

Utbildningsnämnden
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige – för kännedom
Fackliga organisationer/ Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet o Skolledarförbundet

Granskning av ”Grundskolans ledningsfunktion”

Kommunrevisionen i Uppsala har gett KPMG i uppdrag att granska grundskolans ledningsfunktion.

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.

Efter att ha granskat grundskolans ledningsfunktion i Uppsala rekommenderar vi att:

- utbildningsnämnden följer upp områdeschefernas uppdrag och arbetssätt då det i intervjuerna har framkommit att rektorerna ser olika på hur områdescheferna arbetar och vilket stöd rektorerna kan förvänta sig av dem samt att lärarna menar att frågor om arbetstid behandlas olika mellan områdena.
- nämnden följer upp att processer i fastighets- och lokalfrågor effektiviseras i enlighet med utbildningsdirektörens ambitioner. Vidare bör nämnden följa upp budgetprocessen för att säkerställa att rektorerna har möjligheter att planera sin verksamhet efter reella förutsättningar.
- nämnden bör tydliggöra förvaltningspersonalens uppdrag och analysera förhållandet mellan rektors ansvar och befogenheter.
- nämnden kontinuerligt bör följa upp rektorernas förutsättningar att verka som chef och ledare.
- nämnden tar fram en strategi för ledarskapsutveckling för pedagogiska chefer inom utbildningsförvaltningen.

Revisionen begär yttrande över bifogad granskning, senast 2017-03-30 utifrån följande frågeställningar;

- Med avseende på den genomförda granskningen vilka åtgärder föreslår ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna?
- Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?
- Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?
- Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet på nästa revision av internkontrollplanen?
- Om ni inte anser att revisionens granskning behöver besvaras eller att den har aktuell bäring på ert nuvarande arbete vänligen utveckla nedan skälen till er bedömning

För kommunrevisionen



Cecilia Hamenius

ordförande



Uppsala kommun

Grundskolans
ledningsfunktion

Granskningsrapport

KPMG AB
Offentlig sektor
2016-12-19
Antal sidor: 18

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	3
3.	Syfte och revisionsfrågor	3
4.	Avgränsning	4
5.	Revisionskriterier	4
6.	Ansvarig nämnd	4
7.	Metod	4
8.	Projektorganisation	4
9.	Iakttagelser	4
9.1	Enheter och kunskapsresultat	4
9.2	Nämndens styrning och ledningsorganisation	7
9.3	Administrativa processer och förutsättningar	10
9.3.1	Administrativa processer	10
9.3.2	Rektors organisatoriska förutsättningar	11
9.4	Tillgång till rektors pedagogiska ledarskap	14
9.5	Ledarskapsutveckling för rektorerna	17

1. Sammanfattning

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

- Ledningsorganisationen

Utbildningsnämnden ansvarar för utbildningsväsendet i Uppsala kommun. Förvaltningen högste chef är utbildningsdirektören. Direkt under henne arbetar grundskolechefen, som är chef över fyra områdeschefer. På både direktörens och grundskolechefens nivå finns det en ledningsgrupp. Kommunens rektorer är underställda områdescheferna.

- Processer, styrning och organisatoriska förutsättningar

Inom förvaltningen används flera olika administrativa system. Deras ändamålsenlighet är varierande. En del rektorer menar att det är svårt att använda systemen effektivt när de använder dem mindre frekvent. Systemet för ekonomisk uppföljning fungerar dock bra, menar de.

På förvaltningsnivå arbetar tjänstemän inom fem avdelningar, enhet för lokalfrågor och staber. Rektorerna är mycket nöjda med det stöd som erhåller av specialister inom ekonomi, HR, juridik och kommunikation. Deras arbete underlättas också av att skolskjuts- och skolplaceringsärenden behandlas på förvaltningsnivå. Inom avdelningarna Individstöd och Systemstöd finns bland annat central elevhälsa, modersmål, utvecklingsenhet och stöd kring skolklagomål. Rektorerna och lärarna menar att all denna verksamhet inte efterfrågas av dem. Områdescheferna påtalar dock att en del uppdrag utförs efter kommunövergripande beslut och dessa kan inte påverkas av utbildningsförvaltningen.

- Rektors pedagogiska ledning och stöd

Personalen uppfattar i hög grad rektor som ledare av den pedagogiska verksamheten. Även rektorerna menar att de är pedagogiska ledare. Huruvida rektorerna har förutsättningar att genom strukturerade lektionsbesök följa upp den pedagogiska verksamheten i klassrummet skiljer sig åt mellan rektorerna. Varken nämnden eller förvaltningsledningen har någon uppfattning om lektionsbesök är en del i det pedagogiska ledarskapet eller inte. De fackliga företrädarna menar att rektorerna måste avlastas uppgifter för att kunna fullfölja uppdraget som pedagogiska ledare

- Ledarskapsutveckling

Huvudmannen har ingen plan för rektorernas ledarskapsutveckling. Samtliga biträdande rektorer i Uppsala påbörjar dock rektorsutbildningen vid tillsättning. Detta innebär att de allra flesta rektorer i Uppsala har avslutat sin rektorsutbildning redan vid tillträdet som rektor. Skolområdescheferna menar att utgångspunkten för deras arbete med ledarskapsutveckling är rektorernas behov och vad de efterfrågar. Satsningar görs på kollektivet som helhet, men även på enskilda rektorer. Rektorerna upplever att de får gå på den kompetensutveckling som de initierar, men någon tid för detta frigörs inte.

