



Granskning av grundskolans ledningsfunktion

Rapport

Leksands kommun

KPMG AB

2022-12-07

Antal sidor 14



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	3
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	4
2.4	Projektorganisation	4
2.5	Om ledningsfunktion inom grundskolan	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Styrning och ledning	5
3.2	Rektors organisatoriska förutsättningar	8
3.3	Rektors pedagogiska ledning och stöd	10
4	Slutsats och rekommendationer	14

1 Sammanfattning

Vi har av Leksands kommuns revisorer fått i uppdrag att granska grundskolans ledningsfunktion/rektors uppdrag. Granskningen ingår i revisionsplanen för år 2022.

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen i egenskap av huvudman för utbildningsverksamheten brister i styrning och inte fullt ut ger rektor förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling. Vår slutsats bygger vi på en alltför långtgående delegation av ansvar för systematiskt kvalitetsarbete och att det i granskningen framkommit att rektors pedagogiska ledarskap kan stärkas med positiv påverkan på elevernas måluppfyllelse. Vi har vidare i granskningen identifierat områden inom vilka rektor inte får det stöd som rektor behöver. Det gäller till exempel inom HR, fastighet och lokaler. Bristen på stöd kan både bero på begränsade resurser, men också på det sätt som stödresurserna används. Huvudmannen har ingen struktur för arenor, vid vilka skolchefen möter kommunstyrelsen, det vill säga huvudmannen för utbildningen.

Ledningsorganisationen är i huvudsak ändamålsenlig, även om det är utmanande för rektorer att leda två separata skolenheter.

Utifrån vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- ta direkt ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet i enlighet med 4 kap. skollagen och 6 kap. 38 § kommunallagen
- skapa en mötesstruktur genom vilken skolchefen ges förutsättningar att "biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet". (2 kap. 8 a § SkoL)
- följa upp rektors behov av stödinsatser och säkerställa att rektor ges förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet i vilket inkluderas hur lärandet i kollegiet ger avtryck i undervisningen och verka för utbildningens utveckling i riktning mot högre måluppfyllelse. (2 kap. 9 § SkoL, Råd och vägledning – rektors ledarskap, Skolinspektionen)
- stärka det organisatoriska stöd som rektor erhåller inom områdena HR, fastighet och lokaler samt inom områden som identifierats genom uppföljning.
- i sitt systematiska kvalitetsarbete följa upp rektors förutsättningar och ansvar för att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling. (2 kap. 9 § och 4 kap. 5 § SkoL)

2 Inledning

Vi har av Leksands kommuns revisorer fått i uppdrag att granska grundskolans ledningsfunktion/rektors uppdrag. Granskningen ingår i revisionsplanen för år 2022.

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 styrelsens redskap när det gäller styrning och ledning.

Leksands 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 syftar till att bedöma om huvudmannen för utbildningen ger rektor förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling.

Utifrån syftet ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Hur ser ledningsorganisationen för grundskolan ut?
- Vilka organisatoriska förutsättningar har rektor att genomföra sitt uppdrag?
- Hur uppfattar personalen tillgången till rektors pedagogiska ledning och stöd?

Granskningen avser kommunstyrelsen och omfattar grundskolan.

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 beslut och skolenkät 2020, dokumentstudier och intervjuer med kommunstyrelsens utbildningsutskotts presidium, sektorchef tillika skolchef, avdelningschef grundskola, fem rektorer och sex lärare.

2.4 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Joakim Nertyk, certifierad kommunal revisor och specialist. Linnéa Grönvold, certifierad kommunal revisor, har deltagit i sin roll som kvalitetssäkrare och kundansvarig.

Rapporten är faktagranskad av skolchef och avdelningschef.

2.5 Om ledningsfunktion inom grundskolan

Kommunfullmäktige är huvudman för skolan och avgör i reglemente vilken styrelse eller nämnd som ska ansvara för att skolverksamheten bedrivs enligt 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

3.1 Styrning och ledning

I Leksands kommun ansvarar kommunstyrelsen enligt reglemente för grundskolan och därmed för att rektorerna har förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling.⁴ Kommunfullmäktige har vidare beslutat att det ska finnas fyra utskott och att kommunstyrelsen avgör deras beslutanderätt och arbetsformer. Av kommunstyrelsens *Bestämmelser om kommunstyrelsens utskott och dess arbetsformer*⁵ framgår att det ska finnas ett utbildningsutskott med ansvar för beredning, uppföljning och att ge förslag på åtgärder till kommunstyrelsen.

