

Revisionsrapport

Granskning av rektors förutsättningar för pedagogiskt ledarskap

Bollnäs kommun

*Charlotte Erdtman
Cecilia Palme*

*Kontaktrevisor
Tor Jonsson*

Januari 2018

Innehåll

Sammanfattning	2
Rekommendationer	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfråga	6
1.3. Revisionskriterier	6
1.4. Kontrollfrågor	6
1.5. Avgränsning och metod	6
2. Granskningsresultat	8
2.1. Rektors stödfunktioner	8
2.1.1. Iakttagelser	8
2.1.2. Bedömning.....	11
2.2. Rektors mandat och möjlighet att organisera sin verksamhet.....	12
2.2.1. Iakttagelser	12
2.2.2. Bedömning.....	13
2.3. Utvärdering och uppföljning av rektors arbete	13
2.3.1. Iakttagelser	13
2.3.2. Bedömning.....	15
2.4. Nämndens och förvaltningens initiativ	15
2.4.1. Iakttagelser	15
2.4.2. Bedömning.....	18
2.5. Rektors kompetens och utbildning.....	18
2.5.1. Iakttagelser	18
2.5.2. Bedömning.....	19
3. Revisionell bedömning	20
3.1. Rekommendationer	20
Bilaga	21

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Bollnäs kommun genomfört en granskning av barn- och utbildningsnämndens styrning av den kommunala grundskolan och om den ger rimliga förutsättningar för rektorerna att utöva sitt pedagogiska ledarskap. Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga: *Har barn- och utbildningsnämnden en styrning av den kommunala skolan som ger rektorerna, mot bakgrund av deras samlade ansvar, rimliga förutsättningar för att utöva sitt pedagogiska ledarskap?*

Vår samlade bedömning är att barn- och utbildningsnämnden inte har en tillräcklig styrning som ger rimliga förutsättningar för rektor att utöva sitt pedagogiska ledarskap.

Granskningens kontrollfrågor bedöms nedan:

Kontrollfrågor	Bedömning
Har rektorerna tillgång till erforderliga stödfunktioner för att hantera till exempel administration, ekonomi och lokalfrågor?	Delvis uppfyllt
Har rektor mandat och möjligheter att organisera sin verksamhet så att erforderliga stödfunktioner finns?	Delvis uppfyllt
Sker uppföljning och utvärdering av rektorernas arbete som pedagogiska ledare?	Delvis uppfyllt
Har nämnd/förvaltning tagit initiativ för att utveckla rektors pedagogiska ledarskap?	Uppfyllt
Har rektorerna relevant kompetens, utifrån utbildning, erfarenhet och genomförda rektorsutbildning?	Delvis uppfyllt

Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi ansvarig nämnd att:

- Följa upp de organisationsförändringar som genomförs i syfte att stärka rektorers förutsättningar. Detta bör särskilt beaktas utifrån att skapa jämlika förutsättningar mellan skolenheterna, vilket också har varit syftet med flera omorganiseringar.
- Tänka långsiktighet i organisationens struktur och därmed skapa goda förutsättningar för enskilda rektorerna att fokusera på det pedagogiska ledarskapet. Annars finns risken att fokus snarare blir att anpassa sitt arbete utifrån nya grundförändringar.
- Utveckla arbetet med uppföljning och utvärdering av rektorers pedagogiska ledarskap. Det finns goda intentioner och initiativ tagna som behöver hålla samman hela vägen från politiskt beslut till enskilda rektorers arbete.

Uppföljning bör ske individuellt för att utveckla enskilda rektorers arbete samt på en övergripande nivå vävas samman till hur det påverkar uppsatta mål för nämnden, inte minst för att bedöma vilka konkreta insatser som behövs vidtas.

- Fortsätta arbetet med strategisk kompetensförsörjning, inte minst i syfte att stärka upp elevhälsan samt ombesörja personalförsörjningen av rektorer genom vidareutbildning av biträdande rektorer.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I dagens debatt diskuteras ofta frågan om rektorernas möjlighet att vara pedagogiska ledare. Skolinspektionen definierar begreppet pedagogiskt ledarskap på följande sätt: Pedagogiskt ledarskap är allt som handlar om att leda skolans arbete och ansvara 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. Rektor har ansvar för ledningen och samordningen av det pedagogiska arbetet på en skolenhet.

De nationella målen bygger på nationella styrdokument såsom Skollagen och läroplanen för grundskolan.¹ De övergripande målen lyder som följer nedan och inbegriper alla underliggande mål för skolformen samt riktlinjer för arbetet. Rektors ansvar särskiljs tydligt i de nationella målen som ett eget övergripande mål.

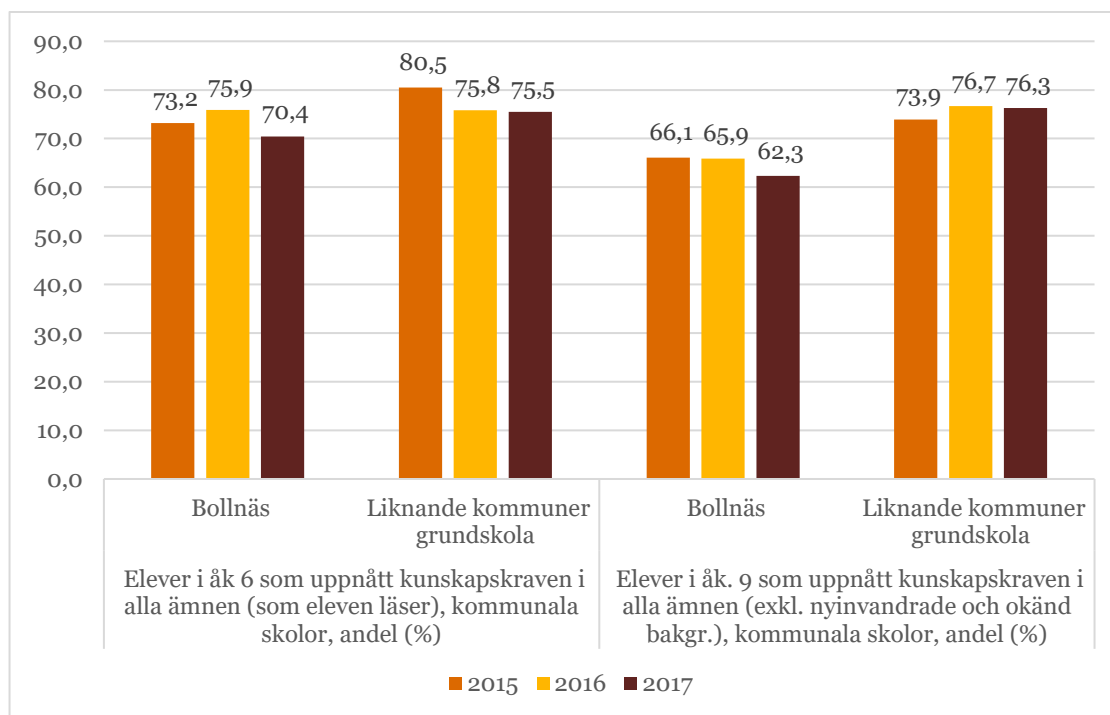
- Normer och värden
- Kunskaper, utveckling och lärande
- Elevernas ansvar och inflytande
- Samverkan mellan skola och hem
- Övergång och samverkan
- Skolan och omvärlden
- Betyg och bedömning
- Rektors ansvar