Efter att ha granskat grundskolans ledningsfunktion i Uppsala rekommenderar vi att:

- utbildningsnämnden följer upp områdeschefernas uppdrag och arbetssätt då det i intervjuerna har framkommit att rektorerna ser olika på hur områdescheferna arbetar och vilket stöd rektorerna kan förvänta sig av dem samt att lärarna menar att frågor om arbetstid behandlas olika mellan områdena.
- nämnden följer upp att processer i fastighets- och lokalfrågor effektiviseras i enlighet med utbildningsdirektörens ambitioner. Vidare bör nämnden följa upp budgetprocessen för att säkerställa att rektorerna har möjligheter att planera sin verksamhet efter reella förutsättningar.
- nämnden bör tydliggöra förvaltningspersonalens uppdrag och analysera förhållandet mellan rektors ansvar och befogenheter.
- nämnden kontinuerligt bör följa upp rektorernas förutsättningar att verka som chef och ledare.
- nämnden tar fram en strategi för ledarskapsutveckling för pedagogiska chefer inom utbildningsförvaltningen.

2. Bakgrund

Ett av flera viktiga mål för revisorernas granskning av verksamheten i Uppsala 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.

Uppsala 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 och revisionsfrågor

Granskningen har syftat till att ge svar på:

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

4. Avgränsning

Granskningen omfattar grundskolan.

5. Revisionskriterier

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

- skollag (SFS 2010:800),
- läroplan för grundskolan (SKOLFS 2010:37, upplaga tre) och
- nämndens riktlinjer och mål.

6. Ansvarig nämnd

Granskningen avser Utbildningsnämnden.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- studium av relevanta dokument och
- intervjuer med utbildningsnämndens ordförande, utbildningsdirektör, avdelningschef för grundskola, skolområdeschefer, urval av rektorer och lärare samt representanter för Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och Sveriges skolledarförbund.

8. Projektorganisation

Granskningen har utförts av verksamhetsrevisor Joakim Nertyk och certifierad kommunal yrkesrevisor Lars Jönsson.

Rapporten är saklighetsgranskad av utbildningsdirektören.

9. Iakttagelser

9.1 Enheter och kunskapsresultat

I Uppsala kommun finns det, enligt utbildningsdirektören, 57 kommunala grundskolor och 6 kommunala särskolor samt 16 fristående skolor I grundskolan läste läsåret 2015/16

21 680 elever varav 18 130 i kommunens skolor och 3 550 hos fristående huvudmän. Andelen inpendlande och utpendlande elever är förhållandevis begränsat.¹ De inpendlande eleverna kommer främst från Östhammar och Knivsta.

Betyg ska sättas från och med höstterminen årskurs sex och därefter vid varje terminsslut. I årskurs sex sätts betyg i förhållande till kunskapskraven i årskurs sex och därefter i förhållande till kunskapskraven i årskurs nio.

Måluppfyllelsen efter läsåret 2015/2016 presenteras nedan enligt en ny redovisning. Skolverket presenterar från och med 2015 resultaten inklusive eller exklusive nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund. ”Nyinvandrade elever har kommit till Sverige de senaste 4 åren. De har inte bott i Sverige eller gått i svenska skolsystemet tidigare. Elever med okänd bakgrund är elever med tillfälliga personnummer samt några enstaka elever med hemliga personnummer. Dessa båda grupper är exkluderade från redovisningen av samtliga elevers resultat. I och med revideringen av populationen i Siris 2016 är det den här redovisningen som är helt jämförbar med föregående års motsvarande redovisning.”²

Skola	Genomsnittligt meritvärde	Andelen som inte har uppnått kunskapskraven i alla ämnen	Behöriga till yrkesprogram
Uppsala	232,5	20,5 %	90,2 %
Riket	225,7	25,8 %	90,3 %

(Siris, Skolverket)

Resultaten efter det senaste läsårets slut visar att måluppfyllelsen i Uppsala kommuns skolor ligger något över genomsnittet i riket vad gäller genomsnittligt meritvärde och elever som har uppnått kunskapskraven i alla ämnen. Andelen behöriga till gymnasieskolan, det vill säga till yrkesprogrammen, ligger i paritet med riket.

Statistiken på omstående sida ger bild av måluppfyllelsen i jämförelse med kommungrupp och riket som helhet efter läsåret 2014/2015.

¹ 2015 kom 190 elever inpendlande till Uppsala kommunala skolor medan 70 elever utpendlade till kommunala skolor. Motsvarande siffror för fristående skolor är 290 inpendlande och 20 utpendlande. (Siris, Skolverket)

² Analysstöd grundskolan slutbetyg år 9 -2016, Siris, Skolverket

Huvudmän	Betyg åk. 9, andel behöriga tillbyråkesprogrammen				
	2011	2012	2013	2014	2015
Uppsala	88,8 %	87,7 %	88,2 %	89,8 %	87,0 %
Kommungrp.	86,6 %	86,2 %	85,6 %	85,8 %	83,9 %
Riket	87,7 %	87,5 %	87,6 %	86,9 %	85,6 %

(Jämförtal, Skolverket)

Andelen elever behöriga till gymnasieskolan har legat ganska konstant under de senaste fem åren. Efter läsåret 2015/2016 blev över 90 procent behöriga. Resultaten har legat över genomsnittet i kommungruppen och riket.

Huvudmän	Betyg åk. 9, andel som uppnått kunskapskraven i ett, flera eller alla ämnen				
	2011	2012	2013	2014	2015
Uppsala	22,0 %	21,2 %	24,0 %	19,5 %	21,4 %
Kommun-grp.	23,5 %	23,5 %	24,3 %	23,6 %	24,5 %
Riket	22,7 %	22,6 %	23,0 %	22,6 %	23,0 %

(Jämförtal, Skolverket)

Även andelen elever som inte har uppnått målen i alla ämnen har legat ganska konstant på runt en femtedel av eleverna. Måluppfyllelsen i Uppsala kommun är högre än genomsnittet i kommungruppen och i riket.

