



Granskning av Rektorers förutsättningar

Rapport

Salems kommun

KPMG AB

2024-03-11

Antal sidor: 18

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
2.4	Om ledningsfunktion inom grundskolan	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Organisation	6
3.2	Är grundskolans och gymnasieskolans ledningsfunktion ändamålsenlig och organiserad i enlighet med gällande nationella styrdokument?	6
3.3	Ges rektor adekvat administrativt stöd som ger rektor förutsättningar att genomföra sitt uppdrag i enlighet med nationella styrdokument?	7
3.4	Uppfattar rektor att rektor har förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling?	12
3.5	Uppfattar personalen att rektor leder det pedagogiska arbetet och verkar för utbildningens utveckling?	12
3.6	Följer huvudmannen upp rektors ansvar för det pedagogiska arbetet och utvecklingen av utbildningen?	15
4	Slutsats och rekommendationer	17
5	Bilaga 1	20

1 Sammanfattning

KPMG har av Salems kommuns revisorer fått i uppdrag att granska stödfunktioner inom grundskolan och Rönninge gymnasium. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023. Granskningen har syftat till att bedöma om huvudmannen för utbildningen ger rektor förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling.

Vår sammanfattande bedömning är att huvudmannen för utbildningen delvis ger rektor förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling.

Vi bedömer att ledningsorganisationen för grundskoleverksamheten och gymnasieskolan delvis är ändamålsenlig. Vi bedömer att ledningsorganisationen är utformad i enlighet med nationella styrdokument, men noterar dock en risk gällande att flertalet rektorer har ett stort antal medarbetare och elever under sig men inte tillgång till tillräckligt stöd av biträdande rektorer eller från HR. Vi bedömer vidare att den höga omsättningen på rektorer kan innebära en risk då utvecklingen på skolorna kan avstanna i samband med detta.

Vi bedömer att rektor delvis erhåller adekvat administrativt stöd. Vi ser positivt på att det finns ett antal stödfunktioner organiserade centralt, och att skolchef finns tillgänglig för diskussion rörande exempelvis strategiska frågor och tolkning av lagstiftning. Vi understryker dock att det är en brist att vissa rektorer inte har tillgång till adekvat administrativt stöd med hänvisningar till sjukskrivningar och omsättning på administratörer. Vi noterar vidare att rektorerna anser att de inte får det stöd som de behöver inom till exempel ekonomi, arbetsrätt och i lönefrågor. Det sistnämnda med hänvisning till bland annat upplevelser av otydliga förhållningsregler kring kommunikation mellan parterna och merarbete för rektor i förhållande till behörighet i system.

Vi bedömer även att det finns utvecklingsutrymme i fråga om det digitala stöd som ges rektorer. Detta med hänvisning till det stora antal olika IT-stöd som används, kombinerat med bland annat brist på tillräcklig utbildning i systemen. Vi ser således positivt på att en utbildningsinsats är planerad på området samt att det finns olika former för utvärderingar och dialoger mellan parterna i fråga om identifierade utvecklingsbehov vad gäller digitala stöd. Vi understryker vikten av att kartläggning av digitala behov fortlöper och att huvudmannen följer upp att vidtagna utbildningsinsatser och planerade åtgärder får önskad effekt för att ge rektor goda förutsättningar. Likaså understryker vi även vikten av att huvudmannen säkerställer att kontinuerlig dialog rörande lokalförsörjningsfrågor fortsätter för att ge rektor goda förutsättningar.

Huvudmannen genomför och sammanställer vidare enkäter i syfte att bidra till utveckling, men intervjuade rektorer upplever inte att de får stöd i arbetet med att komma till rätta med de utvecklingsområden som identifierats i enkäterna.

Vi konstaterar vidare att intervjuade rektorer upplever att de inte har tillräckliga förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling. Utifrån de intervjuer som genomförts delar vi rektorernas uppfattning av att rektors pedagogiska ledarskap är ett utvecklingsområde, och bedömer att det är angeläget att huvudman och rektor för en dialog om rektors förutsättningar.

Vi bedömer, utifrån enkäter och intervjuer, att personalen delvis uppfattar att rektor leder det pedagogiska arbetet och verkar för utbildningens utveckling. Å ena sidan uppfattar lärare att rektorerna är tillgängliga och har en tydlig ambition att leda det pedagogiska arbetet och

Salems kommun

Granskning av Rektorerers förutsättningar

utveckla utbildningen. Å andra sidan lyfts att rektorerna ofta inte har möjlighet att omvandla ambition i praktik på grund av tids- och resursbrist. Som exempel på detta beskrivs att rektorerna sällan har möjlighet att genomföra lektionsbesök.

Vi bedömer att huvudmannen i allt väsentligt följer upp rektors ansvar för det pedagogiska arbetet och utvecklingen av utbildningen. Detta genom att bland annat ta del av återrapportering av enkäter och statistik kring detta, redovisning i årsbokslut, delårsuppföljning om utvecklingsområden kopplat till bland annat pedagogiskt ledarskap, återrapportering kring verksamhetsplan, avslutade tjänster med mera.

Vi ser positivt på att det genom HME-index (se avsnitt 3.6) går att utläsa enkätresultat rörande yrkesgruppen rektorer, då detta möjliggör för ytterligare analys och rapportering till nämnd vad gäller rektors upplevelse av förutsättningar.

Utifrån vår bedömning rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att:

- Följa upp om ledningsorganisationen är ändamålsenligt utformad för att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling. Detta för att ytterst möjliggöra för låg omsättning på rektorer.
- Som ett led i sin uppföljning vidta riktade och kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med brister som identifierats.
- Säkerställa adekvat stöd till rektor, inom områden och i en omfattning som ger rektor goda förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling.

2 Inledning

KPMG har av Salems kommuns revisorer fått i uppdrag att granska stödfunktioner inom grundskolan och Rönninge gymnasium. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

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 uppdrag från skollag, läroplan och andra förordningar samt kommunala målsättningar, 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 inom de ramar som riksdagen och regeringen anger, frihet att organisera och administrera verksamheten i skolan. Varje skolenhet ska emellertid ledas av en rektor (2 kap. 9 § skollagen). Rektors 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 och andra 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.