Nedan följer ett urval av nyckeltal från Kommun- och landstingsdatabasen Kolada som visar hur utvecklingen i Bollnäs kommun har sett ut under de senaste åren jämfört liknande kommuner.² Utifrån nedan statistik konstateras att Bollnäs kommun har en lägre andel elever med uppnådda kunskapskrav i alla ämnen för samtliga år och årskurser med ett undantag – åk 6 år 2016 då det ligger i nivå med liknande kommuner. Kommunen har även ett lägre genomsnittligt meritvärde.

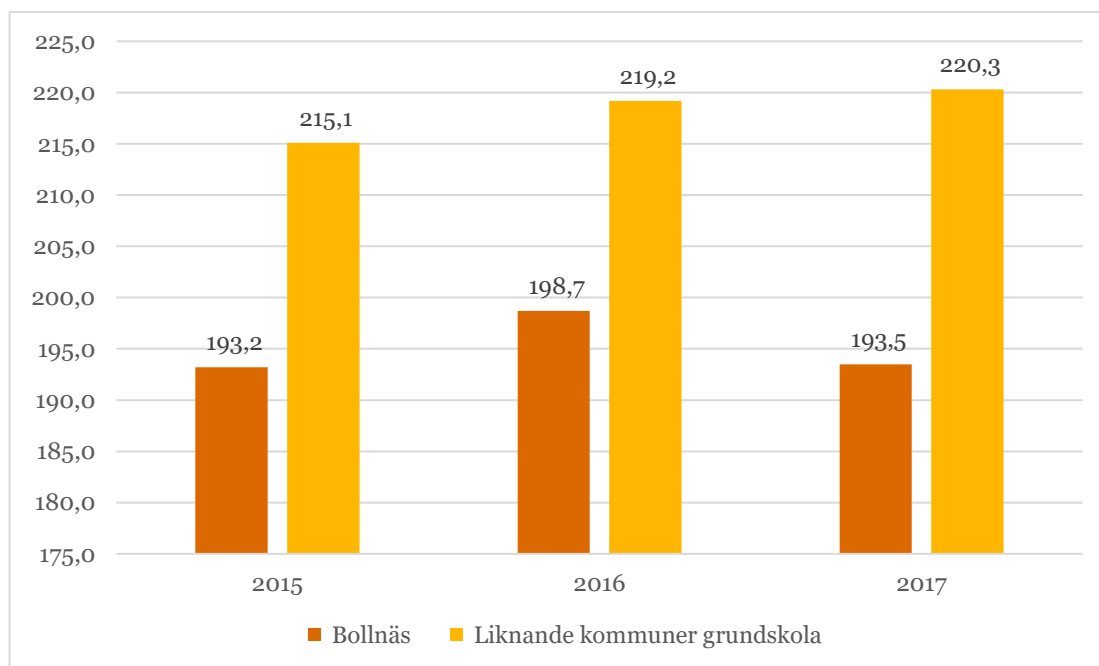
¹ Skolverket <https://www.skolverket.se/skolutveckling/kvalitetsarbete/huvudmannens-systematiska-kvalitetsarbete/utgangspunkter/centrala-mal-for-verksamheten-1.209352> 2018-01-17

² Liknande kommuner grundskolan Bollnäs 2016 – Ludvika, Karlskoga, Boden, Sjöbo, Mora, Finspång och Östhammar. Liknande kommuner är en jämförelsegrupp med 7 kommuner som strukturellt liknar den kommun som är i fokus, i detta fall Bollnäs. Liknande kommuner som jämförelsegrupp finns på kommunal nivå för olika verksamhetsområden, i detta fall grundskola.

Figur 1, Uppnådda kunskapskrav i alla ämnen



Figur 2, Genomsnitt meritvärde elever åk. 9 kommunala skolor 17 ämnen (exkl. nyinvandrade och okänd bakgrund)



För att rektor ska kunna fungera som en god pedagogisk ledare är det viktigt att det finns stödfunktioner i verksamheten, till exempel för, fastighetsfrågor, administration och ekonomi. Utöver stödfunktioner är frågan om rektors kompetens för att utöva ett pedagogiskt ledarskap relevant.

I årsredovisningen 2016 informerade Barn- och utbildningsnämnden att förstärkning av lednings- och stödorganisationen har påbörjats genom rekrytering av bl.a. kompetenssamordnare och skoladministratörer. Biträdande rektorer och verksamhetschef är nya befattningar som kommer att rekryteras under 2017. Nämnden informerades även om en ökad konkurrens mellan kommunerna i länet. Förvaltningen har intensifierat arbetet med kartläggning av kompetenser i verksamheten för att kunna samordna behov och främja rekryteringen av behöriga lärare.

De förtroendevalda revisorerna har i sin riskanalys inför revisionsåret 2017 bedömt att det finns en risk att rektorerna inte har tillräckliga förutsättningar utifrån sitt uppdrag för sitt pedagogiska ledarskap. PwC har fått i uppdrag att genomföra granskningen.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Utifrån granskningens syfte har följande revisionsfråga formulerats:

Har barn- och utbildningsnämnden en styrning av den kommunala skolan som ger rektorerna, mot bakgrund av deras samlade ansvar, rimliga förutsättningar för att utöva sitt pedagogiska ledarskap?

1.3. Revisionskriterier

Skollag, statliga föreskrifter, kommunen regler och riktlinjer.

1.4. Kontrollfrågor

Följande kontrollfrågor har använts vid granskningen för att besvara revisionsfrågan:

1. Har rektorerna tillgång till erforderliga stödfunktioner för att hantera till exempel administration, ekonomi och lokalfrågor?
2. Har rektor mandat och möjligheter att organisera sin verksamhet så att erforderliga stödfunktioner finns?
3. Sker uppföljning och utvärdering av rektorernas arbete som pedagogiska ledare?
4. Har nämnd/förvaltning tagit initiativ för att utveckla rektors pedagogiska ledarskap?
5. Har rektorerna relevant kompetens, utifrån utbildning, erfarenhet och genomförda rektorsutbildning?

1.5. Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas till att besvara kontrollfrågorna ovan gällande Alirskolan, Nyhamreskolan och grundskolan i Kilafors.