Huvudmän	Betyg åk. 9, genomsnittligt meritvärde, samtliga elever				
	2011	2012	2013	2014	2015
Uppsala	210,4	213,3	215,0	219,8	222,2
Kommun-grp.	206,5	207,3	208,4	209,8	211,8
Riket	210,5	211,4	213,1	214,8	217,1

(Jämförtal, Skolverket)

Det genomsnittliga meritvärdet ökar årligen i hela riket, i kommungruppen och i Uppsala. Tabellen nedan visar i hur hög grad som eleverna får ett högre slutbetyg än betyg på det

³ Kommungrupp – större städer

⁴ Kommungrupp – större städer

⁵ Kommungrupp – större städer

nationella provet i engelska, matematik och svenska. Förhållandet mellan slutbetyg och provbetyg är i stort i paritet med riket, om än något lägre i ämnet svenska.

	engelska	matematik	svenska
Uppsala	10,2 %	38,1 %	20,5 %
Riket	10,8 %	38,3 %	27,3 %

(Skolverket)

9.2 Nämndens styrning och ledningsorganisation

Utbildningsnämnden ansvarar enligt reglemente från kommunfullmäktige för utbildningsväsendet enligt skollag och skolförfattningar i Uppsala kommun. Nämnden styr verksamheten genom mål, budget och verksamhetsplan.

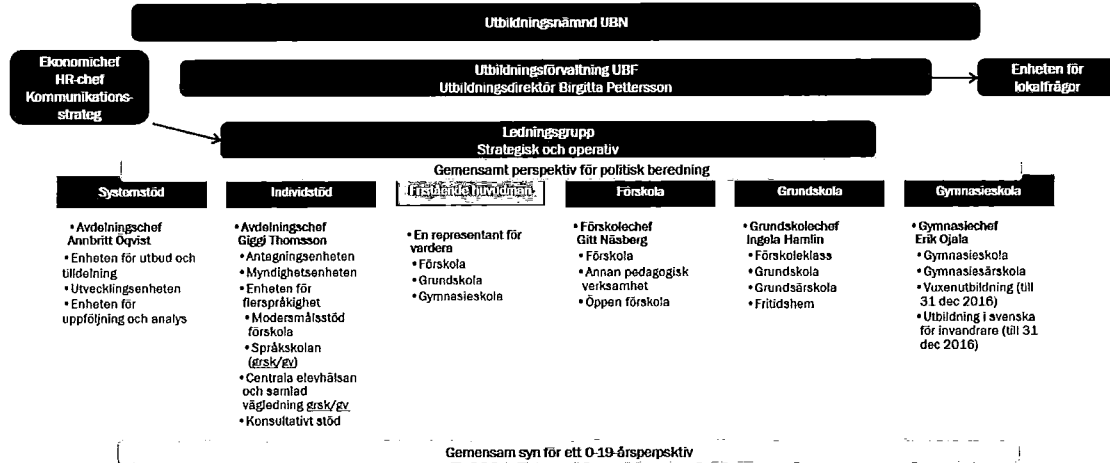
Utbildningsnämndens ordförande menar att politikens styrning får genomslag i organisationen. Det är komplext med dubbel styrning, från stat och kommun, mot rektor. Nämnden försöker att inta en strategisk roll gentemot rektorerna. Att inte gå in och styra hur-frågor. Det systematiska kvalitetsarbetet och att ha förväntningar på rektorerna samt kompetensförsörjningsfrågor är viktiga för huvudmannen, enligt ordföranden. Hon är vidare nöjd med den struktur som finns i förvaltningen.

Verksamhetsplanen på nämndnivå, som belyser frågor om ekonomi, kvalitet och Uppsala kommun som attraktiv arbetsgivare, går ner till medarbetarna på enhetsnivå, enligt rektorerna. På varje enhet skrivs verksamhetsplaner som skickas in till områdescheferna. Rektor har alltid ett styrkort pågående som upprättas tillsammans med områdeschefen. Utifrån styrkortet upprättas målkort mellan rektor och lärare. Medarbetarnas mål måste ligga i linje med styrkortet. Rektor utvärderar och följer upp sina mål i förhållande till de kommunala och statliga kraven. Rektors styrkort är oerhört viktiga och därmed också målkort för medarbetarna. Tertialavstämningar görs tillsammans med grundskolechef och utbildningsdirektör. Paraplyorganisationen har ett väldigt stort kontrollbehov, enligt några lärare. De samlar in en massa uppgifter, men det blir väldigt sällan någon återkoppling. Någon menar dock att områdeschefen faktiskt kommer ut till enheten en gång per år och redovisar resultaten.

Förvaltningen leds av utbildningsdirektören. Förvaltningen är indelad i fem avdelningar: systemstöd, individstöd, förskola, grundskola och gymnasieskola. Respektive avdelning är indelad i enheter. På grundskoleavdelningen tillhör enheterna en av fyra skolområden. Varje skolenhet leds av en rektor i enlighet med skollagen. Rektorerna är underställda en av fyra områdeschefer. Direkt under utbildningsdirektören är enheten för lokalfrågor placerad.