Rektor ska 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 nämndens redskap när det gäller styrning och ledning.

Salems kommuns revisorer bedömer ur ett *risk- och väsentlighetsperspektiv* att det är mycket viktigt med en väl fungerande ledningsfunktion där rektor förutom att vara kommunal enhetschef också har förutsättningar att ta sitt ansvar enligt skollag och förordningar som ett led i att eleverna ska uppnå målen.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen har syftat till att bedöma om huvudmannen för utbildningen ger rektor förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling.

Utifrån syftet har följande revisionsfrågor besvarats:

- Är grundskolans och gymnasieskolans ledningsfunktion ändamålsenlig och organiserad i enlighet med gällande nationella styrdokument?
- Ges rektor adekvat administrativt stöd som ger rektor förutsättningar att genomföra sitt uppdrag i enlighet med nationella styrdokument?
- Uppfattar rektor att rektor har förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling?
- Uppfattar personalen att rektor leder det pedagogiska arbetet och verkar för utbildningens utveckling?
- Följer huvudmannen upp rektors ansvar för det pedagogiska arbetet och utvecklingen av utbildningen?

Granskningen omfattar grundskolan och Rönninge gymnasium.

Granskningen avser barn- och utbildningsnämnden.

Vi har inom ramen för granskningen inte berört rektors stöd i frågor som avser skolfrånvaro eller samverkan med socialnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 2 kap. 9-10 §§, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom studier av Skolinspektionens skolenkät och andra beslut, interna kommunala styrdokument och uppföljningar samt intervjuer med barn- och utbildningsnämndens presidium, rektorer, lärare och skolchef tillsammans med verksamhetsstrateg. Vi har inom ramen för granskningen genomfört skriftliga avstämningar med intervjuade rektorer samt förvaltningen för att komplettera rapporten.

2.4 Om ledningsfunktion inom grundskolan

Kommunfullmäktige är huvudman för skolan och avgör i reglemente vilken styrelse eller nämnd som ska ansvara för att skolverksamheten bedrivs i enlighet med lag och andra styrdokument. Huvudmannen bestämmer i stort om sin egen organisation, men sedan den 1 juli 2018 ska huvudmannen utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att verksamheten bedrivs enligt gällande föreskrifter.¹

För varje skolenhet ska det finnas en rektor.² Någon annan titel får inte användas; ej heller får rektors titel användas av andra tjänstepersoner i organisationen som inte leder en skolenhet. Samma person kan vara rektor vid flera skolenheter, men det får bara finnas en rektor vid varje skolenhet. Hur det inre arbetet på skolenheten organiseras beslutar rektor.³

¹ 2 kap. 8 a § SkoL

² 2 kap. 9 § SkoL

³ 2 kap. 10 § SkoL

3 Resultat av granskningen

Skolinspektionen har inte under de senaste åren fattat beslut efter tillsyn på huvudmannanivå som specifikt berör rektors ledarskap. Däremot finns beslut efter regelbunden kvalitetsgranskning på skolenhetsnivå och huvudmannanivå. Det område där störst andel av skolenheterna bedömdes ha utvecklingsområden är rektors ledarskap (75%) år 2022.

3.1 Organisation

I Salems kommun ansvarar enligt reglemente barn- och utbildningsnämnden för att leda verksamheten inom bland annat grundskola och gymnasieskola och därmed för att rektorerna har förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling.⁴ Organisationsschema över barn- och utbildningsnämnden med underliggande tjänstemannaorganisation återfinns i bilaga 1.

Till stöd i sitt ansvar som huvudman har barn- och utbildningsnämnden skolchef tillika förvaltningschef för barn- och utbildningsförvaltningen. Förvaltningens stab består utöver skolchef av chef för central elevhälsa, verksamhetsstrateg för bland annat grundskola och gymnasium, systemförvaltare, nämndsekreterare, handläggare (skolskjuts) och förvaltningsekonom.

3.2 Är grundskolans och gymnasieskolans ledningsfunktion ändamålsenlig och organiserad i enlighet med gällande nationella styrdokument?

I skollag fastställs att det ska finnas en rektor per skolenhet (övrig ledningsfunktion, såsom exempelvis antalet biträdande rektorer, kan organiseras olika.) Det är rektors ansvar att leda och samordna det pedagogiska arbetet på skolan. Rektor ska även verka för utbildningens utveckling.

I Salems kommun finns fem kommunala grundskolor med enhetschef, fem rektorer och sex biträdande rektorer. På Rönninge gymnasium finns en rektor och en biträdande rektor. Rektorerna har omkring 50–70 medarbetare under sig och skolenheterna har ungefär mellan 300–550 elever.

Vid intervju lyfter flera rektorer ett missnöje kring hur skolans ledningsfunktion är utformad på skolenheterna i dagsläget, då de inte får tillräckligt med stöd från biträdande rektorer i och med att dessa inte arbetar heltid. Som ett exempel lyfts att en biträdande rektor vid en skolenhet behöver täcka upp för lärare som slutat, och därmed inte kan arbeta 100% som biträdande rektor. En annan rektor lyfter att de 2 rektorer som finns på skolenheten arbetar 140% (den ena arbetar 100% och den andra 40%) tillsammans och att detta inte är tillräckligt. Vidare förklaras att vissa biträdande rektorer arbetar på flera skolor samtidigt.

HR, bestående av 2 centralt anställda personer, stödjer vid rekrytering, anställning och avslutad tjänst. Stödet är dock inte tillräckligt enligt intervjuade rektorer. Hr-enheten beskrivs vara underbemannad och svårkontaktad. Således läggs stort personalansvar på rektor.

⁴ Salems kommun, reglemente för barn- och utbildningsnämnden, 2018-12-12.