Dokumentstudier, enkätstudie samt enskilda intervjuer och intervjuer i grupp.

Granskningen omfattar tre grundskolor och genomförs genom intervjuer med nämndsordförande, förvaltningschef, rektorer (en rektor var frånvarande vid intervjun men fick möjlighet att komplettera via sakgranskning) samt representanter från arbetslag vid varje skola.

Enkätundersökningen skickades ut till kommunens samtliga grundskolerektorer inför intervjuerna. Totalt svarade sju av åtta rektorer, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 88 procent. Enkäten berör frågor kring rektorernas utbildning, deras upplevelse av förutsättningarna för att vara en pedagogisk ledare i kommunen samt deras tillgång till stödfunktioner. När det i rapporten hänvisas till enkäten åsyftas den enkäten som här är beskriven.

De intervjuade har fått möjlighet att sakgranska rapporten innan slutversion.

2. Granskningsresultat

I detta avsnitt redovisas de iakttagelser och bedömningar som gjorts utifrån respektive kontrollmål.

2.1. Rektors stödfunktioner

Kontrollfråga 1: Har rektorerna tillgång till erforderliga stödfunktioner för att hantera till exempel administration, ekonomi och lokalfrågor?

2.1.1. Iakttagelser

I Bollnäs kommun är det barn- och utbildningsnämnden som ansvarar för kommunens uppgifter inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, vilket bland annat omfattar grundskoleverksamheten. Under barn- och utbildningsnämnden lyder barn- och utbildningsförvaltningen.

Inom barn- och utbildningsnämndens ansvarområde har det under en längre tidsperiod pågått flera omorganiseringar och personalomsättningen på chefsposter har varit relativt hög de senaste åren. Det innebär att flera av rektorerna är nya i sina roller och i kommunen.

Omorganiseringarna har delvis berört delar av verksamheten som hanterar det stöd som rektorer och skolenheterna har att tillgå. Stora delar av de stödfunktioner som skolorna har att tillgå har flyttats. Från att ha funnits decentraliserat ute i verksamheterna har dessa funktioner nu lagts på förvaltningen eller centralt på kommunen. Detta gäller stödet kring lokaler, skolmat och personalen kopplat till maten, vaktmästare, administratörer och elevhälsan.³

Syftet med att centralisera stödfunktioner har varit för att öka jämlikheten mellan verksamheterna i kommunen.

2.1.1.1. Stödfunktioner centralt på kommunen och på förvaltningen

I enkäten svarar rektorerna att de på förvaltningsnivå eller centralt på kommunen har tillgång till IT-stöd, ekonomi-/controllerstöd, fastighet-/lokalstöd, personal-/HR-stöd, central elevhälsa samt skoljuridisk kompetens.

Fastighets- och lokalfrågor

Verksamhetslokalerna som skolorna bedriver sin verksamhet i hyr barn- och utbildningsförvaltningen av den tekniska förvaltningen. I hyran av verksamhetslokalerna ingår underhåll av lokalerna och en vaktmästarfunktion som är knuten till underhållet. Utöver det har barn- och utbildningsförvaltningen även vaktmästarfunktioner anställda vilket är en

³ Dessa funktioners placering har ändrats vid olika tillfällen. Ansvar för lokalerna har enligt uppgifter under hela perioden legat under tekniska förvaltningen medan t.ex. en utredning genomfördes och beslut togs av nämnden om en samlad elevhälsa 2012-11-28 § 126 och en central kostenhet bildades 2014 samtidigt som vaktmästeri, stödfunktioner och IT flyttas centralt.

funktion som lärare och rektorer kan få stöd från. Det framgår att arbetsfördelningen mellan de olika funktionerna härrör från vilken förvaltning som är deras uppdragsgivare vilket då kopplar tätt till deras uppdrag ute på skolorna. I enkätsvaren går att utläsa att en fjärdedel av rektorerna anser att det finns stöd att tillgå i fastighetsfrågor från *förvaltningen* medan samtliga rektorer svarar att de anser att det finns stöd att tillgå från *kommuncentralt* håll.

HR- och ekonomistöd

I enkäten uppger samtliga rektorer att de uppfattar att det finns HR-stöd att tillgå från kommunen centralt. De intervjuade uppger att det finns HR-stöd att tillgå om de uppvisar ett behov. Det har även tillsatts en kompetensförsörjningsstrateg på utbildningsförvaltningen som bland annat har till uppgift att samordna frågor kring kompetensutveckling och verksamhetsförlagd utbildning (VFU) för de som studerar någon pedagogisk utbildning. Rektorerna anger vidare att de även har stöd med schemalaggningen av en person på förvaltningen.

Som en del av organisationsförändringarna tillsattes administratörer på skolorna under 2016-17. Administratörerna ska enligt intervjuerna vara ett stöd för rektor och är placerade på respektive skolenhet men är anställda av förvaltningen. I denna organisationsförändring tillsattes också en verksamhetschef för förskola och grundskola i maj 2017. Verksamhetschefen är rektorernas närmaste chef och ska fungera som ett ledningsstöd. Innan förändringen ägde rum var förvaltningschefen rektorernas chef. Den nya strukturen med en närmare verksamhetschef upplevs som stödjande för rektorerna.

Elevhälsan

I begreppet elevhälsa ingår ett team med funktioner som kurator, psykolog, specialpedagoger och sjuksköterska. Elevhälsan är anställd på förvaltningen och ska enligt intervjuer fungera som ett komplement till de speciallärare som skolenheterna har i verksamheterna.

I enkäten svarade samtliga rektorer att det finns stöd från elevhälsan att tillgå från förvaltningen. I samtal med rektorer och lärare framkommer att stödet som finns är knäppt och otillräckligt. Funktionerna som finns att tillgå för skolenheterna är anställda på förvaltningen och ska delas av skolorna. De intervjuade anser att det är svårt att få tillräckligt mycket tid av elevhälsan. Många av de ärenden som behöver stöd av elevhälsan kan inte vänta på att en kurator finns att tillgå några dagar senare. Detta gör att ett stort ansvar faller tillbaka på rektor. De intervjuade rektorerna anser att det framförallt är kuratorsstödet som är begränsat. Rektorerna uppger också att vissa skolor har större problem än andra och att det stöd som finns är ojämnt fördelat mellan skolorna. Däremot har varje skolenhet, utöver stödet hos förvaltningen, egna ekonomiska resurser för att kunna anställa egna resurser inom elevhälsan exempelvis kuratorer. Av intervjuerna med rektorer och lärare framgår det att svårigheter att rekrytera begränsar dem i möjligheten att anställa det stöd som de anser önskvärt på skolorna.