Av Bilaga 1 till delegeringsordning för kommunstyrelsen framgår att ansvaret för huvudmannens systematiska kvalitetsarbete enligt 4 kap. 3 § skollagen delegeras till sektorchef och avdelningschef. I en anmärkning förtydligas att huvudmannen ska hållas informerad. Till sektorchefen delegeras vidare att vidta åtgärder om det finns brister i verksamheten.

Kommunstyrelsen styr grundskolan primärt genom resurstilldelning och beslut om skolstruktur, enligt utskottets ordförande. Ordförande framför att sektorn har haft stora utmaningar att anpassa kostnaderna till avsatta medel, men att ekonomistyrningen har skärpts och att det nu fungerar väl. Utskottets ordförande träffar skolchefen varje vecka. Övriga ledamöter i utskottet liksom avdelningschef och rektorer deltar vid behov. Utskottet har också kontakt direkt med verksamheten genom kontaktbesök på skolor och deltagande i brukarråd.

Kommunstyrelsen hålls informerad av utskottet och ledamöter i kommunstyrelsen kan, enligt utskottets ordförande, få utvidgad information av utskottets ledamöter vid behov. Dialogen mellan utskottet och kommunstyrelsen är god, menar utskottets ledamöter, men kommunstyrelsens roll upplevs i hög grad att vara informationsmottagare. Det är sällan som skolchefen möter kommunstyrelsen direkt utan utskottet blir informationsbärare mellan skolchef och huvudman, enligt utskottsordförande och skolchef. Skolchefen och sektorns kvalitetsansvarige träffar kommunstyrelsen i dess helhet omkring en gång om året.

Utskottets ledamöter menar att det finns en korrelation mellan huvudmannens uppdrag till verksamheten och de resurser som avsätts. Till exempel beslutade huvudmannen att samla all undervisning i årskurserna 7-9 vid en skolenhet. Det visade sig att skolan blev trångbodd i befintliga lokaler, varför kommunstyrelsen beslutade att ge förutsättningar för ökad lokalyta i en grannfastighet.

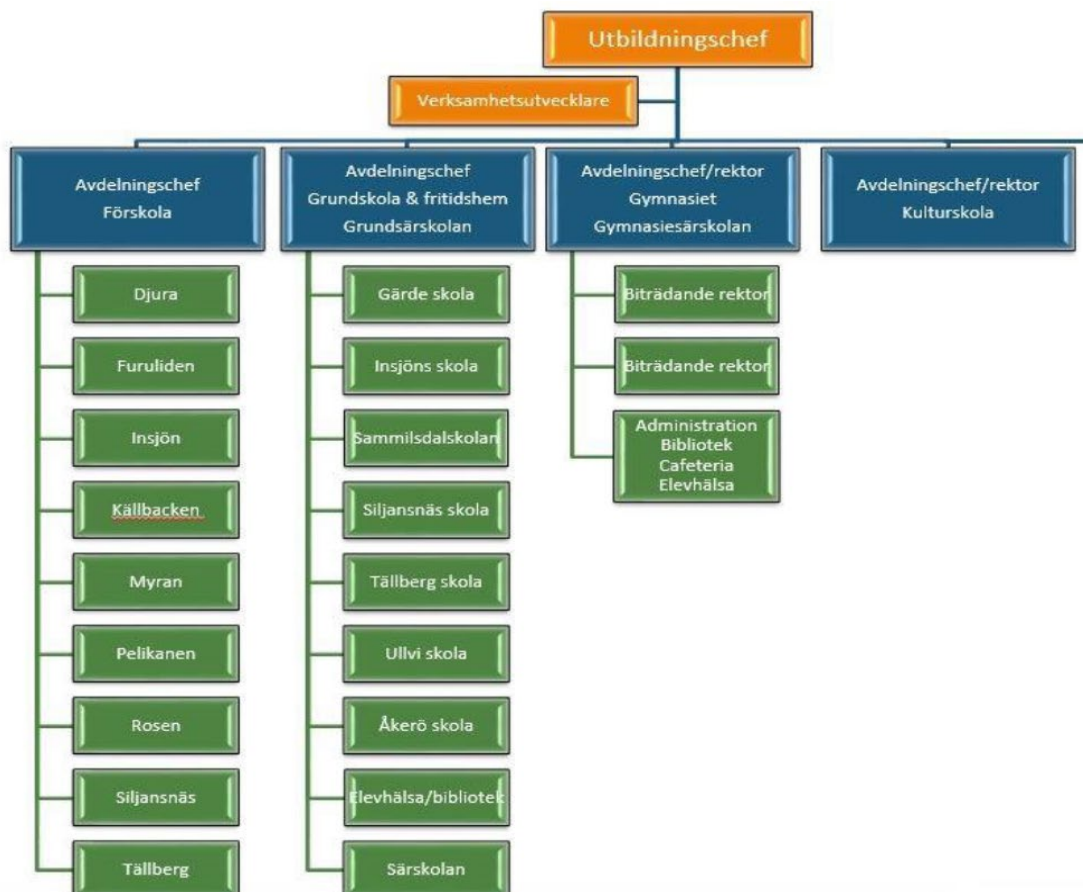
Skolinspektionen har inte under de senaste åren genomfört tillsyner eller granskningar på huvudmannanivå i Leksands kommun som berört rektors ledarskap.