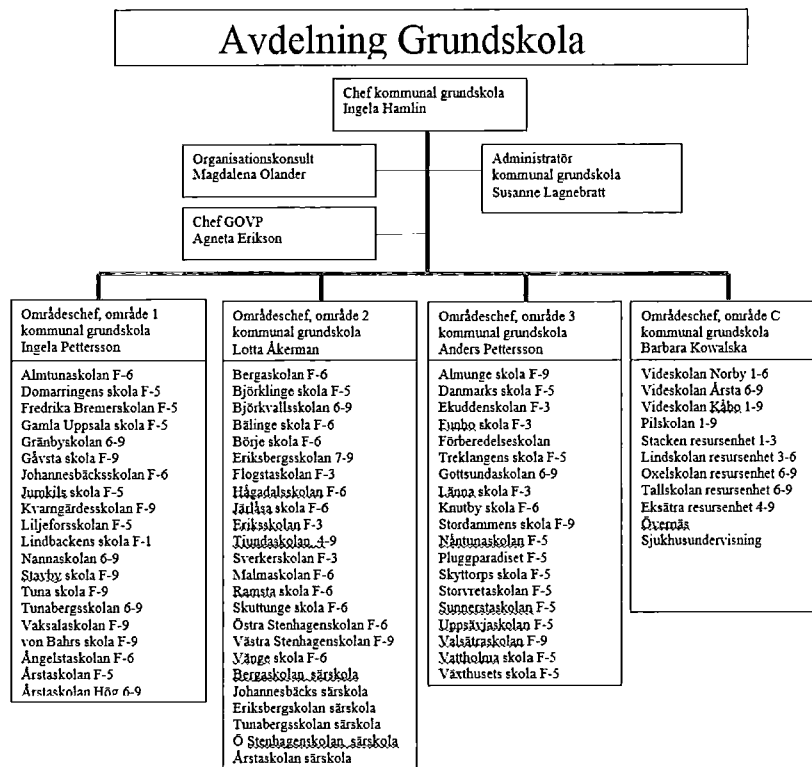


Organisationsschema



(Uppsala kommun)

Bilden nedan visar grundskoleavdelningens organisation.



(Uppsala kommun)

För grundskolan finns en ledningsorganisation som består av avdelningschefen för grundskola och skolområdescheferna. ”Uppdraget är att utveckla kommunens grundskolor så att

varje skola är välskött, attraktiv, har en god anpassningsförmåga och är värdeskapande för eleverna”, enligt broschyren ”Ledning och styrning av den kommunala grundskolan.

”Det ska ske genom att:

- organisera avdelningen så att varje skola har grundläggande förutsättningar för sitt uppdrag.
- tillsätta skolledare, nu och på lång sikt, som har kompetens att leda och utveckla skolan i linje med grundskolans verksamhetsidé och grundläggande värderingar.
- göra analys av verksamheten med skolornas resultat och analyser som grund, så att varje satsning och åtgärd utgår från ett ärligt nuläge och resultat i förhållande till mål och vision i grundskolans verksamhetsplan.
- utifrån verksamhetsplanen fastställa mål i varje rektors styrkort samt att rektor formulerar strategier och aktiviteter som konkretiseras i en verksamhetsplan för skolan.
- ha konsekventa uppföljande medarbetarsamtal baserade på fakta med fokus på förbättringar på varje skola.”

I ledningsbroschyren skriver Uppsala kommun vidare att ”utbildningsförvaltningens organisation baseras på ett strategiskt tänkande utifrån ett 0–19 års perspektiv, där alla verksamheter har ett gemensamt ansvar kring uppdraget i mål och budget. Allt vi gör ska skapa möjligheter för Uppsalas barn och elever, från förskola till gymnasieskola, att nå målen för utbildningen och en examen från gymnasiet”.

Rektorerna upplever att organisationen är tydlig, men synen på hur områdeschefens arbetar skiljer sig åt. Någon talar om ett ganska nära ledarskap med besök ute i verksamheten, medan andra ser områdeschefen som en person långt bort från verksamheten med dålig kunskap om enheternas förutsättningar och prestationer. Ytterligare någon menar att områdeschefen bara intresserar sig för statistiska uppgifter och nyckeltal. Vederbörande borde i stället i dialog med sina rektorer fokusera på kvalitetsfaktorer utifrån ett helhetsperspektiv och för det krävs det verksamhetsbesök. En del rektorer och de fackliga företrädarna upplever att områdescheferna har en mer kontrollerande än stödjande roll.

Områdescheferna menar att de främst leder rektorerna på distans. De framför att det gäller att möta rektorerna där de är, vara lyhörd och stärka rektor i sitt ledarskap. Ett kollegialt lärande i gruppen är viktigt, vilket rektorerna instämmer i. En sammanhållen grundskola är viktigt, menar skolområdescheferna, därför samverkar de fyra cheferna och planerar för hur de ska driva frågor i sina respektive områden. Som vi har sett ovan tycker inte rektorerna att områdena alltid drivs på liknande sätt. Även lärarna menar att det kan se olika ut beroende på i vilket område och på vilken enhet man arbetar till exempel när det gäller kompensation för deltagande i olika projekt. De fackliga representanterna framför att man uppfattar att verksamheten har kommit för långt ifrån huvudmannen, genom flera chefsnivåer. Områdescheferna sitter inte med i samverkansgruppen och de fackliga företrädarna ifrågasätter om beslut i samverkansgruppen verkligen når verksamheten.

Rektorerna tycker att styrningen är tydlig. Även lärarna menar att ledning och styrning fungerar i kommunen.

Huvudman	Antal lärare per rektor	
Uppsala	29	31
Större städer	23	24
Riket	23	23

(Jämförelsetal 2014-2015, Skolverket)

Av tabellen ovan kan vi utläsa att antalet underställda lärare per rektor i Uppsala kommun är betydligt högre än i jämförbara kommuner större städer och i riket som helhet.

Skolområdescheferna har kvalitetssäkrat det administrativa stödet för rektor. De poängterar liksom grundskolechefen att en del rektorer blir bättre på att organisera sin egen verksamhet genom att till exempel tillsätta biträdande rektorer. Skolområdescheferna menar också att de måste hjälpa till att sortera i de uppgifter som riskerar att hamna hos rektor. De finns många sårbarheter som vill involvera skolan och även om olika satsningar kan vara angelägna måste rektors huvuduppgifter vara skollagens och andra styrdokumentens mål. Att vara rektor över två mindre skolenheter kan upplevas tufft. Det är dock inte alltid möjligt av ekonomiska skäl att göra justeringar i enhetsindelning.