2.1.1.2. Stödfunktioner i verksamheterna

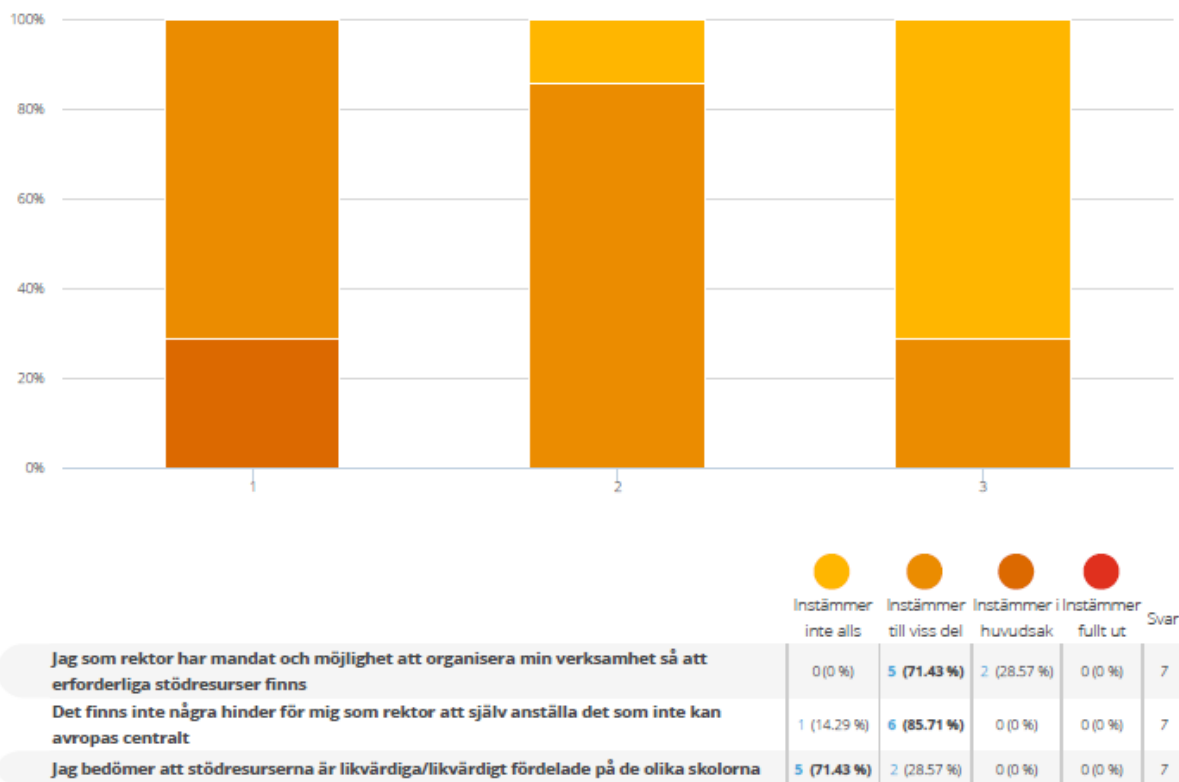
Arbetsmiljöverket har nyligen genomfört en granskning av rektorernas arbetsituation i Bollnäs kommun. Granskningen är inte avslutad vid tiden för denna granskning vilket gör att vi inte har kunnat erhålla någon rapport från Arbetsmiljöverket. Enligt de intervjuade personerna visar Arbetsmiljöverkets granskning en nedslående bild av hög arbetsbelastning för rektorerna. Som en åtgärd kopplat till Arbetsmiljöverkets granskning valde barn- och utbildningsnämnden att tillsätta biträdande rektorer på alla skolor utom två (enligt uppgift gjordes en bedömning av att de två skolor som inte fick biträdande rektorer var så pass små enheter att de inte hade det behovet). På de skolor som redan hade en biträdande rektor gjordes den funktionen om till en heltidstjänst. Biträdande rektorerna är organiserade så att de sitter ute i verksamheterna och rektor är chef över den biträdande rektorn. Som nämnts ovan tillsattes även administratörer på skolenheterna. Beslutet⁴ för finansiering av tjänsterna togs av kommunfullmäktige i Bollnäs kommun.

De biträdande rektorerna är enligt intervjuer ett nödvändigt stöd för rektorerna. De intervjuade lärarna upplever en ökad närvaro av såväl biträdande rektor som rektor sedan biträdande rektor blev tillsatt. Lärargrupperna anser att de kan vända sig direkt till alla de centrala funktionerna som finns ute i verksamheten, rektor, biträdande rektor och administratör.

I enkäten framgår att rektorerna inte tycker att fördelningen av stödfunktioner är jämlik fördelad mellan skolorna, 72 procent svarade att de inte instämmer alls i att resurserna är jämlikt fördelade och 28 procent svarar att de instämmer till viss del över att resurserna är jämlikt fördelade. Se diagram nedan.

⁴ Fullmäktigebeslut om ökad driftsbudget för ledning och stödorganisation juni 2016

Figur 3, Mandat och likvärdighet (enkätsvar)



Den bristande likvärdigheten mellan skolorna är för de tillfrågade rektorerna ett känt problem som de flesta verkar medvetna om. Enligt uppgift grundar sig ojämlikheten i fördelningen av de ekonomiska resurserna. Bollnäs kommun har gjort en genomlysning av resursfördelningen som har resulterat i ett ny och mer transparent resursfördelningsmodell som ska börja gälla vid årsskiftet 2017/2018.

2.1.2. Bedömning

Vi konstaterar att det har skett en del förändringar under de senaste åren vilket har påverkat rektorernas tillgång till stödfunktioner. Förändringarna att centralisera stödfunktioner har haft syfte att skapa mer jämlika förhållanden mellan skolorna. Trots detta upplevs fortfarande att de reella stödet är ojämnt fördelat och att rektorer har olika förutsättningar.

Vi konstaterar vidare att det fortsatt finns utmaningar för rektorerna att få stöd från elevhälsan. Resurserna kring elevhälsan är knappa och att rektorerna ser svårigheter att rekrytera dessa funktioner vilket begränsar dem. Rektorerna upplevs ha en hög arbetsbelastning och i flera fall faller arbetet tillbaka på rektor om det inte finns stöd i form av t.ex. kuratorer att tillgå. Bristen inom elevhälsan framhålls primärt vara svårigheter att rekrytera, såväl centralt som inom rektors egen budget.

Vi anser att beslut har tagits för att tillhandahålla erforderliga stödfunktioner i syfte att underlätta rektorernas pedagogiska arbete. Bland annat finns idag en verksamhetschef som ett nära stöd för rektorer samt biträdande rektorer och skoladministratörer. Likaså har en genomlysning av resursfördelningsmodellen gjorts i syfte att skapa större likvärdighet mellan skolenheterna.

Vi bedömer kontrollfrågan som delvis uppfyllt.