3.2.1 Omsättning på rektorer

Intervjuade rektorer beskriver att omsättningen på rektorer de senast åren varit hög i bemärkelsen att många rektorer slutat efter eller inom ett år som anställd. Rektorererna hänvisar till för hög arbetsbelastning samt en upplevelse av att Salem kan ses som ett avstamp innan byte till rektorstjänst inom Stockholm. Den höga personalomsättningen är ett problem eftersom utvecklingen på skolorna avstannar, enligt rektorer och lärare.

Intervjuad nämnd framför i intervju däremot att de inte uppfattat omsättningen av rektorer som ett problem, och att det är lätt att rekrytera rektorer inom kommunen. Likaså skolchef delger i intervju en bild av att omsättningen av rektorer inte uppfattats som ett problem utan skett av naturliga orsaker. Här beskrivs att varje avslutad rektorstjänst och tillhörande avslutningssamtal följs upp och presenteras för nämnd. Vi har tagit del av avslutningssamtal för de tre senast avgångna rektorererna där anledning till avslutad tjänst framgår och konstaterar att det rör sig om pension och avgång på grund av byte till tjänst i större kommuner/organisationer.

3.2.2 Bedömning – grundskolans och gymnasieskolans ledningsfunktion

Vi bedömer att ledningsorganisationen för grundskoleverksamheten och gymnasieskolan delvis är ändamålsenlig. Vi bedömer att ledningsorganisationen är utformad i enlighet med nationella styrdokument, då ledningsorganisationen uppfyller lagens krav på att varje skolenhet ska ledas av en rektor och att skolchef är utsedd. Vi noterar dock en risk gällande att flertalet rektorer har ett stort antal medarbetare och elever under sig och samtidigt inte tillgång till en heltidsanställd biträdande rektor eller tillräckligt stöd från HR. Vi bedömer vidare att den höga personalomsättningen kan innebära ett problem eftersom utvecklingen på skolorna avstannar. Det är därmed angeläget att rektorer och huvudmannen för en dialog kring omsättningen av rektorer.

3.3 Ges rektor adekvat administrativt stöd som ger rektor förutsättningar att genomföra sitt uppdrag i enlighet med nationella styrdokument?

Nedan görs en översiktlig redovisning av det stöd som ges till rektor:

1. Ekonomi
 - Stöd av förvaltningens ekonom i upprättande av budget samt regelbundna ekonomiska uppföljningar av budget och handlingsplan
 - Statsbidrag söks centralt i samråd med rektor
 - Tillgång till digitalt ärendehanteringssystem ämnat för effektivisering av budget- och prognosprocesser

Skolchef beskriver i intervju att barn- och utbildningsförvaltningen har en egen ekonom som träffar rektorererna en gång i månaden. Här går rektorererna igenom budget och handlingsplan tillsammans med förvaltningens ekonom. Utöver detta finns skolchef och verksamhetsstrateg på förvaltningen tillgänglig för diskussion kring strategiska ekonomiska frågor. Därtill beskriver skolchef att det förekommit tillfällen inför budgetarbetet då det genomförts workshops med rektorererna där ekonomiska frågeställningar diskuterats.

Salems kommun

Granskning av Rektors förutsättningar

Intervjuade rektorer är nöjda med det ekonomiska stöd som ges, men anser inte att det ges i tillräckligt stor utsträckning för att ge rektor det stöd som krävs för att kunna genomföra sitt uppdrag. Rektorer lyfter exempelvis en önskan om att ta del av mer strategiskt stöd i olika typer av prioriteringsarbete. Därtill beskrivs att förvaltningsekonomen utöver utsatt tid för avstämning och uppföljning har ont om tid varför rektorer inte har tillgång till dagligt stöd i ekonomiska frågor.

2. Administration

- Administratör/intendent

Ett par rektorer framför i intervju att sjukskrivningar bland administratörer och intendent det senaste året har medfört tydliga brister i adekvat administrativt stöd. Vid intervju med nämnden framförs att rektorerna, beroende på ärendets art, kan få stöttning från tjänstepersoner på förvaltningen i specifika frågor.

- Central handläggning av skolskjutssamordning
- Delvis tillgång till juridiskt verksamhetsstöd

Nämnden beskriver i intervju att det inte finns någon anställd jurist inom kommunen, men att det finns upphandlade tjänster som kan åberopas vid behov. Detta används dock väldigt sällan enligt skolchef. I stället vänder sig rektorerna i huvudsak till skolchef vid frågor, bland annat vad gäller stöd i tolkning av skollagen. Detta stöd beskrivs av rektorer vara välfungerande.

3. Kvalitet och utveckling

- Huvudmannen genomför och sammanställer brukarenkäter och medarbetarenkäter

Enligt rektorer tillsätts inga medel eller stöd från huvudmannens sida för att hantera de eventuella brister som uppkommit i enkäterna. Det förs inte heller någon tydlig dialog med huvudmannen i samband med detta där huvudmannens ledning framkommer. I stället lyfts en uppfattning av att rektorerna själva får åtgärda det som uppkommer i enkäterna.

- Huvudmannen sammanställer kunskapsresultat
- Systemförvaltare på förvaltningen motsvarande digitaliseringsstrateg

Enligt rektorer har stödet i IT-frågor blivit bättre senaste året jämfört med tidigare år då de bland annat inte fått inloggningsuppgifter i tid.

- Förvaltningen genomför strukturerade lektionsobservationer, kvalitetsdialoger och verksamhetsbesök

4. Planering och administration

- Fastigheter och lokaler

Skolchef beskriver att dessa frågor ska skötas så nära verksamheterna som möjligt, men att stöd från skolchef finns att tillgå vid behov. Enligt rektorer ses fastigheterna över var femte vecka i enlighet med ett flödesschema för underhåll. Detta har tidigare inte funnits varit ett problem.

5. Personal och löner

- Stöd i företagshälsovård

Salems kommun

Granskning av Rektorerers förutsättningar

- Säkerhet och krisberedskap
- Stöd från HR vid rekrytering, anställning och avslutad tjänst

Rektorer får stöd från HR i personal- och arbetsrättsliga frågor. I samband med detta beskrivs i intervju med rektor att de genom HR har fått gå utbildningar rörande rekrytering och anställning. Rektorer lyfter dock en upplevelse av att HR inte har möjlighet att erbjuda juridiskt verksamhetsstöd i personal- och arbetsrättsliga frågor i tillräcklig utsträckning, med hänvisning till underbemanning och inte tillräckligt tät kontakt.