Leksands kommun är organiserad i en förvaltning, vilken är indelad i fyra sektorer. En av sektorerna ansvarar för utbildningsfrågor. Sektorn leds av utbildningschefen.

⁴ *Reglemente för kommunstyrelsen*, fastställt av kommunfullmäktige 2022-03-28 § 21

⁵ *Bestämmelser om kommunstyrelsens utskott och dess arbetsformer*, fastställt av kommunstyrelsen 2020-11-09 § 107

Bilden nedan visar utbildningssektorns ledningsstruktur.



Leksands kommun

Utbildningschefen är tillika skolchef i enlighet med lag. Utbildningschefen leder arbetet inom sektorn och är chef för avdelningschefer och verksamhetsutvecklare.

Underställd skolchefen är avdelningschef för grundskola och fritidshem, som är rektorernas närmaste chef. Avdelningschefen är också chef för elevhälsans personal, med undantag av den specialpedagogiska kompetensen, och verksamhetschef enligt hälso- och sjukvårdslagen.

I intervjuer med skolchef, grundskolechef och rektorer ges bilden av en ändamålsenlig struktur av ledningsorganisationen. Sektorns ansvarsområde har under senare år avgränsats till att nu omfatta utbildning från förskola till och med gymnasieskola. Dessförinnan låg även ansvar för integration, arbetsmarknad och individ- och familjeomsorg på sektorn. Utbildningsutskottet bedömer också att ledningsstrukturen är ändamålsenlig, men att omfattningen på sektorns centrala funktioner borde ses över med tanke på att ansvaret begränsats till utbildning.

3.1.1 Rektor och biträdande rektor

I kommunen finns det sju skolenheter, sex F-6-enheter och en F-9-enhet. Varje skolenhet leds av en rektor. I kommunen finns det fem rektorer. Två av rektorerna är ansvariga för två skolenheter var och övriga tre för var sin skolenhet. En rektor för F-6-

enhet stöds av en biträdande rektor (75 %). Rektor för F-9-enheten har stöd av två biträdande rektorer (150 %). De biträdande rektorerna är organisatoriskt underställda rektor.

Skolchef och avdelningschef grundskola menar att kommunens skolstruktur med många små skolenheter⁶ svårligen kan göra organisationen effektiv. Skolstrukturen är idag inte föremål för politisk diskussion. Den politiska ledningen fram till valet 2022 har varit tydlig med att några skolenheter inte ska läggas ner.

Rektorer anger i intervjuer att det är en stor fördel, både vad gäller rektors pedagogiska ledarskap och rektors arbetsmiljö, att vara rektor vid en skolenhet i förhållande till flera. Kommunens grundskolerektorer har mellan 25-73 direkt underställda medarbetare.⁷ Rektorer vid större skolenheter tilldelas resurser för administrativt stöd. Två av rektorerna har använt resurserna till biträdande rektorstjänster och en till administrativt stöd, närmast motsvarande intendent. Rektorer som har biträdande rektorer i sin organisation delar ansvaret för personalen med dem. Den rektor som använt resurserna till utökad administrativt stöd är tillfreds med hur resursen används även om antalet direkt underställda medarbetare är högt. Utbildningsutskottet har stort förtroende för rektorerna och att de tar ansvar för uppdraget utifrån de olika förutsättningar som finns vid skolenheterna.