2.2. *Rektors mandat och möjlighet att organisera sin verksamhet*

Kontrollfråga 2: Har rektor mandat och möjligheter att organisera sin verksamhet så att erforderliga stödfunktioner finns?

2.2.1. *Iakttagelser*

Rektorerna ger en samstämmig bild av att det inte finns några formella hinder för dem att organisera verksamheten inom sin budgetram så att erforderliga stödfunktioner finns. Samtidigt menar de att det är problematiskt att de inte kan påverka själva budgetramen. Förvaltningschefen instämmer i att rektorerna fritt kan organisera sin verksamhet inom sin budgetram. Förvaltningschefen påpekar att så länge rektorerna håller sin budget är deras mandat och möjligheter att organisera verksamheten stor.

Rektorerna anser vidare att deras mandat för stödfunktionerna har förändrats genom organisationsförändringarna som har ägt rum och som beskrevs tidigare. Flertalet av de stödfunktioner som finns att tillgå finns centralt på förvaltningen och alla skolenheter har rätt att nyttja dem.

I och med omorganiseringarna flyttades specialpedagogerna från skolenheterna till förvaltningen. Nämndsordförande och rektorerna lyfter fram att skolorna har kvar medel att anställa speciallärare till skolorna. Problemet som många rektorer upplever är att det är svårt att rekrytera speciallärare. Därmed går dessa medel istället till att anställa ordinarie lärare eller att medlen används att fylla andra luckor i budgeten utan att ha uppfyllt sitt syfte. Det blir då inte den avlastning som rektorerna enligt uppgift ser ett behov av. Detta varierar mellan skolorna där några finner det tillräckligt att ha ordinarie lärare anställda som stöd i elevgrupperna medan andra skolor ser ett större behov av att ha speciallärare och specialpedagoger ute i verksamheterna.

Organiseringarna av stödfunktionerna upplevs av de intervjuade personerna vara både till för- och nackdel för verksamheten och rektors förutsättningar att bedriva ett pedagogiskt ledarskap. Nackdelarna som lyfts fram i enkäten och i intervjuerna är att verksamheten blir trögrörlig och att rektor inte känner att verksamheten kan styras i den utsträckning som är önskvärt. I enkäten (se figur 3) uppger 72 procent av rektorerna att de instämmer till viss del (näst lägst på skalan) med att de har mandat och möjlighet att organisera sin verksamhet så att erforderliga stödfunktioner finns. Svårigheter att prioritera vissa ärenden och arbetsuppgifter hos stödfunktionerna lyfts upp som en nackdel då flertalet av stödfunktionerna inte finns närvarande på heltid på en skola utan delas av flera skolor. Det ökar, enligt de intervjuade rektorerna, trögrörligheten och arbetet med att kunna prioritera och planera resurserna.

En fördel som lyfts med att organisationen ser ut som den gör är att rektor inte har personalansvar för delar av personalen vilket underlättar arbetsbördan genom att antalet medarbetare blir lägre.

2.2.2. Bedömning

Vi anser att rektor har mandat att organisera sin verksamhet så att erforderliga stödfunktioner finns inom den budgetram de har. Det ekonomiska utrymmet kan begränsa rektorernas möjligheter att organisera sin verksamhet så att erforderliga stödfunktioner finns.

Vi konstaterar att det finns svårigheter att rekrytera rätt kompetens vilket blir ett hinder för rektor vid behov av exempelvis specialpedagoger och kuratorer. Vidare konstaterar vi att rektorerna har i vissa delar svårt att skapa och tillhandahålla det interna stöd som de anser behövs på skolenheterna.

Inom ramen för granskningen görs ingen bedömning om huruvida budgeten är underfinansierad eller ej.

Vi bedömer kontrollfrågan som delvis uppfyllt.

2.3. Utvärdering och uppföljning av rektors arbete

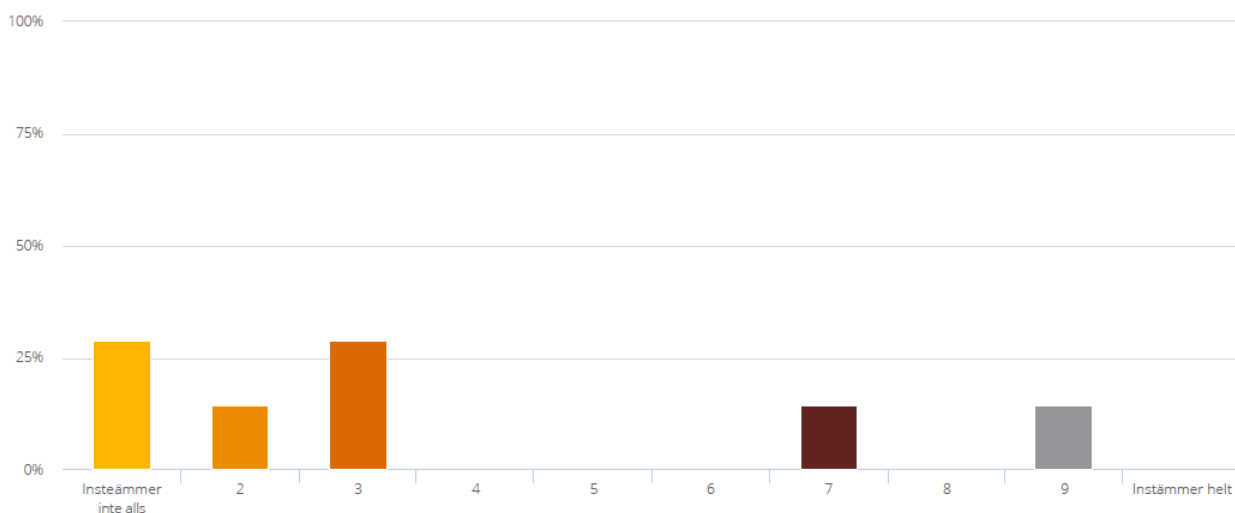
Kontrollfråga 3: Sker uppföljning och utvärdering av rektorernas arbete som pedagogiska ledare?

2.3.1. Iakttagelser

I enkäten svarade drygt 40 procent av rektorerna att de inte visste om det skedde någon utvärdering av dem och deras arbete som pedagogiska ledare. 30 procent svarade att det genomförs uppföljning och utvärdering. Lika stor andel svarade att det inte genomförs någon uppföljning eller utvärdering av deras arbete som pedagogiska ledare. När de i enkäten tillfrågas om den utvärdering som görs är relevant, konstruktiv och givande visar svaren även där en splittrad bild. Två av rektorerna svarar att det stämmer (7 respektive 9 på en 10-gradig skala) medan fem av rektorerna svarar att de inte instämmer (totalt 5 stycken som svara mellan 1-3 på en 10-gradig skala).