- Stöd i lönefrågor i allmänhet

Vad gäller stöd i lönefrågor återfinns i intervjuer med rektorer delvis missnöje kring att lönehanteringen sköts via Håbo kommun. I skriftlig uppgift från rektorer inom ramen för granskningen lämnas exempel på områden där löneadministrationen med fördel kan förbättras. Det beskrivs att löneavdelningen är personbunden snarare än kontinuerlig i bemärkelsen att det inte finns kännedom om någon dokumenterad rutin eller riktlinje som tydliggör formerna för kontakten och arbetet med lönefrågor i förhållande till löneavdelningen i Håbo. Vidare framgår att det inte är tillräckligt god framförhållning i överföring av information eller kommunikation kring nya rutiner mellan parterna, och att det lönesystem som används upplevs som svårt att förstå av rektor. Därtill beskrivs att det uppkommer situationer där behörighet i digitala system saknas vilket innebär administrativt merarbete när uppgifter behöver överföras till det digitala systemet av någon med behörighet. Ett exempel på detta är då timanställdas tidsrapporter ska registreras.

6. Digitalt stöd

- IT-system

Enligt skriftlig uppgift från rektorerna inom ramen för granskningen används ett stort antal digitala system, allt från stöd i strategisk planering, ekonomi och systematiskt kvalitetsarbete, fakturahantering, elevhälsoärenden, schemaläggning, verktyg för kommunikation med elever och vårdnadshavare, till intranät med mera. Vissa rektorer framför att de inte fått ta del av tillräcklig utbildning i systemen i samband med påbörjad tjänst. Det framförs att systemen i teorin är ändamålsenliga, men att det i praktiken är svårt att avsätta tid för att lära sig behärska systemen på egen hand, i synnerhet de system som inte används på daglig basis och de som inte upplevs vara "användarvänliga". Därtill poängteras svårigheter i relation till att lärare inte är behöriga till vissa system vilket skapar administrativt merarbete för rektor, exempelvis då uppgifter behöver överföras mellan olika system. Rektorer delar således en övergripande bild av att det befintliga digitala stödet inte är tillräckligt väl utformat för att ge rektor goda förutsättningar.

Rektorerna lyfter samtidigt att det finns hjälp att få från kommunen, såsom framgår av avsnittet nedan i rapporten. Det beskrivs att det härigenom ges gediget stöd när möten bokas in i förväg, men att det kan vara svårt att få akut hjälp. Därtill lyfts missnöje från vissa rektorer rörande att det tar tid för nyanställda att få tillgång och behörighet i system trots att anställningsavtal upprättats med god tidsmarginal.

Vi har inom ramen för granskningen även tagit del av skriftligt svar från förvaltningen rörande huvudmannens uppföljning av rektorernas tillgång till IT-stöd. Här framgår att det under året genomförts så kallade chefsmöten veckovis där olika frågor kopplat till rektorernas arbetssituation och vardag diskuterats, bland annat vad gäller IT-stöd. Vi har tagit del av minnesanteckningar från dessa, och ser bland annat att diskussion förts kring

Salems kommun

Granskning av Rektorerers förutsättningar

digitalt stöd och olika kommunikationsplattformar. I skriftligt svar från förvaltningen lyfts att förvaltningen uppfattat att rektorerna inte upplever att deras kunskaper är tillräckliga rörande vissa digitala system. Detta har bland annat framkommit i kvalitetsdialoger med fokus på ett av de digitala system som beskrivs vara svårhanterligt. Det framförs att detta mynnat ut i att en utbildning är beställd på området.

Vidare beskrivs att förvaltningen inom ramen för sitt årshjul genomför en digital skyddsron samt att det finns en så kallad "IT-stödgrupp" där förvaltningens systemförvaltare träffar skolornas IT-stödare ihop med IT-enheten. Det poängteras här att IT-miljön diskuteras på en övergripande nivå, och inte specifikt i förhållande till rektorernas IT-stöd. Vi har även tagit del av rapporter om IT och digitalisering som upprättats på förvaltningen som innehåller beskriven nulägesanalys vad gäller IT-frågorna. Här återfinns exempelvis genomgång av de problem som identifierats vad gäller digitala system, byte och nya inköp av digitala läromedel och uppdatering vad gäller upphandlingar på området. Förvaltningen har även under 2023 genomfört kvalitetsdialoger på alla skolenheter som resulterat i en redovisning av utvecklingsbehov för ett antal områden på huvudmannanivå, på enhetsnivå och iakttagelser som är gemensamma för alla skolor. Gemensamt för alla skolor pekas ett specifikt digitalt system ut som i behov av kompetenshöjande åtgärder för skolledare och personal.

7. Lokaler

I skriftlig uppgift från rektorerna återfinns uppfattningar av att lokalerna inte ger rektor tillräckliga förutsättningar. För att ge exempel lyfts av vissa rektorer att det bland annat finns för få mindre grupprum, att det inte finns tillräckligt tydligt kommunicerade underhållsplaner, att det är lyhört mellan klassrum och att det finns höga ljudnivåer i utrymmen och buller från luftcirkulationssystem i olika delar av skolbyggnaden. Vidare framhålls att det skulle underlätta för rektor att ha funktioner samlade på samma ställe, såsom den administrativa personalen. Skriftliga uppgifter från rektorerna pekar även på att det finns olika uppfattningar av hur väl samarbetet med kommunen fungerar i lokalförsörjningsfrågorna. Vissa ser positivt på kommunikationen och det arbete som bedrivs, medan andra pekar på att det stundvis råder lång svarstid från kommunens sida.