Kommentar och bedömning

Vi bedömer att organisationen är ändamålsenlig. Det kan dock vara angeläget att följa upp områdeschefernas uppgifter och arbetssätt då det i intervjuerna har framkommit att rektorerna ser olika på hur områdescheferna arbetar och vilket stöd rektorerna kan förvänta sig av dem samt att lärarna menar att frågor om arbetstid behandlas olika mellan områdena.

9.3 Administrativa processer och förutsättningar

9.3.1 Administrativa processer

Utbildningsdirektören redovisar ett antal administrativa system som används inom förvaltningen.

- Hypergene (ekonomi och verksamhetssystem) inte färdigutvecklat
- Heroma – tungarbetat - på gång ny upphandling
- IT – nytt system elevdokumentation

- Agresso (ekonomi) nyligen uppgraderat

Rektorerna tycker att det är för många system som de ska vara insatta i. I vissa system arbetar de tämligen sällan, vilket gör att det blir svårt att använda det effektivt. Hypergenomger dem goda möjligheter att följa upp ekonomi, tycker de. Däremot är det mycket förvånande över att olika lärplattformar köps in av grundskolan och gymnasieskolan.

Den administrativa kompetensen ute på skolorna är ett mycket viktigt stöd för rektor. Hur det praktiskt fungerar på enheterna är emellertid mycket skiftande. Någon rektor ser sin administratör som högst kompetent controller, medan en annan inte har tillgång till motsvarande kompetens. Huvudmannen bör följa upp administrationen på skolorna, enligt någon rektor. Det är sårbart när det inte fungerar, till exempel vid längre sjukskrivningar. Staben hjälper till med ekonomin, medan andra uppgifter till exempel kopplade till elevadministration måste lösas på enhetsnivå. Löner och arbetsuppgifter ser olika ut på de olika enheterna. Kanske skulle huvudmannen kunna skapa en riktlinje för denna yrkesgrupp/funktion, menar några rektorer.

Några rektorer tycker att den ekonomiska processen är behäftad med brister. De menar att det ekonomiska underlaget för att lägga budget kommer för sent. Anslaget kan skilja ganska kraftigt mellan åren, vilket påverkar planeringen av verksamheten särskilt för små enheter tämligen mycket. Exempel ges också på hur den centrala IT-planen hastigt förändrades, vilket medförde att planerade insatser på mindre enheter tvingades skrinläggas, medan större enheter kunde fullfölja sina projekt med andra interna medel.

9.3.2 Rektors organisatoriska förutsättningar

Utbildningsdirektören redogör för det stöd som finns tillgängligt för alla avdelningar inom utbildningsförvaltningen.

- **Lokalenhet**

Utbildningsdirektören har rekryterat en ny chef till lokalenheten. Hon vill ha en kraftfull representant för att förhandla och samverka med fastighetensägaren Skolfastighetsbolaget. Från och med 1 januari kommer han också att bli reell chef för de tjänstemän som arbetar med lokal- och fastighetsfrågor inom förvaltningen. Idag lyder dessa under avdelningschefen för grundskola. Den nya enhetens uppdrag är enligt utbildningsdirektören att:

- säkra att lokalkostnaden per elev inte ökar. Det finns dock historiska beslut som inte går att påverka, vilket gör uppdraget svårt på kort sikt. Utbildningsförvaltningen ska i alla fall inte vara kostnadsdrivande, menar utbildningsdirektören.
- göra kapacitetsbedömningar på skolorna och tillse att lokaler används yteffektivt.

- skapa generella lokalprogram och modellskolekoncept, det vill säga modell för hur till exempel en nyproducerad grundskola ska se ut.

På alla nivåer i organisationen framförs kritik mot hur arbetet med fastighets- och lokalfrågor fungerar. Rektorer berättar bland annat om dåligt återkoppling från fastighetsägarens sida när underhåll ska göras och att tjänstemän på förvaltningen plötsligt kan lägga sig i ett planeringsärende när rektor anser planeringsdelen i stort vara avslutad. Rektorer ska i stort fredas från lokalfrågorna, enligt utbildningsdirektören.

- **Individstöd:** skolskjuts, antagning, central elevhälsa, modersmål, konsultativt stöd barn med särskilda behov

Rektorer är mycket positiva till att skolskjutsfrågor och skolplaceringar nu handhas på förvaltningsnivå. Det har givit dem större förutsättningar att arbeta med pedagogiska frågor. Några rektorer ställer sig frågande till vad den centrala elevhälsan gör, som inte skulle kunna utföras på enhetsnivå. Även de fackliga organisationerna ställer sig frågande till hur individstödet är organiserat. En annan uppfattning som framförs av en del rektorer, lärare och fackliga företrädare är att individstöd inte är lyhörda för skolornas behov.

- **Systemstöd,** resurstilldelning, uppföljning och analys, utvecklingsenhet, stöd kring skolklagomål, skoladministratörsträffar

Rektorer och de fackliga representanterna är tämligen kritiska till avdelningen för systemstöd. De ifrågasätter vad flera av dessa funktioner finns till för. De menar att de finns tjänstemän där som arbetar med stöd/uppgifter som inte har efterfrågats av dem, till exempel samordnare för förstelärare. Likaså finns det en uppfattning bland de fackliga och en del rektorer att systemstöd inte frågar skolorna vad dessa har behov av i form av stöd.

