkerställa en mer likvärdig tillgång till dessa kompetenser för rektorerna. Av intervju framgår att den nya organisationen kommer att innebära att visst stöd centraliseras och andra stöd decentraliseras, dvs flyttas närmare rektorerna.

Av våra intervjuer framgår att antalet anställda per rektor varierar mellan 25-40 stycken.

3.3.2. Kompetens och kompetensutveckling

Alla rektorer som anställs måste ha pedagogisk insikt som de ska ha skaffat sig genom både utbildning och erfarenhet. Huvudmannen är skyldig att se till att nyanställda rektorer genomgår rektorsutbildning.

Inom skol- och kulturkontoret har förteckning över rektorernas deltagande i rektorsutbildningen upprättats. Granskningen visar att 20 av grundskolans 30 rektorer har genomgått utbildningen och ytterligare 5 är under pågående utbildning. Övriga rektorer har olika former av vikariat. Det finns inga centralt avsatta medel för fortbildning för rektorerna.

Bland gymnasiets 15 tillsvidareanställda rektorer har 13 genomgått rektorsutbildningen och ytterligare 1 genomgår den för närvarande. 1 rektor är anmäld till ut-

bildningen. För rektorernas löpande fortbildning finns en särskild fortbildningspott på c:a 1000-1200 kr/rektor/år.

Av kommunens medarbetarenkät framgår att 88 % av grundskolerektorerna och 90 % av gymnasierektorerna instämmer i att de har den kompetens som krävs för att de ska kunna utföra sitt arbete.

Revisionell bedömning: Vår bedömning är att nämnd och förvaltningsledning inom gymnasiet har vidtagit rimliga åtgärder för att säkerställa och utveckla rektorns ledarskap. Nämnd och förvaltningsledning inom grundskolan bedöms delvis ha vidtagit rimliga åtgärder för att säkerställa och utveckla rektorns ledarskap.

Vi uppmärksammar att barn- och grundskolenämnden påbörjat en organisationsförändring i syfte att förbättra stödet till rektorerna. Våra intervjuer och resultatet från medarbetarenkäten indikerar att rektorerna inom gymnasiet är mer nöjda med administrativt stöd men även med information från närmsta chef och medarbetarsamtal. Vi noterar även att antalet anställda per rektor varierar kraftigt.

3.4. Uppföljning av rektors ledarskap

Granskningen visar att uppföljning av rektors ledarskap, inom grundskolan och gymnasiet, främst sker via medarbetarenkät och medarbetarsamtal.

3.5. Medarbetarsamtal

Av intervju med för- och grundskolechefen framgår att denne, under medarbetarsamtalen med rektorerna, bl.a. utgår från resultatet från medarbetarenkäten. Medarbetarsamtalen följer en kommungemensam mall och har ingen specifik koppling mot skolans och elevernas resultat. Ett sammanställt resultat av medarbetarsamtalen rapporteras vidare till ledningsgruppen.

Av våra intervjuer med rektorerna framgår att dessa, vid medarbetarsamtalen med lärarna, i viss utsträckning får återkoppling på sitt ledarskap. En fråga om rektors ledarskap återfinns också i den kommungemensamma mallen som medarbetarsamtalen utgår från.

3.6. Medarbetarenkät

Av kommunens medarbetarenkät framgår att 76 % av grundskolerektorerna och 100 % av gymnasierektorerna är nöjda med sin närmaste chef. Dock uppmärksammar vi att endast 38 % av grundskolerektorerna anser att deras närmaste chef är bra på att ge återkoppling på hur de som rektor lyckas med sin arbetsinsats. Motsvarande siffra för gymnasiet är 70 %.

Vidare framgår att i snitt 69 % av grundskolelärarna är nöjda med sin rektor. Motsvarande siffra för lärarna inom gymnasieskolan är 60 %. Följande kan också utläsas:

- 70 % av grundskolelärarna och 59 % av gymnasielärarna instämmer i att rektor är drivande när det gäller att uppnå verksamhetens *mål*.
- 68 % av grundskolelärarna och 64 % av gymnasielärarna instämmer i att rektor stödjer och stimulerar medarbetare att komma med idéer som kan *utveckla arbetet*.
- 58 % instämmer i att rektor inom grundskolan är tydlig med vilka *förväntningar* hon/han har på mig som lärare. Inom gymnasieskolan är motsvarande andel 49 %
- 44 % av grundskolelärarna instämmer i att rektor är bra på att ge *återkoppling* på hur jag som lärare lyckas med min arbetsinsats. Andelen lärare inom gymnasiet som instämmer är 43 %.

Vi uppmärksammar att grundskolelärarna i de yngre åldrarna (1-7) generellt är mer nöjda på ovanstående områden än lärarna i åldrarna 4-9. När det gäller gymnasiet noterar vi att lärarna i de praktiska ämnena tenderar att vara mindre nöjda än övriga gymnasielärare.

Medarbetarenkätens resultat redovisas för respektive nämnd.

Revisionell bedömning: Vår bedömning är att det på central och lokal nivå i stort vidtas tillräckliga åtgärder för att följa upp och utvärdera rektorns ledarskap. Bedömningen baseras på att det regelbundet, bland samtliga lärare, genomförs en enkät med specifika frågor avseende ledarskap. Vi noterar även att medarbetarsamtalen ger tillfälle till utvärdering av ledarskapet.

Vi vill i sammanhanget uppmärksamma barn- och grundskolenämnden på att endast 38 % av rektorerna upplever att deras närmaste chef är bra på att ge återkoppling på hur de som rektor lyckas med sin arbetsinsats.

Vi vill även uppmärksamma gymnasienämnden på att lärarna inom grundskolan tenderar att vara mer nöjda med sin rektors ledarskap.

2013-11-18

Linda Marklund

Projektledare

Bo Rehnberg

Uppdragsledare