3.1.2 Omsättning på rektorer

Kommunen följer inte kontinuerligt i nyckeltal upp omsättningshastigheten på rektor. Skolchefen informerar om att två rektorer har avslutat sina anställningar under de senaste fem åren. I intervjuer framgår att rektorerna har varit anställda på sina nuvarande skolenheter i 5-7 år. Flera av rektorerna har dessförinnan varit skolledare på andra enheter i kommunen. Merparten av lärarna upplever inte att det har varit någon omsättning på rektorer. På en enhet har det dock varit viss rotation inom skolledargruppen, men inget som har fått konsekvenser på i vilken riktning arbetet bedrivs, enligt intervjuad lärare.

3.1.3 Bedömning

Att kommunstyrelsen till sektorchef delegerat ansvaret för huvudmannens systematiska kvalitetsarbete och att åtgärder vidta utifrån identifierade brister bedömer vi inte motsvarar intentionen i 6 kap. 38 § kommunallagen.⁸ Det systematiska kvalitetsarbetet är en viktig uppgift för huvudmannen och bör påverka bland annat fördelning av resurser.⁹ Delegation av det systematiska kvalitetsarbetet bedömer vi skulle kunna "rubba styrelsens övergripande ansvar för verksamheten"¹⁰.

Kommunstyrelsen är huvudman för utbildningen och vi kan se en risk för brister i styrkedjan inte minst vad gäller informationsöverföring om skolchefen, vars uppgift är att "biträda huvudmannen", inte kontinuerligt möter huvudmannen, det vill säga

⁶ Tre av kommunen sju skolenheter har under 100 elever varav en under 80 elever.

⁷ Medianvärdet ligger på 28 medarbetare.

⁸ För övrigt har skollagen justerats så att hänvisningen i delegeringsordningen inte motsvarar avsedd paragraf. Det gäller 4 kap. 7 § som ersatts av 4 kap. 3 § Skoll.

⁹ Se Skolverkets allmänna råd *Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet* (SKOLFS 2012:98)

¹⁰ SKL (2006) *Kommunallagen – kommentarer och praxis*, sid. 316

kommunstyrelsen.¹¹ Om inte kommunstyrelsen i egenskap av huvudman erhåller adekvat och snabb information om verksamhetens förutsättningar och resultat kan åtgärder som skulle behöva göras på huvudmannanivå inte bli gjorda eller bli onödigt framskjutna.

Vi bedömer att rektorsorganisationen uppfyller lagens krav på att varje skolenhet ska ledas av en rektor och konstaterar också att en skolchef är utsedd. Vi bedömer att ledningsorganisationen som helhet i huvudsak är ändamålsenlig till sin struktur.

Omsättningen på skolledare utgör inte ett problem, men kommunen har en utmaning vad gäller att ge goda förutsättningar för rektorer på små enheter att klara sina uppdrag med rimlig arbetsinsats och god arbetsmiljö.

3.2 Rektors organisatoriska förutsättningar

Rektorerna i Leksands kommun möts en gång i veckan under avdelningschefens ledning för diskussion, planering och kompetensutveckling. Avdelningschefen menar att kommunens storlek möjliggör för samtliga rektorer att kunna samverka. Det gör att uppdrag kan fördelas mellan rektorerna, så att alla inte behöver göra allt. I intervjuer med rektorerna framgår att de ser på grundskolan i kommunen ur ett vi- snarare än ett jag-perspektiv.

Nedan anges i punktform de stödinsatser som skolchefen anger finns på central nivå och sektornivå till stöd för sektorledning och rektorer.