Rektorer är vidare mycket kritiska till att de själva ska sammanställa resultat för sina respektive enheter. Detta borde kunna göras centralt och att rektors uppdrag begränsades till att analysera resultaten. En rektor menar att förvaltningen borde kunna erbjuda ett stöd motsvarande "riksdagens utredningstjänst". Grundskolechefen är medveten om denna kritik och kommer framledes att ändra rutinerna för arbetet genom att avlasta rektorer den sammanställande uppgiften.

Utbildningsdirektören menar att personalen inom avdelningen, främst på utvecklingsenheten, har minskat betydligt under de senaste åren. Utbildningsdirektör, grundskolechef och områdeschefer menar att det nog kan vara angeläget att för rektorer tydliggöra vilken förvaltningens personal är och vilka uppgifter som de har. Skolområdescheferna menar att personalen vid individstöd och systemstöd ibland har uppdrag som berör hela kommunen. Då får linjen gilla läget.

- **HR-stöd:** kommunalt chefsprogram, SAM-nätverk, lönegrupp, vikarieförmedling, rekrytering, rehabilitering,
- **Ekonomi-stöd:** månatliga avstämningar, budget och investeringar, system-hypergene, utbildning
- **Kommunikationsstöd.**
- **Övriga KLK staber:** IT, juridiskt stöd, måltidsservice, säkerhet, pressenheten, upphandling

Rektorerna är mycket nöjda med det stöd som de erhåller i frågor som berör HR, ekonomi, juridik med mera. Stöden har utvecklats efter att rektorerna har hörts och deras tankar kanaliserats. Stabernas stöd följs upp både av dem själva och av rektorerna och områdescheferna vid rektorsmöten. Rektorerna menar att avståndet mellan dem och kompetensen på förvaltningen är kort och att adekvat stöd snabbt kan ges.

Huvudmannen följer primärt upp rektors förutsättningar och förmåga genom skolområdescheferna. Det sker genom medarbetarsamtal, kontinuerliga vardagliga kontakter, uppföljning av elevresultat, elevenkäter, medarbetarenkäter, klagomåls-hantering med mera. Även i samtal med fackliga företrädare diskuteras frågan. Skolområdescheferna påtalar att rektorerna måste flagga till sin närmaste chef när de behöver stöd i någon form. Nämnden gör också verksamhetsbesök i form av skoldialog och en gång per termin deltar nämndpolitiker i särskilt organiserade rektorsmöten, enligt utbildningsdirektören. Nämndens ordförande och utbildningsdirektören berättar också om att utbildningsförvaltningen deltar i ett forskningsprojekt med Henrik Jordahl, där man ska titta på rektorernas förutsättningar att leda sina verksamheter, vad som fungerar bra och vad som behöver utvecklas.⁶ Resultaten i studien ska presenteras för nämnden.

Nämndens ordförande menar att uppföljningar av arbetsmiljön förut har legat tungt på lärarnivå och inte på rektornivå. Nämnden behöver synliggöra rektor. Vid tertialredovisningen ska arbetsmiljösituationen för rektorer särredovisas, enligt ordföranden.

Kommentar och bedömning

Nämnden bör följa upp att processer i fastighets- och lokalfrågor effektiviseras i enlighet med utbildningsdirektörens ambitioner. Vidare bör nämnden följa upp budgetprocessen för

⁶ Uppsala kommun och utbildningsförvaltningen kommer att delta i ett nationellt forskningsbaserat pilotprojekt om just styrning och ledning. Projektet leds av Henrik Jordahl, docent och programchef för forskningsprogrammet tjänstesektorns ekonomi på IFN, Institutet för näringslivsforskning. På nationell nivå är forskningsprojektet inriktat på grundskolan men i Uppsala har vi fått möjlighet att delta även med kommunal förskola och gymnasieskola. Det gör att vi håller ihop 0-19-perspektivet i förvaltningen och att vi får fina möjligheter till jämförelser och lärande både på ett nationellt plan och inom kommunen.

att säkerställa att rektorerna har möjligheter att planera sin verksamhet efter reella förutsättningar.

Vi bedömer att de organisatoriska förutsättningarna för rektor i huvudsak är goda. Det kompetensstöd som rektorerna kan erhålla i ärenden som berör, ekonomi, juridik, personal och även kommunikation upplevs som mycket gott. Att ansvar för skolskjuts och antagning/skolplacering är flyttat från rektors nivå till avdelningen för Individstöd upplevs som mycket positivt och de flesta är även positiva till att ansvaret för skolmåltider har flyttats från rektorerna.

Det stöd som rektorerna erhåller från avdelningarna för Individstöd (förutom ovannämnda ansvar) och Systemstöd upplevs som otvetydigt. Organisationen för och arbetet med fastighets- och lokalfrågor upplevs som otvetydigt och bristfälligt. Utbildningsdirektören har vidtagit åtgärder för att strama upp och effektivisera fastighets- och lokalarbetet. Vi bedömer att utbildningsnämnden bör tydliggöra förvaltningspersonalens uppdrag och analysera förhållandet mellan rektors ansvar och befogenheter.

Vi bedömer att nämnden kontinuerligt följer upp rektorernas förutsättningar att verka som chef och ledare.

9.4 Tillgång till rektors pedagogiska ledarskap

Nämndens ordförande menar att det varierar i vilken grad som rektorerna leder det pedagogiska arbetet på sina respektive skolor. Det är en utmaning för rektorerna, men det handlar också om att rektorerna måste ta rollen. Tiden för pedagogisk utveckling kan vara begränsad, men rektorerna är bra på att prioritera. De kan sätta den pedagogiska utvecklingen främst. Det handlar om organisation, vilja och lust. För vissa kan de strukturella frågorna vara intressantare. Ordföranden tycker att det är viktigt att alla rektorer har det pedagogiska ledarskapet i klart fokus.