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av skriftligt svar från förvaltningen rörande huvudmannens uppföljning av rektorers lokalbehov. Här framgår att de kommunala skolornas och gymnasiet lokaler ägs och förvaltas av kommunens fastighetsenhet som är en del av miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen. Vi har tagit del av dokumentation från brukarmöten mellan skolenheterna och tjänstepersoner från tekniska förvaltningen. Brukarmötena hålls två gånger per år. Protokollen från dessa möten beskrivs delas med lokalansvarig verksamhetsstrateg på barn- och utbildningsförvaltningen. Brukarmötena har en fast agenda och följande punkter behandlas:

- Felanmälan
- Larm och bevakning
- Aktuella och kommande projekt
 - o Underhållsprojekt
 - o Större verksamhetsanpassningar
 - o Mindre verksamhetsanpassningar

Salems kommun

Granskning av Rektorerers förutsättningar

- Utemiljö
- Innemiljö
- Lokalvård
- Energifrågor
- Systematiskt brandskyddsarbete
- Vision och framtid
- Övrigt/personal på fastighetsenheten

Vidare beskrivs att lokalansvarig verksamhetsstrateg på förvaltningen stödjer rektorerna i att ta fram förslag på eventuella verksamhetsanpassningar och att hantera problem i aktuella projekt i samarbete med fastighetens förvaltare och projektledare. Verksamhetsstrategen projektleder och stödjer rektorerna i större projekt som driftsättningen av kommunens nya grundskola.

3.3.1 Bedömning – rektors stöd

Vi bedömer att rektor delvis erhåller adekvat stöd. Vi ser positivt på att det finns ett antal stödfunktioner organiserade centralt, såsom förvaltningsekonom, systemförvaltare och handläggare som samordnar skolskjuts och statsbidrag. Vi konstaterar därtill att skolchef finns tillgänglig för diskussion rörande strategiska frågor och tolkning av lagstiftning.

Vi bedömer däremot att det är en brist att vissa rektorer inte har tillgång till adekvat administrativt stöd med hänvisningar till omfattande sjukskrivningar och hög omsättning på administratörer på skolenheter. Vi noterar vidare att rektorerna anser att de inte får det stöd som de behöver inom till exempel ekonomi, arbetsrätt och i lönefrågor. Det sistnämnda med hänvisning till bland annat upplevelser av otydliga förhållningsregler kring kommunikation mellan parterna och merarbete för rektor i förhållande till behörighet i system. Vi bedömer även att det finns utvecklingsutrymme i fråga om digitala stöd som ges rektorerna. Detta med hänvisning till det stora antal olika IT-stöd som används, kombinerat med bland annat brist på tillräcklig utbildning i systemen. Vi ser således positivt på att en utbildningsinsats är planerad på området samt att det finns olika former för utvärderingar och dialoger mellan parterna i fråga om identifierade utvecklingsbehov vad gäller digitala stöd. Vi understryker vikten av att kartläggning av digitala behov fortlöper och att huvudmannen följer upp att vidtagna utbildningsinsatser och planerade åtgärder får önskad effekt för att ge rektor goda förutsättningar. Likaså understryker vi även vikten av att huvudmannen säkerställer att kontinuerlig dialog rörande lokalförslagsfrågor fortsätter för att ge rektor goda förutsättningar.

Slutligen konstaterar vi att huvudmannen genomför och sammanställer enkäter i syfte att bidra till utveckling, men att rektorer upplever att de inte får stöd i arbetet med att komma till rätta med de utvecklingsområden som identifierats i enkäterna.

3.4 Uppfattar rektor att rektor har förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling?

I intervju understryks ett ekonomiskt svårt läge som den största utmaningen vad gäller förutsättningarna. Rektorer förklarar att de på grund av det ekonomiska läget stundvis varken har möjlighet att anställa personal som behövs eller köpa in tillräckligt med nödvändig utrustning såsom lärohjälpmedel eller datorer. Utöver detta refererar rektor till de brister som framgår av föregående avsnitt (3.3 och 3.3.1).

Vidare beskriver flertalet rektorer att de möter utmaningar i arbetet att leda det pedagogiska arbetet, då de inte hinner genomföra lektionsbesök i tillräcklig utsträckning. Intervjuade lärare understryker att de uppfattar en tydlig ambition från rektorernas sida, men att de mycket sällan har tid att besöka klasserna.

3.4.1 Bedömning – rektors förutsättningar

Vi konstaterar att intervjuade rektorer upplever att de inte har tillräckliga förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling, då de inte har möjlighet att anställa nödvändig personal, köpa in lärohjälpmedel och genomföra lektionsbesök. Utifrån de intervjuer som genomförts delar vi rektorernas uppfattning, och bedömer att det är angeläget att huvudman och rektor för en dialog om rektors förutsättningar.

3.5 Uppfattar personalen att rektor leder det pedagogiska arbetet och verkar för utbildningens utveckling?

Nedan presenteras resultatet av Skolinspektionens skolenkät för år 2022. Vi konstaterar att enkätsvaren i Salem är snarlika snittet i enkätomgången för hela riket. Tabellen berör resultatet för grundskolan. Här utläses att:

- Andelen pedagogisk personal som anser att skolledningen har tillräcklig kännedom om skolans verksamhet för att leda och samordna den överstiger snittet i enkätomgången.
- Andelen pedagogisk personal som anger att utvecklingsinsatser och förbättringsarbeten genomförs ligger något under snittet i enkätomgången.
- Andelen pedagogisk personal som anser sig vara delaktig i skolans uppföljningsarbete understiger snittet i enkätomgången.
- Andelen pedagogisk personal som uppfattar att det finns möjlighet att få stöd för att skapa studiero är något högre än snittet i enkätomgången.
- Övergripande index för området pedagogiskt ledarskap i sin helhet ligger i paritet med snittet i riket.

Tabell 1. Skolenkäten 2022, Skolinspektionen, besvarad av pedagogisk personal i grundskolan.

Pedagogiskt ledarskap grundskolan	Medelvärde ⁵	Enkätgenomsnitt ⁶	Diff.
I vilken utsträckning tycker du att skolledningen har tillräcklig kännedom om skolans verksamhet för att leda och	7,7	7,4	+0,3

⁵ Medelvärdet och indexvärdet 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".