- verksamhetsekonom, finns på centralnivå på avdelningen för verksamhetsstöd. Ekonomen är dock direkt kopplad till sektorn
- kvalitetsutvecklare, verksamhetsstöd, men direkt kopplad till sektorn. Vid tiden för granskningen är denna tjänst vakant.
- kommunstrateg finns på verksamhetsstöd och kan ge allmänt stöd i juridiska frågor
- lokalstrateg finns på verksamhetsstöd och kan ge något stöd åt sektorn
- HR finns på verksamhetsstöd. Ingen tjänsteperson är direkt kopplad till sektorn.
- lönekontor
- systemförvaltare/digitaliseringsansvarig finns på verksamhetsstöd. Vid tiden för granskningen är tjänsten vakant.
- vaktmästare är placerade under Leksandsbostäder, men ansvarar för olika skolenheter och utför uppdrag efter beställningar från skolenheterna.
- lokalvård och skolmåltider bedrivs under avdelningen verksamhetsstöd. I avtal regleras vad som ska levereras. Om rektor anser att städning behöver göras utanför avtalet ska beställning läggas hos enheten för verksamhetsstöd.

Utbildningsutskottets ledamöter bedömer att stödet till rektorerna från skolchef och avdelningschef är gott. Skolchef och avdelningschef för grundskola upplever att stödet till sektorledningen i huvudsak är tillfredsställande, men de bedömer att det stöd som

¹¹ Skolchefen "ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet". 2 kap. 8 a §

rektor erhåller inte motsvarar behovet och därmed försvåras för rektor att leda det pedagogiska arbetet.

Rektorerna bedömer att de får gott stöd från ekonom och lönekontor. Båda enheterna upplevs som proaktiva och serverar rektorerna med underlag och information. Övriga stödsatser fungerar inte helt tillfredsställande eller i något fall dåligt. IT-avdelningen behandlar ärenden efter anmälan från rektor, vilket stöd rektor får upplevs avhängigt vem på IT som handhar ärenden. Det händer att olösta ärenden lämnas tillbaka i rektors knä. På några skolenheter finns en digitaliseringsutvecklare, vilket upplevs positivt. På de enheter där digitaliseringsutvecklaren vanligen inte befinner sig ser man inte samma resultat.

Enligt intervjuade ger HR inte rektorerna det stöd som rektorerna behöver. Det gäller särskilt i samband med rekrytering. Flera rektorer anger att deras semester måste användas till att slutföra rekryteringar. HR ger stöd i form av rutiner och lathundar, men kan inte hjälpa till "när det bränner till". Vaktmästarorganisationen upplevs som både icke ändamålsenlig och ineffektiv. Vaktmästaren saknas som ytterligare en vuxen bland eleverna i organisationen. Att vaktmästartjänsten har centraliserats har också skapat merarbete för rektorn, då rektor eller annan personal ska anmäla och följa upp brister i lokalerna. Förut kunde vaktmästaren ta detta ansvar utan att vare sig blanda in rektor eller dokumentera brist och åtgärd. Det gäller också till viss del lokalvårdarna.

För rektorer med ansvar för flera skolenheter och många byggnader och lokaler tar detta arbete mycket tid från arbetet med att leda det pedagogiska arbetet. Flertalet av rektorerna menar att de arbetar med alla slags frågor från enklare inköp till brandskydd och arbetsmiljö. De efterfrågar intendenterna som skulle kunna stödja i arbetet med fastigheter, lokaler och arbetsmiljö. Överlag framgår att det saknas stöd i form av personer, inte vad gäller riktlinjer, rutiner och blanketter.

Årligen genomför kommunen enkäter bland samtliga medarbetare. Frågorna berör en rad olika områden bland annat ledarskapet. Ingen fråga inom detta område berör specifikt rektors ledarskap utan handlar om huruvida den närmaste chefen visar uppskattning för arbetsinsatserna och förtroende för medarbetarna samt om chefen ger förutsättningar för medarbetaren att ta ansvar i arbetet. Svaren är på merparten av skolenheterna positiva, vilket innebär att arbetet ska fortsätta att bedrivas på samma sätt. Personalen på grundskoleavdelningen, till vilken rektorerna hör, svarar på liknande sätt. På en skolenhet bedöms svaren ge området ledarskap godkänt, vilket innebär att "vissa åtgärder måste vidtas". Överlag är svaren inom området ledarskap något mer positiva 2022 i förhållande till 2021. Primärt är det inom området arbetsmiljö som utbildningssektorn och kommunen som helhet har sina utmaningar. Delar av medarbetarenkäterna redovisas i kvalitetsredovisning och verksamhetsplan.¹² Intervjuade lärare menar att det inte räcker med att genomföra dessa enkäter. Enkäterna måste följas upp med dialog för att den politiska nivån ska få förståelse för under vilka förutsättningar personalen arbetar, enligt lärare.