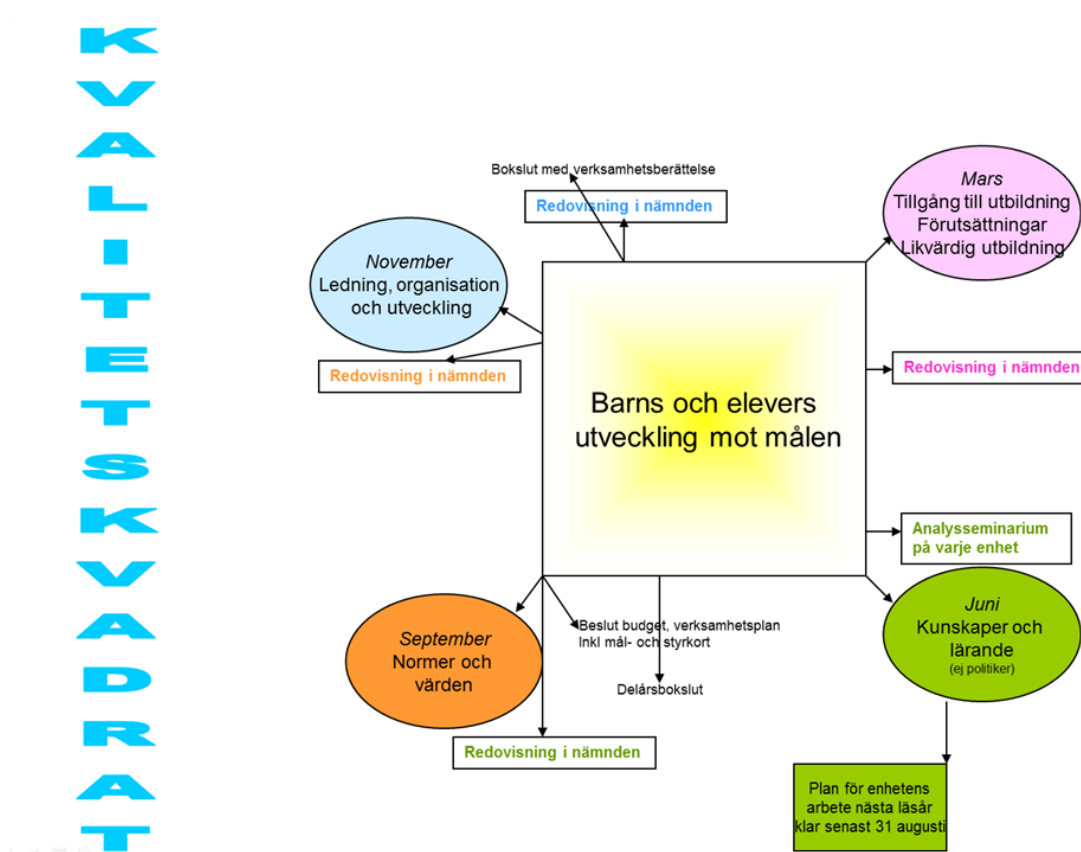
Figur 4, *Uppföljning och utvärdering av rektors arbete som pedagogisk ledare (enkät-svar)*

Den uppföljning och utvärdering som görs av mitt arbete som pedagogisk ledare är relevant, konstruktiv och givande



I intervjuerna framkommer att rektorerna utvärderas av sina medarbetare som varje år får svara på en medarbetarundersökning. Den innehåller enligt rektorerna och lärarna ett antal frågor som utvärderar rektor som chef och ledare för skolan. De intervjuade lärarna anser att dessa frågor har blivit färre över tid. Medarbetarundersökningen sammanställs och följs upp på planeringsdagar där samtliga lärare och rektorer medverkar.

Barn- och utbildningsförvaltningen arbetar med ett systematiskt kvalitetsarbete som de kallar Kvalitetskvadraten. Kvalitetsarbetet är uppdelat i fyra områden som är uppdelade på ett årshjul och kopplade till verksamhetsområde och funktion. Områdena är hämtade från de nationella styrdokumenterna och delas upp i *Normer och värden*, *Tillgång till utbildning*, *förutsättningar*, *likvärdig utbildning*, *Ledning*, *organisation och utveckling* och *Kunskaper och lärande*. Verksamhetschefen följer upp respektive område och skickar uppföljningen till kontrollern som i sin tur sammanfattar det som framkommit till en rapport som sedan nämnden får del av. Förvaltningen och rektorerna tar sedan gemensamt fram prioriterade åtgärdsområden som de presenterar för nämnden. Det är nämnden som ansvarar för att ta beslut om åtgärder och insatser till rektorerna och verksamheterna. Detta har enligt förvaltningschefen i Bollnäs kommun pågått under en längre period.

Figur 5, *Kvalitetskvadraten*

2.3.2. *Bedömning*

Vi konstaterar att det genom medarbetarenkäten och kvalitetskvadraten sker en uppföljning av den pedagogiska verksamheten och i viss omfattning det pedagogiska ledarskapet. Under granskningen framkommer att det råder en spridning i uppfattning bland rektorerna om det sker en uppföljning och utvärdering av rektorernas arbete som pedagogiska ledare. Detta tyder på fortsatt behov av utveckling av uppföljning och utvärdering. Vi anser att rektors hela ledarskap av verksamheten är avgörande för skolans och elevernas utveckling. För att kunna stödja och utveckla detta ledarskap behöver det ske en systematisk och tydlig uppföljning av det samma.

Vi bedömer kontrollfrågan som delvis uppfyllt.

2.4. *Nämndens och förvaltningens initiativ*

Kontrollfråga 4: Har nämnd/förvaltning tagit initiativ för att utveckla rektors pedagogiska ledarskap?

2.4.1. *Iakttagelser*

De intervjuade anser att Kvalitetskvadraten är en del av det arbete där nämnden och förvaltningen arbetar systematiskt med att utveckla och förbättra rektors pedagogiska arbete.

Detta görs genom att verksamheterna lämnar underlag till nämnd och förvaltning som förvaltningen sedan kopplar tillbaka till verksamheterna genom åtgärder och insatser som riktar sig mot rektorerna och verksamheterna.

Mål och styrkort tas fram av barn- och utbildningsnämnden efter varje val och är tänkt att vara vägledande genom hela mandatperioden. Målen har även tryckts upp i en populärversion som delats ut till alla anställda inom utbildningsverksamheterna. Barn- och utbildningsnämndens ordförande har, enligt de intervjuade rektorerna och lärarna, även varit ute på skolorna för att prata om målen med de anställda. Målen är väl kända bland de anställda. Barn- och utbildningsnämnden antagit en kompetensutvecklingsplan för 2017-2018. I kompetensutvecklingsplanen framgår verksamheternas resultat i förhållande till nämndens olika mål och vilka aktiviteter som är planerade för respektive yrkesgrupp. Det är förvaltningen som tar fram de olika aktiviteterna som är knutna till nämndens mål. Det är framförallt mål tre på bilden nedan som kopplar till rektorernas förutsättning till att bedriva ett pedagogiskt ledarskap.