⁶ Med enkätgenomsnitt avses genomsnittet av samtliga svar från enkäten som genomfördes 2022 vid grundskolor i Sverige.

Salems kommun
Granskning av Rektorerers förutsättningar

Samordna den?			
I vilken utsträckning genomförs utvecklingsinsatser och förbättringsarbeten som du tycker behövs i skolan?	6,2	6,3	-0,1
I vilken utsträckning är ni lärare delaktiga i skolans uppföljningsarbete (som del i det systematiska kvalitetsarbetet)?	7,4	7,6	-0,2
Hur uppfattar du möjligheterna för er lärare att få stöd för att skapa studierom om det skulle behövas?	6,3	6,2	+0,1
Index för området "pedagogiskt ledarskap" som helhet	6,9	6,9	0

Nedan åskådliggörs motsvarande enkätsvar för Rönninge gymnasium. Vi konstaterar att enkätsvaren i Salem är snarlika snittet i enkätomgången för hela riket. Här framgår att:

- Andelen pedagogisk personal som anser att skolledningen har tillräcklig kännedom om skolans verksamhet överstiger snittet i enkätomgången.
- Andelen pedagogisk personal som uppger att utvecklingsinsatser och förbättringsarbeten genomförs ligger något över snittet i riket.
- Andelen pedagogisk personal som känner sig delaktig i skolans uppföljningsarbete understiger snittet i enkätomgången.
- Andelen pedagogisk personal som uppfattar att det finns möjlighet till stöd för att skapa studierom understiger snittet i enkätomgången.
- Allmänt index för området pedagogiskt ledarskap understiger snittet i enkätomgången.

Tabell 2. Skolenkäten, 2022, Skolinspektionen, besvarad av pedagogisk personal inom Rönninge gymnasium.

Pedagogiskt ledarskap Gymnasieskolan	Medelvärde ⁷	Enkät- genomsnitt ⁸	Diff.
I vilken utsträckning tycker du att skolledningen har tillräcklig kännedom om skolans	8,0	7,4	+0,6

⁸ Med enkätgenomsnitt avses genomsnittet av samtliga svar från enkäten som genomfördes 2022 vid gymnasieskolor i Sverige.

verksamhet för att leda och samordna den?			
I vilken utsträckning genomförs utvecklingsinsatser och förbättringsarbeten som du tycker behövs i skolan?	6,5	6,4	+0,1
I vilken utsträckning är ni lärare delaktiga i skolans uppföljningsarbete (som del i det systematiska kvalitetsarbetet)?	7,2	7,5	-0,3
Hur uppfattar du möjligheterna för er lärare att få stöd för att skapa studier om det skulle behövas?	5,3	6,7	-1,4
Index för området "pedagogiskt ledarskap" som helhet	6,7	7,0	-0,3

Vi har vidare tagit del av en annan intern enkät benämnd *skattningar av utvecklingsområden för år 2022*, där frågor kring pedagogiskt ledarskap framgår mer tydligt. Här ingår exempelvis följande frågor: "Ledningen är i ord och handling tydlig med verksamhetens idé/profil, mål och uppdrag", "Ledningen utövar ett undervisningsnära ledarskap och använder en stor del av sin tid till observationer och samtal", "ledningen startar, följer upp och utvärderar verksamhetens utvecklingsarbete. Enkätsvaren skiljer sig åt mellan skolenheterna, där vissa uppvisar en mer positiv uppfattning av skollidningens ledning av det pedagogiska arbetet och utvecklingen av utbildningen än andra. I intervju med lärare uttrycks huvudsakligen en uppfattning av att rektor tydligt strävar efter att leda det pedagogiska arbetet och utvecklingen av utbildningen, men att de sällan har tillräckligt med tid och ekonomiska resurser för detta. Lärarna tillägger även att det pedagogiska ledarskapet avstannar helt i samband med rektorsbyte, varför de ser täta rektorsbyten som ett problem.

3.5.1 Bedömning – personalens uppfattning av rektors ledarskap

Vi bedömer, utifrån enkäter och intervjuer, att personalen delvis uppfattar att rektor leder det pedagogiska arbetet och verkar för utbildningens utveckling. Å ena sidan uppfattar intervjuade lärare att rektorerna är tillgängliga och har en tydlig ambition att leda det pedagogiska arbetet och utveckla utbildningen. Å andra sidan lyfts att rektorerna ofta inte har möjlighet att omvandla ambition i praktik på grund av tids- och resursbrist. Som exempel på detta beskrivs att rektorerna sällan har möjlighet att genomföra lektionsbesök.

3.6 Följer huvudmannen upp rektors ansvar för det pedagogiska arbetet och utvecklingen av utbildningen?

På kommunens hemsida beskrivs att ett beslutsstödsystem för budget och målstyrning används för att administrera och redovisa nämndens verksamhetsplaner. Intervjuade rektorer beskriver att nämnden på ett övergripande plan följer upp rektors ansvar för det pedagogiska arbetet genom att ta del av åiterrapportering kopplat till verksamhetsplanen. Här förklaras i intervju att nämnden aktivt ställer följdfrågor till rektorerna i samband med detta och efterfrågar ytterligare rapporteringstillfälle om nödvändigt. Utöver detta tar nämnden del av information som framgår av delårs- och helårsrapporter.

Vi har även tagit del av redovisat HME-index⁹ över barn- och utbildningsförvaltningen. I materialet vi tagit del av åskådliggörs enkätresultatet för respektive skolenhet och för yrkesgruppen rektorer på aggregerad nivå.¹⁰ Enkäten innehåller frågor kopplat till tre områden: motivation, ledarskap och styrning. Utifrån detta ges även ett sammanslaget totalt index. En av frågorna som berörs i enkäten är om närmsta chef ger förutsättningar att ta ansvar i arbetet. Resultatet presenteras på skolenhetsnivå och rektornivå. På aggregerad nivå i Salems kommun ser vi att drygt 85% av rektorerna förhåller sig positiva till de frågeställningar som inkluderas i enkäten. Som komplement genomförs även en intern medarbetarenkät som besvaras av anställd personal och redovisas per skolenhet.