Flera lärare menar att rektor inte har förutsättningar att besluta om de åtgärder som behöver vidtas. Det beror i hög grad på bristande ekonomiska resurser. Rektor har varken möjlighet att anställa den personal eller köpa in det material som behövs. Flera lärare menar att lärarkåren slits ut genom att de ska genomföra arbetsuppgifter som

¹² Se *Kvalitetsredovisning 2020 och verksamhetsplan 2021 utbildningssektorn*, sid. 6-8 samt *Kvalitetsredovisning 2021 utbildningssektorn*, sid 5-6

inte är direkt kopplade till undervisningen. Det kan handla om att vakta under raster, vakta vid skolskjuts och inte minst sitta i möten. I flera fall skulle möten kunna ersättas av skriftlig information och därmed skulle tid frigöras för lektionsplanering, enligt lärarna. Även i klassrummet saknas resurser för att möta elevernas behov av stöd. Ibland finns det ingen resurs alls eller så används resursen för andra ändamål än vad som var det primära syftet på grund av personalbrist. På ett par enheter upplever dock lärare att åtgärder har kunnat vidtas för att underlätta arbetet exempelvis finns det särskilda rastvakter som också ansvarar för elevaktiviteter och på en annan enhet har ytterligare personal kunnat anställas. I lärarintervjuer framkommer att det digitala stödet varierar mellan skolenheterna, vilket också framkom i intervju med rektorer.

Både sektorledning och intervjuade rektorer bedömer att rektorsuppdrag inte kan genomföras inom ramen för stipulerad arbetstid. Rektorerna anger att de både arbetar mer än 40 timmar i veckan och att semesterdagar årligen måste tas i anspråk för arbete för att till exempel säkerställa att personal och material/materiel finns på plats inför skolstarten.

Av *Kvalitetsredovisning 2022 för utbildningssektorn* framgår att grundskolan är en prioriterad verksamhet inom förvaltningen.¹³ Ett sätt att stärka grundskolan med syfte att förbättra måluppfyllelsen är "att ge grundskolan möjlighet att fokusera på uppdraget". Uppdragen bör renodlas så att "rektor ska få vara rektor och lärare ska få vara lärare". Om förvaltningens stödfunktioner kan fokusera på grundskolan kan "tid frigöras för rektor och lärare att fokusera på elevernas resultat", enligt kvalitetsrapporten.¹⁴

Intervjuade lärare kan inte se att åtgärder har vidtagits varken för att stärka rektors eller lärares förutsättningar att vara just rektor eller lärare.

3.2.1 Bedömning

Vi bedömer att rektor erhåller adekvat stöd inom vissa angelägna områden, men att det brister inom andra.

Vår samlade bedömning inom detta område är att rektor inte ges organisatoriska förutsättningar att genomföra sitt uppdrag inom ramen för sin arbetstid. Bristande organisatorisk/administrativt stöd påverkar också rektors förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och utveckla utbildningen. Det stöd som rektorerna erhåller från HR kan utvecklas och stärkas.

3.3 Rektors pedagogiska ledning och stöd

Skolinspektionen skickar vartannat år ut en enkät till elever i årskurs fem och nio, samtliga vårdnadshavare och pedagogisk personal hos samtliga huvudmän i riket.¹⁵ I enkäten ställs bland annat frågor om rektors pedagogiska ledarskap och utvecklingen av utbildningen. Nedan följer i två tabeller grundskolläraernas i Leksands kommuns svar på påståenden inom aktuellt område. Svarsfrekvensen låg på 72 procent vid 2020 års enkät.

¹³ *Kvalitetsredovisning 2021 utbildningssektorn*, sid 13

¹⁴ *Kvalitetsredovisning 2021 utbildningssektorn*, sid 13

¹⁵ Skolenkäten genomförs en gång per år. Den påbörjas i januari och pågår i minst fyra veckor. Varje huvudman blir föremål för skolenkäten vartannat år.