Figur 6, Nämndens mål i den populärversion som tryckts upp till samtliga medarbetare inom utbildningsverksamheten

MEDARBETARE

I sitt mål och styrkort har BUN satt de här målen:

Våra medarbetare känner delaktighet och har inflytande i verksamheten.

- Engagerade medarbetare som trivs med sitt arbete, inspirerar barn, elever och kollegor så att verksamheterna utvecklas och måluppfyllelsen ökar.

Våra medarbetare har rätt utbildning i förhållande till sina arbetsuppgifter.

- Våra medarbetare arbetar med de arbetsuppgifter som de utbildat sig till.
- Engagemang och ansvarstagande uppmuntras. Kompetensutveckling främjas.

Våra ledare har goda förutsättningar att leda medarbetarna och utveckla verksamheterna så att barn och elever utvecklas, utmanas och klarar målen med sin utbildning.

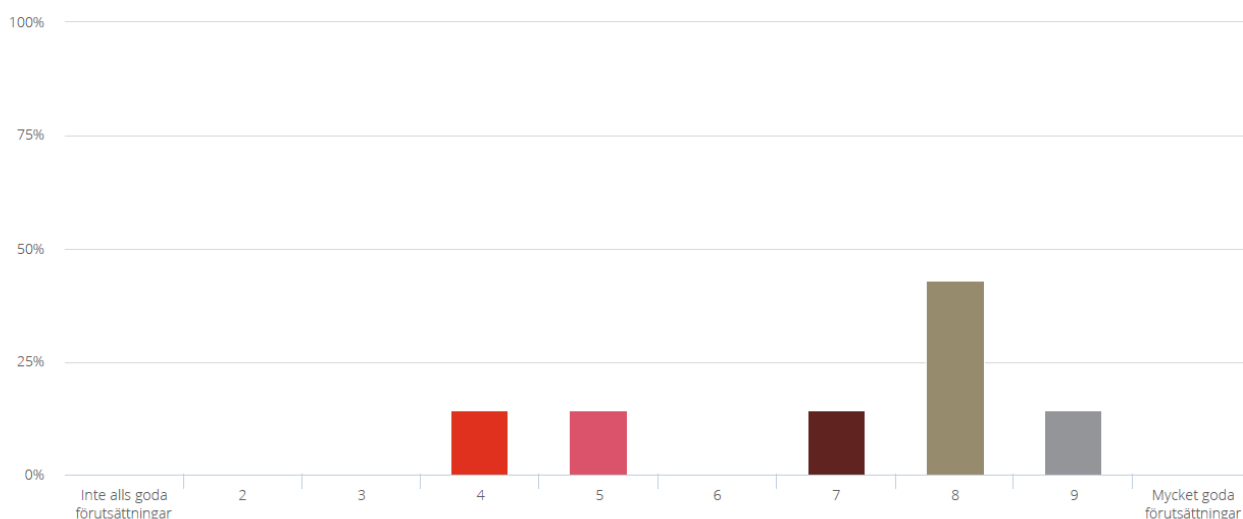
- Våra medarbetare ska ha förutsättningar och vara stimulerade till att utföra sina arbetsuppgifter på bästa sätt.

Kommunen ska tillsammans med SKL, Sveriges kommuner och landsting, göra en genomlysning av organisationen inom barn- och utbildningsförvaltningen. Slutsatserna och de åtgärder som har satts in som en åtgärd till SKL-rapporten syftar till att tydliggöra och säkerställa den röda tråden från politiken till eleverna. För att genomföra detta arbete har en arbetsgrupp tillsatts där lärare, rektorer, verksamhetschef, förvaltningschef och några funktioner från nämnden ingår. Arbetet påbörjades i samband med denna granskning.

I syfte att lyfta frågan kring vad en pedagogisk ledare är och för att klargöra om kommunens medarbetare och politiker delar innebörden av begreppet, tillfrågades intervjupersonerna hur de beskriver en god pedagogisk ledare. Från svaren framträder en samstämmig bild av en person som är nära verksamheterna och har tid för att leda sin personal. Flera av de tillfrågade personerna ser också en pedagogisk ledare som någon som ansvarar för de strategiska frågorna och kan blicka framåt för att hela tiden kunna visa åt vilket håll verksamheten är på väg. I enkäten till rektorerna går det att utläsa att flertalet av rektorerna anser sig ha förutsättningar för att vara en pedagogisk ledare.

Figur 7, *Förutsättningar för att vara en god pedagogisk ledare (enkätsvar)*

Jag upplever att jag har goda förutsättningar för att vara en god pedagogisk ledare

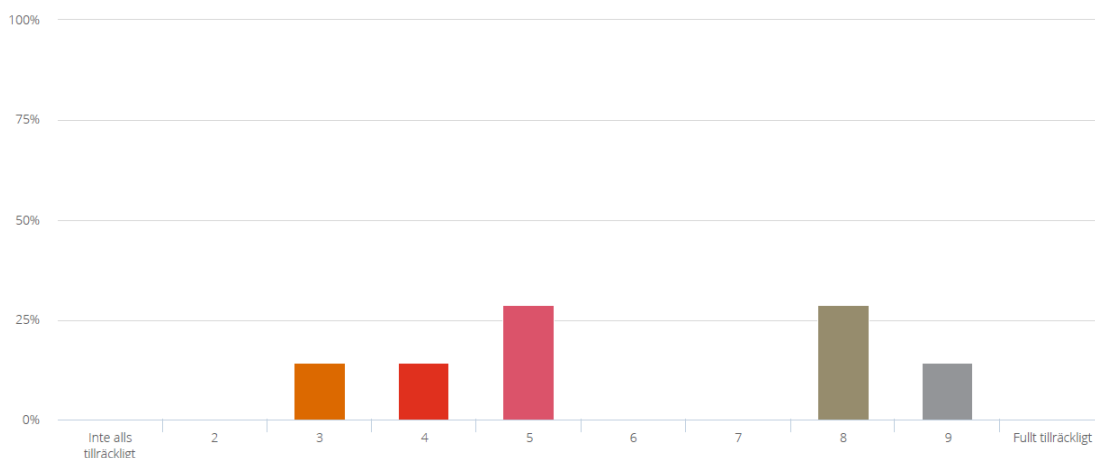


Trots detta svar framhålls att bristen på tid är ett hinder för att utöva sitt pedagogiska ledarskap. Under intervjuerna framkommer att en del rektorer har personalansvar för ett stort antal medarbetare. Det framhålls att detta i kombination med mycket administrativt arbete, kontakt med föräldrar, socialtjänst och i vissa fall även polis innebär att rektorerna inte hinner vara de pedagogiska ledare de önskar vara.