Vidare genomför förvaltningen kvalitetsdialoger mellan skolchef och rektorer, verksamhetsbesök och strukturerade lektionsobservationer med sammanställning över utvecklingsområden. Skolchef framför att kvalitetsdialoger, verksamhetsbesök och lektionsobservationer inte redovisas till nämnd, men att det som framgår genom dessa möten utgör underlag för beslut om utvecklingsinsatser. Utvecklingsinsatserna utgör i sin tur grunden för analysunderlag som återredovisas till nämnden gällande andra ärenden, exempelvis redovisning av utvecklingen av kunskapsresultat.

I intervju med skolchef beskrivs vidare att nämnden träffar samtliga rektorer en gång per år i syfte att uppdateras om skolenheternas nuläge. Nämnden beskriver i intervju att det under dessa träffar är högt i tak, samt att den information som lyfts under tillfällena ger nämnden en bra bild av skolenheternas nuvarande situation. Intervjuade rektorer beskriver att dessa tillfällen är ämnade att informera nämnden om verksamheterna, vilket särskilt varit viktigt i samband med byte av ledamöter. Utöver detta redovisas varje avslutad rektorstjänst för nämnd. Under detta tillfälle följs även avslutningssamtalen med rektor upp och analyseras.

3.6.1 Bedömning – huvudmannens uppföljning

Vi bedömer att huvudmannen i allt väsentligt följer upp rektors ansvar för det pedagogiska arbetet och utvecklingen av utbildningen. Detta genom att bland annat ta del av åiterrapportering av enkäter och statistik kring detta, redovisning i årsbokslut, delårsuppföljning om utvecklingsområden kopplat till bland annat pedagogiskt ledarskap, åiterrapportering kring verksamhetsplan, avslutade tjänster med mera. Vi konstaterar

⁹ SKR och Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) erbjuder en modell och en enkät för att kontinuerligt utvärdera och följa upp arbetsgivarpolitiken i kommuner och regioner med fokus på Hållbart medarbetarengagemang (HME).

¹⁰ HME-index består av nio frågor som tillsammans bildar ett totalindex för Hållbart medarbetarengagemang och tre delindex; Motivation, Ledarskap och Styrning. Frågorna besvaras på en skala 1-5 där 1 är stämmer mycket dåligt och 5 är stämmer mycket bra. Resultaten på varje fråga omvandlas sedan till ett index med skala 0-100. Totalindex formas som ett medelvärde av de nio frågorna. Ett högt värde indikerar en hög nivå på hållbart medarbetarengagemang. (SKR)



Salems kommun

Granskning av Rektorerers förutsättningar

således att nämnden tar del av återrapportering kring utveckling av utbildningen och pedagogiskt ledarskap.

Vi ser positivt på att det genom HME-index går att utläsa enkätresultat rörande yrkesgruppen rektorer, då detta möjliggör för ytterligare analys och rapportering till nämnd vad gäller rektors upplevelse av förutsättningar.

4 Slutsats och rekommendationer

KPMG har av Salems kommuns revisorer fått i uppdrag att granska stödfunktioner inom grundskolan och Rönninge gymnasium. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023. Granskningen har syftat till att bedöma om huvudmannen för utbildningen ger rektor förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling.

Vår sammanfattande bedömning är att huvudmannen för utbildningen delvis ger rektor förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling.

Vi bedömer att ledningsorganisationen för grundskoleverksamheten och gymnasieskolan delvis är ändamålsenlig. Vi bedömer att ledningsorganisationen är utformad i enlighet med nationella styrdokument, men noterar dock en risk gällande att flertalet rektorer har ett stort antal medarbetare och elever under sig men inte tillgång till tillräckligt stöd av biträdande rektorer eller från HR. Vi bedömer vidare att den höga omsättningen på rektorer kan innebära en risk då utvecklingen på skolorna kan avstanna i samband med detta.

Vi bedömer att rektor delvis erhåller adekvat administrativt stöd. Vi ser positivt på att det finns ett antal stödfunktioner organiserade centralt, och att skolchef finns tillgänglig för diskussion rörande exempelvis strategiska frågor och tolkning av lagstiftning. Vi understryker dock att det är en brist att vissa rektorer inte har tillgång till adekvat administrativt stöd med hänvisningar till sjukskrivningar och omsättning på administratörer. Vi noterar vidare att rektorerna anser att de inte får det stöd som de behöver inom till exempel ekonomi, arbetsrätt och i lönefrågor. Det sistnämnda med hänvisning till bland annat upplevelser av otydliga förhållningsregler kring kommunikation mellan parterna och merarbete för rektor i förhållande till behörighet i system.

Vi bedömer även att det finns utvecklingsutrymme i fråga om det digitala stöd som ges rektorer. Detta med hänvisning till det stora antal olika IT-stöd som används, kombinerat med bland annat brist på tillräcklig utbildning i systemen. Vi ser således positivt på att en utbildningsinsats är planerad på området samt att det finns olika former för utvärderingar och dialoger mellan parterna i fråga om identifierade utvecklingsbehov vad gäller digitala stöd. Vi understryker vikten av att kartläggning av digitala behov fortlöper och att huvudmannen följer upp att vidtagna utbildningsinsatser och planerade åtgärder får önskad effekt för att ge rektor goda förutsättningar. Likaså understryker vi även vikten av att huvudmannen säkerställer att kontinuerlig dialog rörande lokalförsörjningsfrågor fortsätter för att ge rektor goda förutsättningar.

Huvudmannen genomför och sammanställer vidare enkäter i syfte att bidra till utveckling, men intervjuade rektorer upplever inte att de får stöd i arbetet med att komma till rätta med de utvecklingsområden som identifierats i enkäterna.

Vi konstaterar vidare att intervjuade rektorer upplever att de inte har tillräckliga förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling. Utifrån de intervjuer som genomförts delar vi rektorernas uppfattning av att rektors pedagogiska ledarskap är ett utvecklingsområde, och bedömer att det är angeläget att huvudman och rektor för en dialog om rektors förutsättningar.