Leksands kommun
Granskning av grundskolans ledningsfunktion

Pedagogiskt ledarskap grundskolan	Andel som instämmer ¹⁶	Medelvärde ¹⁷	Enkät-genomsnitt ¹⁸	Diff.
Rektor har god kunskap om det dagliga arbetet i skolan.	84 %	7,6	7,2	+ 0,4
Rektor arbetar för att främja elevernas kunskapsutveckling.	89 %	8,1	8,0	+ 0,1
Rektor tar ansvar för det pedagogiska arbetet på skolan.	84 %	7,8	7,5	+ 0,3
Index för området som helhet		7,8	7,6	+ 0,2

Skolenkäten, 2020, Skolinspektionen

Av enkäten framgår att grundskollärarna i Leksands kommun bedömer rektors pedagogiska ledarskap något mer positivt än vad genomsnittet i enkätomgången visar. svar

Utveckling av utbildningen	Andel som instämmer	Medelvärde	Enkät-genomsnitt	Diff.
Rektor ser till att utvärderingen av elevernas kunskapsutveckling ligger till grund för utveckling av utbildningen.	74 %	7,8	7,5	+ 0,3
Rektor ser till att arbetssätt förändras om eleverna inte uppnår kunskapskraven.	61 %	7,0	6,7	+ 0,3
Rektor ser till att uppföljningen av mitt och mina kollegers arbete leder till relevanta förändringar i arbetssätt.	74 %	7,1	6,7	+ 0,4
Index för området som helhet		7,3	7,0	+ 0,3

Skolenkäten, våren 2020, Skolinspektionen

Lärarnas bedömning av rektors ansvar för utbildningens utveckling är mindre positiv än bedömningen av rektors pedagogiska ledarskap. Men även inom detta område är lärarnas i Leksand svar mer positiva än enkätomgångens genomsnitt.

¹⁶ För varje påstående finns fem svarsalternativ, två positiva, två negativa och vet ej. Med andel som instämmer avses att personalen tycker att påståendet stämmer helt och hållet eller stämmer ganska bra.

¹⁷ 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".

¹⁸ Med enkätgenomsnitt avses genomsnittet av svaren vid enkäten som genomfördes våren 2020 vid grundskolor.

Våren 2022 genomförde Skolinspektionen en ny enkät i kommunen. De frågor som ställdes var emellertid annorlunda formulerade och svarsfrekvensen var också förhållandevis låg, 63 procent. Bedömningen av rektors arbete är dock fortfarande mer positiv i Leksand än enkätomgångens snitt. 94 procent av lärarna anger att "skolledningen har tillräcklig kännedom om skolans verksamhet för att leda och samordna den" och 76 procent att utvecklingsinsatser och förbättringsarbeten genomförs i den utsträckning som behövs.

I intervjuer framkommer delvis en annan bild. Intervjuade lärare har överlag förtroende för sina rektorer, men att de leder det pedagogiska arbetet är inte uppenbart. På flera skolenheter upplevs rektor som ganska frånvarande, vilket beror på att rektor ansvarar för flera skolenheter och/eller är på möten. Enligt avdelningschefen träffas samtliga rektorer en gång i veckan, varannan vecka för ett kortare digitalt möte och varannan vecka för ett längre fysiskt möte. Flera lärare menar att rektor inte gör några lektionsbesök, men syns ibland i verksamheten. En lärare får regelbundet besök av rektor, särskilt inför utvecklings- och lönesamtal. Rektor verkar som pedagogisk ledare även i pedagogiska diskussioner, menar läraren. En annan lärare uppger att rektor är duktig på att möta barn och lärare, är synlig och lyhörd, men aldrig gör lektionsbesök. Rektor litar på lärarna, men vet rektor egentligen hur lärarna fungerar i verksamheten. Läraren efterfrågar att bli synliggjord.

En lärare påpekar vikten av att definiera vad det pedagogiska ledarskapet innebär. Det är inte självklart när Skolinspektionens enkät besvaras. Avdelningschefen menar att det pedagogiska ledarskapet består av flera olika delar. Rektorerna arbetar bra med sin egen inre organisation och det systematiska kvalitetsarbetet, upplever avdelningschefen, men rektorerna skulle säkert vilja vara mer ute i "vardagen". Merparten av rektorerna upplever att de kan leda det pedagogiska arbetet på organisations- och gruppnivå, men inte på individnivå. För det finns helt enkelt ingen tid. Klassrumsbesök¹⁹ görs med jämna mellanrum, men inte strukturerat. Två rektorer anger att de systematiskt genomför lektionsbesök²⁰. En rektor framför att besöken kan göras kortare eller längre och i antal anpassas efter behov.