Nämnden och huvudmannen har inte explicit definierat vad de avser med pedagogiskt ledarskap. Ordförandes ambition är att nämndens mål ska vara så tydliga att rektorerna vet vad som förväntas av dem och att de i sitt ledarskap arbetar med hur målen ska uppnås. Förvaltningsledningen anser att det finns ett flertal olika sätt på vilket rektorer utövar pedagogiskt ledarskap. Att organisera för lärares lärande är också ett sätt på vilket rektorer utövar pedagogiskt ledarskap och förvaltningen menar att rektor själv väljer vilka metoder vederbörande vill använda.

Ordföranden menar att rektor måste skapa tydliga forum där lärarna får träffa varandra och utbyta tankar och åsikter, att lära av varandra och spegla sin egen insats i andra är viktigt. Detta måste ske systematiskt och rektor måste hitta tid till detta arbete. En lärare berättar hur hennes rektor har frigjort tid en eftermiddag i månaden för pedagogiska diskussioner. Det uppskattas mycket eftersom det sker på en tid då lärarna är pigga och inte en sen eftermiddag efter en hård dags arbete.

Inför varje regelbunden tillsyn låter Skolinspektionen pedagogisk personal, hos de huvudmän som är föremål för tillsyn, svara på en enkät som bland annat innehåller frågor om pedagogiskt ledarskap och utveckling av utbildningen. Tabellen nedan visar resultaten från den senaste enkäten, vilken genomfördes under höstterminen 2016. Svarefrekvensen låg på knappt 80 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 - grundskolan	Uppsala kommun	Enkätgenomsnitt ⁷
Rektor har god kunskap om det dagliga arbetet i skolan.	7,1	7,1
Rektor arbetar för att främja elevernas kunskapsutveckling.	8,1	7,9
Rektor tar ansvar för det pedagogiska arbetet på skolan.	7,5	7,3
Index	7,5	7,4

(Siris, Skolinspektionen)

Tabellen visar att den pedagogiska personalens syn på det pedagogiska ledarskapet vid den egna enheten. Personalen i Uppsala instämmer i något högre grad än genomsnittet i enkätomgången i de positiva påståendena om det pedagogiska ledarskapet. Mellan sju och sexton procent svarar nekande på frågorna om ledarskapet, vilket är i paritet med snittet.

Utveckling av utbildningen - grundskolan	Uppsala kommun	Enkätgenomsnitt
Rektor ser till att utvärderingen av elevernas kunskapsutveckling ligger till grund för utveckling av utbildningen.	7,7	7,4
Rektor ser till att arbetssätt förändras om elevernas inte uppnår kunskapskraven.	6,7	6,6
Rektor ser till att uppföljningen av mitt och mina kollegers arbete leder till relevanta förändringar i arbetssätt.	6,7	6,6
Index	7,0	6,9

(Siris, Skolinspektionen)

⁷ Med enkätgenomsnitt avses genomsnittet av svaren vid enkäten som genomfördes ht 2016 vid 1511 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".

Tabellen ovan visar personalens syn på hur rektor ansvarar för utveckling av utbildningen. Uppsalapedagogernas svar är något mer positiva än enkätomgångens snitt. I förhållandet till rektors pedagogiska ledarskap är svaren något mindre positiva när frågan gäller utvecklingen av utbildningen.

Utbildningsförvaltningen låter lärarpersonalen årligen besvara en arbetsmiljöenkät. I denna ställs frågor som bland annat berör rektors ledarskap. För denna granskning är frågorna nedan intressanta. Tabellen visar grundskollärans svar på en fem gradig skala där ett (1) är lägsta värde och fem (5) högsta värde.

Lärares arbetsbelastning	2013	2014	2015
Chef stödjer i pedagogiska frågor	3,47	3,67	3,75
Dialog med chef om arbetsituationen	3,74	3,89	3,95

(Uppsala kommun)

Av tabellen ovan kan vi till exempel se att lärarnas syn på rektor som ett stöd i pedagogiska frågor har ökat under de senaste tre åren. Alla intervjuade rektorer menar att de leder det pedagogiska arbetet vid sina skolenheter. Även deras lärare tycker det, i ganska hög grad. Flera lärare framför att deras rektorer är mycket tydliga som pedagogiska ledare, medan andra menar att rektor leder det pedagogiska arbetet till viss del. Pedagogiska frågor tas upp i personalmöten såsom arbetsplatsträffar och arbetslagsmöten. Det finns också på många enheter utvecklingsgrupper som antingen rektor leder eller besöker med jämna mellanrum. Några lärare menar att de pedagogiska frågorna borde få större utrymme än de får. Istället diskuteras frågor av praktisk karaktär eller akutfrågor. På någon enhet har rektor i hög grad delegerat ansvaret kring elevhälsa och särskilt stöd till en biträdande rektor, vilket ger honom ökade möjligheter att leda det pedagogiska arbetet till exempel genom att besöka lärarna i undervisningssituationen.

Huruvida rektorer gör strukturerade lektionsbesök eller inte skiljer sig säkert mycket åt, tror ordföranden. Nämnden har ingen åsikt om rektor ska göra lektionsbesök eller inte. Inte heller utbildningsdirektören eller grundskolechefen har någon bestämd uppfattning om strukturerade lektionsbesök ska göras av rektor eller inte. Dock påpekar direktören med emfas att rektor måste veta att det är kvalitet i varje klassrum. För att utbildningen ska vara likvärdig för alla krävs sannolikt att klassrumskvaliteten kan behöva påverkas.