Denna bild förstärks vid intervjuerna med lärargrupperna som menar att rektorerna inte regelbundet eller systematiskt genomför klassrumsbesök och ser hur lärarna arbetar. Flera lärare efterfrågar och ser ett behov av att en god pedagogisk ledare gör klassrumsbesök regelbundet och har ett efterföljande pedagogiskt samtal. I intervjuer med lärare är det dock olika reaktioner från olika lärargrupper. Flertalet förvånas över de positiva enkätsvaren på frågorna om rektors förutsättning att vara en pedagogisk ledare medan andra känner igen sig i bilden att rektor har förutsättningar att vara en pedagogisk ledare.

Figur 8, Tid för att vara en pedagogisk ledare (enkätsvar)

Jag upplever att jag har tid för att vara en god pedagogisk ledare



2.4.2. Bedömning

Vi konstaterar från kontrollmål 1 att nämnden har tagit initiativ för att skapa förutsättningar för rektors arbete i form av stödfunktioner. Vidare konstateras att nämnden likaså har specifika mål i målkortet för att utveckla ledarskapet samt antagit en kompetensutvecklingsplan för 2017-2018.

Vi anser att initiativ har tagits men att det fortfarande finns reella hinder ute i verksamheterna i form av tidsbrist och överbelastning för att fullt ut arbeta i linje med initiativen. Vårt att framhåller är att bilden varierar, inte minst i hur lärarna beskriver sina förutsättningar och stöd från rektor i sitt arbete.

Vi bedömer kontrollfrågan som uppfyllt.

2.5. Rektors kompetens och utbildning

Kontrollfråga 5: Har rektorerna relevant kompetens, utifrån utbildning, erfarenhet och genomförda rektorsutbildning?

2.5.1. Iakttagelser

Det finns i dagsläget en kompetensutvecklingsplan för alla som arbetar inom utbildningsverksamheterna. Den redogör för aktiviteter till respektive yrkesgrupp. Rektorerna har några specificerade punkter som bland annat innefattar kompetensutveckling inom digitalisering, budgetering och uppföljning, barn med normbrytande beteende, risk och skyddsfaktorer och skolförbättringsarbete med fokus på undervisning och bedömning. Utöver den gemensamma kompetensutvecklingsplanen finns det inte några individuella planer eller strategier för kompetensförsörjning för rektorerna. Rektorerna har ett stöd i att få träffa en konsult vars uppdrag är att kunna stötta dem i att göra bedömningar och sätta rättssäkra betyg.

Alla anställda rektorer i kommunen har gått rektorsutbildning eller så har de gått den samtidigt som de har haft uppdraget som rektor. De biträdande rektorerna har i dagsläget inte gått rektorsutbildningen. De intervjuade rektorerna anser att det är önskvärt att de biträdande rektorerna får gå rektorsutbildningen. Både utifrån ett kompetensförsörjningsperspektiv men också utifrån ett personalförsörjningsperspektiv. Bollnäs kommun har haft svårigheter att rekrytera rektorer och har tidigare haft en inhyrd rektor. Rektorerna anser vidare att en sådan satsning skulle kunna hjälpa till att låta de biträdande rektorernas skolas in och gå rektorsutbildningen, lyfter rektorerna, som en bra satsning för att säkra försörjningen av rektorer framöver.

Efter att Arbetsmiljöverket redovisade kritik mot att arbetsbelastningen för rektorer var för hög har, enligt de personer som intervjuats, rektorerna i samarbete med förvaltningen tagit fram en prioriteringslista. Listan ska syfta till att rektorerna i stressade situationer ska kunna prioritera och fokusera på rätt saker. De rektorer vi intervjuade uppger att listan är till hjälp för dem i sitt arbete.

2.5.2. Bedömning

Vi konstaterar att samtliga rektorer har, vid tid för granskning, gått eller påbörjat den statliga rektorsutbildningen. Vi konstaterar vidare att det finns en kompetensförsörjningsplan med aktiviteter i syfte att kompetensutveckla rektorerna. Däremot saknas individuella kompetensförsörjningsplaner för rektorerna med en tydlig koppling med övergripande mål för utvecklingen av ledarskapet.

Vi bedömer kontrollfrågan som delvis uppfyllt.

3. *Revisionell bedömning*

Vår samlade bedömning är att barn- och utbildningsnämnden inte har en tillräcklig styrning som ger rimliga förutsättningar för rektor att utöva sitt pedagogiska ledarskap.

Vår bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive kontrollfråga, vilka framkommer av rapporten.

3.1. *Rekommendationer*

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi ansvarig nämnd att:

- Följa upp de organisationsförändringar som genomförs i syfte att stärka rektorers förutsättningar. Detta bör särskilt beaktas utifrån att skapa jämlika förutsättningar mellan skolenheterna, vilket också har varit syftet med flera omorganiseringar.
- Tänka långsiktighet i organisationens struktur och därmed skapa goda förutsättningar för enskilda rektorer att fokusera på det pedagogiska ledarskapet. Annars finns risken att fokus snarare blir att anpassa sitt arbete utifrån nya grundförändringar.
- Utveckla arbetet med uppföljning och utvärdering av rektorers pedagogiska ledarskap. Det finns goda intentioner och initiativ tagna som behöver hålla samman hela vägen från politiskt beslut till enskilda rektorers arbete. Uppföljning bör ske individuellt för att utveckla enskilda rektorers arbete samt på en övergripande nivå vävas samman till hur det påverkar uppsatta mål för nämnden, inte minst för att bedöma vilka konkreta insatser som behövs vidtas.
- Fortsätta arbetet med strategisk kompetensförsörjning, inte minst i syfte att stärka upp elevhälsan samt ombesörja personalförsörjningen av rektorer genom vidareutbildning av biträdande rektorer.

Bilaga

Vi begärde ut relevanta styrdokument och fick följande dokument tillsänt oss:

- Årsredovisning Bollnäs kommun 2016
- Delårsbokslut – augusti 2017
- Delegeringsordning Barn- och utbildningsnämnden 1 – förslag 2017
- Kompetensutvecklingsplan 2017-2018
- Målkort ökad måluppfyllelse (mall)
- Rapport – Kunskaper och lärande Arbrå 2017
- Rapport – Kunskaper och lärande Alir 2017
- Rapport – Kunskaper och lärande Kilafors 2017
- Rapport kvalitetsrevision 2017
- Utvecklingsplan 2017
- Verksamhetsplan 2017 kommunen

2018-01-17



Charlotte Erdtman

Projektledare

Micaela Hedin

Uppdragsledare