Av utbildningssektorns kvalitetsrapport framgår att rektors pedagogiska ledarskap är ett av tre centrala fokusområden. Arbetet anges ha påbörjats, men att det krävs långsiktighet och rätt resurser.²¹ Några specifika åtgärder har inte vidtagits, enligt respondenterna. Utbildningsutskottet har ingen uppfattning om hur begreppet pedagogiskt ledarskap ska definieras. Rektorerna måste få leda sin verksamhet utifrån den ledarskapsstil som de har, enligt en ledamot. En annan ledamot ser både att sektorledning och rektor är mycket lösningsfokuserade.

3.3.1 Bedömning

Av Skolinspektionens enkäter och våra intervjuer framgår att rektor har god kunskap om det pedagogiska arbetet och främjar elevernas kunskapsutveckling. Rektors ansvar för utvecklingen av utbildningen upplevs inte lika positiv. Vi bedömer inte att rektorerna överlag har förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet så som de önskar och inte

¹⁹ Med klassrumsbesök avses här att rektor infinner sig i klassrummet under en längre eller kortare tid. Det kan finnas olika skäl till besöket, men ett skäl kan vara att knyta kontakter med elever.

²⁰ Med lektionsbesök avses här att rektor besöker en särskild lektion med specifikt syfte att observera hur läraren genomför lektionen.

²¹ *Kvalitetsredovisning 2021 utbildningssektorn*, sid 13



Leksands kommun

Granskning av grundskolans ledningsfunktion

heller att åtgärder har vidtagits under året för att låta "rektor vara rektor" i enlighet med analysen i *Kvalitetsrapport 2022*.

Vi bedömer att kommunstyrelsen bör rikta fokus mot rektorernas pedagogiska ledarskap och ansvar för att utbildningen utvecklas. Det gäller både vilka förväntningar huvudmannen har på ledarskapet utifrån lagens skrivning och om rektorerna har de förutsättningar som krävs. Det framgår i granskningen att när tiden inte räcker till för uppdraget nedprioriteras till exempel strukturerade lektionsbesök.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen i egenskap av huvudman för utbildningen brister i styrning och inte fullt ut ger rektor förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling. Vår slutsats bygger vi på en alltför långtgående delegation av ansvar för systematiskt kvalitetsarbete och att det i granskningen framkommit att rektors pedagogiska ledarskap kan stärkas med positiv påverkan på elevernas måluppfyllelse. Vi har vidare i granskningen identifierat områden inom vilka rektor inte får det stöd som rektor behöver. Det gäller till exempel inom HR, fastighet och lokaler. Bristen på stöd kan både bero på begränsade resurser, men också på det sätt som stödresurserna används. Huvudmannen har ingen struktur för fora, vid vilka skolchefen möter kommunstyrelsen, det vill säga huvudmannen för utbildningen.

Ledningsorganisationen är i huvudsak ändamålsenlig, även om det är utmanande för rektorer att leda två separata skolenheter.

Utifrån vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- ta direkt ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet i enlighet med 4 kap. skollagen och 6 kap. 38 § kommunallagen
- skapa en mötesstruktur genom vilken skolchefen ges förutsättningar att ”biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet”. (2 kap. 8 a § SkoL)
- följa upp rektors behov av stödinsatser och säkerställa att rektor ges förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet i vilket inkluderas hur lärandet i kollegiet ger avtryck i undervisningen och verka för utbildningens utveckling i riktning mot högre måluppfyllelse. (2 kap. 9 § SkoL, Råd och vägledning – rektors ledarskap, Skolinspektionen)
- stärka det organisatoriska stöd som rektor erhåller inom områdena HR, fastighet och lokaler samt inom områden som identifierats genom uppföljning.
- i sitt systematiska kvalitetsarbete följa upp rektors förutsättningar och ansvar för att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling. (2 kap. 9 § och 4 kap. 5 § SkoL)

KPMG AB

Joakim Nertyk

Certifierad kommunal revisor
specialist – utbildning

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