I intervjuerna framgår, precis som nämndens ordförande sade, att det ser olika ut på enheterna huruvida strukturerade lektionsbesök genomförs eller inte. En del rektorer menar att de kan leda den pedagogiska verksamheten utan att göra lektionsbesök, medan andra tycker att det är en naturlig del i det pedagogiska ledarskapet. De intervjuade lärarna berättar att de under sin yrkesbana sällan har fått besök av skolledare på sina lektioner som sedan har följts upp med pedagogiska samtal. De upplever dock att det idag pågår en förändring mot

en ökad närvaro av rektor i klassrummet. På någon enhet gör rektor regelbundna besök med återkoppling till arbetstagaren. På en annan besöker rektor kontinuerligt lärare i undervisningen, men inte strukturerat och inte med efterföljande pedagogiska diskussion. En del lärare uppger att de aldrig har fått ett besök ute i klassrummet av sin rektor. Lärarna ser positivt på att få besök av rektor och att deras arbete diskuteras i ett pedagogiskt samtal.

De fackliga organisationerna är överens om att rektorerna behöver avlastas ett flertal uppgifter för att kunna fullfölja sitt uppdrag som pedagogisk ledare. I dag tar administrativa rutiner och elevärenden mycket tid av rektorerna.

Utbildningsdirektören har tillsatt en arbetsgrupp för ledning och styrning, som ska belysa förskolechefers och rektors arbetsbelastning. Det handlar om

- årshjul för centrala arbetsuppgifter ut på enheterna, det vill säga rektorerna ska veta när förvaltningen förväntar sig att uppgifter ska rapporteras. Hänsyn tas till arbetsbelastningen samtidigt som rektorerna ansvarar för att deras tid används så att begärda uppgifter kan lämnas in enligt årshjulet.
- delegation, det vill säga använder sig rektor av sin möjlighet att delegera inom sin organisation och delegerar rektor på rätt sätt.
- vad en pedagogisk ledare är och hur rektor kan vara en pedagogisk ledare.

Kommentar och bedömning

Vi bedömer att rektorerna i stort verkar som ledare av den pedagogiska verksamheten och att personalen också uppfattar rektor som pedagogisk ledare. Att det pågår en diskussion om rektorernas arbetsmiljö och på vilket sätt de kan avlastas uppgifter för att få möjlighet att leda och utveckla den pedagogiska verksamheten är viktigt.

Huruvida rektorerna genomför regelbundna och strukturerade lektionsbesök skiljer sig åt mellan enheterna. Nämnden följer kontinuerligt upp vilka förutsättningar rektor har att verka som pedagogisk ledare, men har ingen klar bild av vad den förväntar sig av rektor i denna roll.

För att utbildningen ska vara likvärdig i Uppsala kommun kan nämnden gärna tydliggöra vad den förväntar sig av rektor i egenskap av ledare för den pedagogiska verksamheten. Utifrån en sådan förväntan skapas goda förutsättningar för uppföljning av rektors förutsättningar och förmåga.

9.5 Ledarskapsutveckling för rektorerna

Huvudmannen har ingen plan för rektorernas ledarskapsutveckling. Samtliga biträdande rektorer i Uppsala påbörjar dock rektorsutbildningen vid tillsättning. Detta innebär att de allra flesta rektorer i Uppsala har avslutat sin rektorsutbildning redan vid tillträdet som

rektor. Skolområdescheferna menar att utgångspunkten för deras arbete med ledarskapsutveckling är rektorernas behov och vad de efterfrågar. Satsningar görs på kollektivet som helhet, men även på enskilda rektorer. I intervjuerna lyfts de kommunala chefsdagarna, som riktar sig till alla chefer i kommunen, som positiva. För nyanställda finns det också kommunövergripande utbildningsprogram. Rektorerna anmäler sig till dessa kurser som kan beröra till exempel personal och ekonomi.

Det kollegiala lärandet är en viktig punkt under områdeschefens rektorsmöten. Rektorerna upplever erfarenhetsutbyten som mycket viktiga både beträffande utvecklingen av verksamheten och i ledarskapet. Områdesmötena är värda att gå på, menar rektorerna. Grundskolechefens rektorsmöten, med 120 personer inbjudna, borde inte vara informationsmöten utan ge input av utvecklingskaraktär till rektorerna. Informationen kan lika gärna skickas ut. Någon tycker att dessa stora möten skulle ”skippas helt” och i stället kunde grundskolechefen cirkulera mellan områdesmötena.

Rektorslyftet är mycket bra och det får inte spillas bort, säger en rektor. Huvudmannen borde ge bättre förutsättningar för rektorerna att klara uppgifterna i utbildningen. Det krävs avlastning. En rektor har klivit av för att det inte fanns tid.

Det är ingen som säger nej när rektorerna vill kompetensutvecklas sig, säger de. Om rektor upplever att vederbörande hinner med så får de gå på utbildningar som de önskar.


De fackliga organisationerna och en del rektorer är mycket kritiska till att det inte finns någon strategi för chefutveckling. Man är även kritiska till att rektorerna de facto inte har möjlighet att fortbilda sig eftersom det inte ges tid för detta.

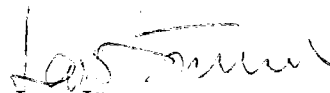
Kommentar och bedömning

Uppsala kommun har en kommunövergripande strategi för utbildning av sina ledare. Vi bedömer det vara en brist att utbildningsnämnden inte har en strategi för ledarskapsutveckling för pedagogiska chefer inom utbildningsförvaltningen. I hög grad blir rektorernas ledarskapsutveckling beroende av rektors egen vilja, förmåga och möjligheter.

KPMG, dag som ovan


Joakim Nertyk
verksamhetsrevisor


Bo Ädel
Kundansvarig


Lars Jönsson
certifierad kommunal yrkesrevisor