Vi bedömer, utifrån enkäter och intervjuer, att personalen delvis uppfattar att rektor leder det pedagogiska arbetet och verkar för utbildningens utveckling. Å ena sidan uppfattar lärare att rektorerna är tillgängliga och har en tydlig ambition att leda det pedagogiska arbetet och

Salems kommun

Granskning av Rektorerers förutsättningar

utveckla utbildningen. Å andra sidan lyfts att rektorerna ofta inte har möjlighet att omvandla ambition i praktik på grund av tids- och resursbrist. Som exempel på detta beskrivs att rektorerna sällan har möjlighet att genomföra lektionsbesök.

Vi bedömer att huvudmannen i allt väsentligt följer upp rektors ansvar för det pedagogiska arbetet och utvecklingen av utbildningen. Detta genom att bland annat ta del av återrapportering av enkäter och statistik kring detta, redovisning i årsbokslut, delårsuppföljning om utvecklingsområden kopplat till bland annat pedagogiskt ledarskap, återrapportering kring verksamhetsplan, avslutade tjänster med mera.

Vi ser positivt på att det genom HME-index (se avsnitt 3.6) går att utläsa enkätresultat rörande yrkesgruppen rektorer, då detta möjliggör för ytterligare analys och rapportering till nämnd vad gäller rektors upplevelse av förutsättningar.

Utifrån vår bedömning rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att:

- Följa upp om ledningsorganisationen är ändamålsenligt utformad för att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling. Detta för att ytterst möjliggöra för låg omsättning på rektorer.
- Som ett led i sin uppföljning vidta riktade och kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med brister som identifierats.
- Säkerställa adekvat stöd till rektor, inom områden och i en omfattning som ger rektor goda förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling.



Salems kommun
Granskning av Rektorerers förutsättningar

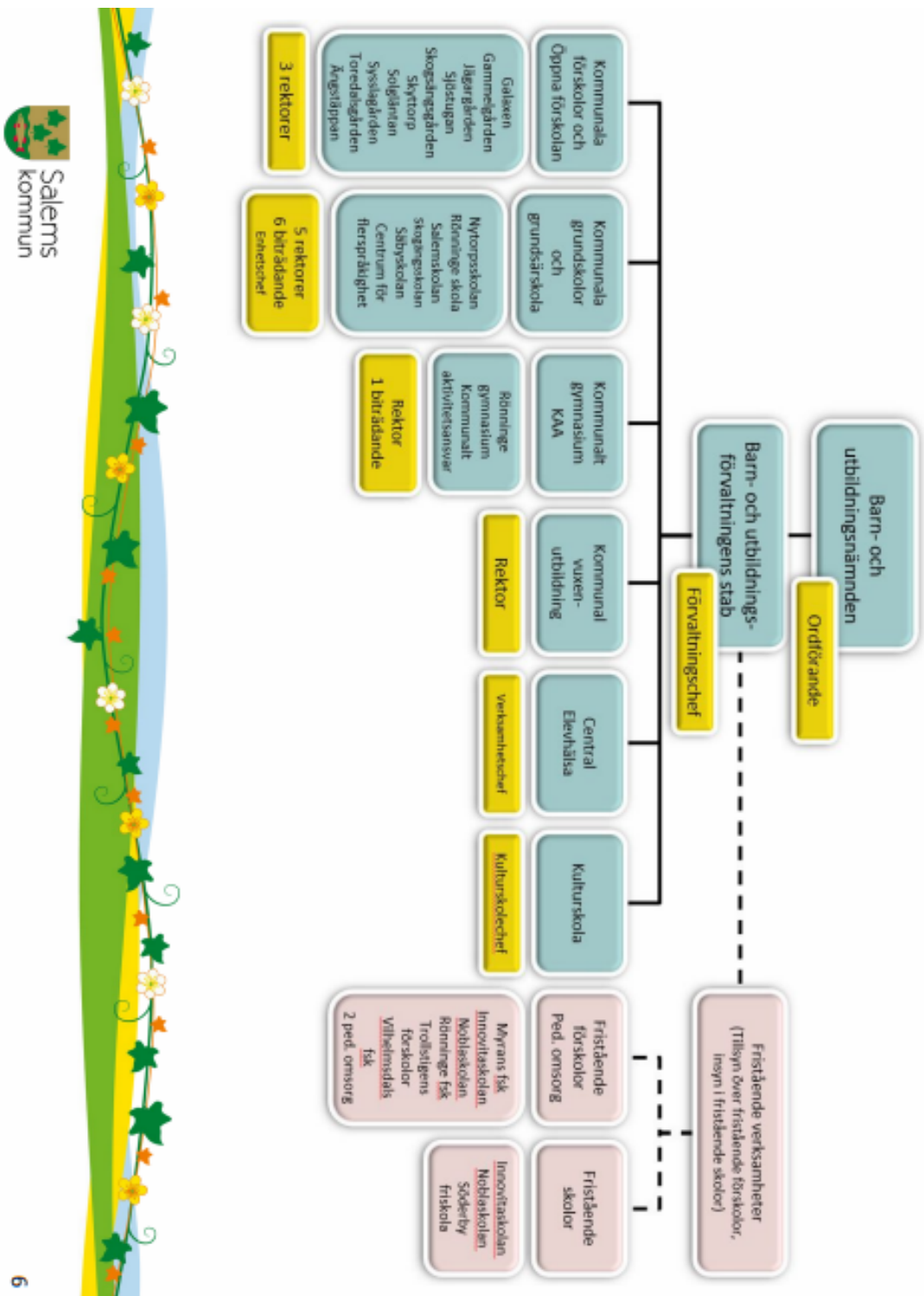
KPMG AB

Isabel Vingren
Kommunal verksamhetsrevisor

Joakim Nertyk
*Certifierad kommunal yrkesrevisor
specialist – utbildning*

Anders Petersson,
Certifierad kommunal yrkesrevisor och uppdragsansvarig

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen



Figur 1. Organisationsschema över barn- och utbildningsnämnden i Salems kommun med underliggande verksamheter.



Salems kommun
Granskning av Rektors förutsättningar