

Jönköpings kommun

Granskning av omorganisation inom skolan



Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och avgränsning.....	3
1.3. Tillvägagångssätt och avgränsning	4
1.4. Tidplan	4
2. Styrning av skol- och barnomsorgsverksamheten.....	4
2.1. Utgångspunkter för styrning	4
2.2. Lagstiftning och styrdokument.....	6
3. Organisationsförändringar	7
3.1. Grundskolan.....	7
3.2. Gymnasieskolan	7
3.3. Skol- och barnomsorgsförvaltningens centrala organisation.....	8
3.4. Tidigare uppföljningar.....	8
3.5. Intervjuades synpunkter på omorganisationer	10
4. Befintlig organisation	12
4.1. Övergripande styrning.....	12
4.2. Staberna	13
4.3. Gymnasieskolan	14
4.4. Grundskolan.....	16
5. Analys	19
5.1. Grundskolan.....	19
5.2. Gymnasieskolan	21
6. Källor.....	23

Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av revisorerna i Jönköpings kommun genomfört denna granskning med syfte att belysa resultatet av de förändringar som genomfördes av grundskolans ledningsorganisation 2002 och gymnasieskolans ledningsorganisation 2003.

Våra iakttagelser från granskningen sammanfattas enligt följande:

Grundskolan

- Den övervägande delen av de intervjuade rektorerna anser att rektorsrotationen medförde positiva konsekvenser. Tidsbegränsade förordnanden och möjlighet att byta skola efter 5 till 6 år anses bidra till skolutveckling liksom att matchning mellan ledare och skola är positivt.
- Rektorsrotationen har satt ljuset på ledarskap inom förvaltningen, vilket bedöms av rektorerna själva som en drivkraft till utveckling i det egna ledarskapet.
- Det negativa med rotationen var själva processen, som skedde inför lyfta dörrar och medförde att många kollegor for illa under processen.

I förhållande till de uppföljningar som gjorts av omorganisationen görs följande iakttagelser avseende grundskolan:

- Styrning och uppföljning av rektorerna genom förordnanden och chefskontrakt håller på att förläckas. Samtliga rektorer har inte tydliga förordnanden och chefskontrakten är genomgående allmänt hållna.
- Områdeschefsrollen är otydlig i linjeorganisationen. Det föreligger ett behov av att tydliggöra vilka ansvarsområden som åligger områdeschefen.
 - Det gäller områdeschefens roll som coach och bollplank för rektorerna. En fråga gäller i vilken grad områdeschefens coachande uppdrag ersätts av centrala stabsfunktioner. Med nuvarande antal områdeschefer saknas förutsättningar till det nära ledarskapet, vilket krävs för att kunna matcha rektor mot skola på ett bra sätt.
 - Vidare framkommer osäkerhet kring områdeschefens uppdrag som samordnare av utvecklingsfrågor inom det geografiska området. Rektorerna ser en tydlig trend mot att utvecklingsfrågor hanteras i det sk "spåret", som inte leds av områdeschefen. I intervjuer framkommer behov av samordning inom spåret.
- I tidigare uppföljning konstaterades att det kvartstod behov av förtydliganden mellan staber och linjeorganisationen. I denna granskning framkommer att det behovet kvarstår.

Gymnasieskolan

- Av intervjuer framhålls att omorganisationen inom gymnasieskolan har varit positiv vilket medfört en förtydligad roll- och ansvarsfördelning mellan rektorerna och gymnasiechefen samt att myndighetsutövningen har renodlats.
- I likhet med vad som framkommit inom grundskolan finns behov av att utveckla chefskontrakten för att tydliggöra rektorernas styrning och inriktning av verksamheten utifrån enhetens specifika behov och förutsättningar.
- Även inom gymnasieskolan framhålls att samverkan i huvud- och stödprocessen behöver förtydligas.
- Arbetet med skolutvecklingsfrågor kan tydliggöras och systematiseras. I utvecklingsarbetet bör uppdrag och ansvarsområden förtydligas på förvaltnings- och enhetsnivå för att klargöra inriktning på arbetet.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Skol- och barnomsorgsnämnden i Jönköpings kommun fattade år 2000 beslut om att genomföra en organisationsöversyn. Som en del i omorganisationen beslutades att rektorer som var tillsvidareanställda i kommunen istället skulle få tidsbegränsade uppdrag vid rektorsenheten, vilket allmänt har benämnts som "rektorsrotationen". Därtill genomförde nämnden en organisationsöversyn över gymnasieskolornas ledningsorganisation vilken genomfördes 2003 med uppföljande beslut 2005.

Mot bakgrund av organisationsöversynen genomförde revisionen 2005 en granskning som syftade till att belysa motiv, genomförande och effekter av beslutet med att genomföra "rektorsrotationen", dels utifrån den enskilda enheten dels för att skapa en bild av hur medarbetarna längst ut i organisationen upplevde processen.

I granskningen framfördes allvarlig kritik mot det sätt som rektorsrotationen kom att genomföras på. I det avseendet framkom att motiven för "rektorsrotationen" inte ansågs tillräckligt tydliga, att kommunikationen med organisationen upplevdes otillräcklig samt att flertalet av de intervjuade medarbetarna inte upplevde delaktighet i processen. Vidare framkom att medarbetarna upplevde att grundlagsfästa rättigheter såsom yttrandefrihet och meddelarfrihet inte beaktats eller åsidosatts i samband med bemanningsprocessen samt att utlovad och beslutad utvärdering av "rektorsrotationen"/organisationsöversynen inte i alla delar hade genomförts på ett professionellt sätt. Mot bakgrund av de iakttagelser som framkom i granskningen och genom de intervjuer som genomförts med representanter från nämnden, skolläring och skolledare ansåg revisionen att det i vissa avseende förelåg anledning att kritisera nämndens ansvarstagande för genomförandet av "rektorsrotationen".

Revisionen vill med denna granskning få underlag för att bedöma hur organisationen inom barn- och utbildningsnämnden fungerar i dagsläget samt belysa resultatet av de organisationsförändringar som genomfördes i samband med förra granskningstillfället 2005. För att få en tydligare bild av hur utbildningsförvaltningen fungerar har vi även valt att granska gymnasieskolorna som tillhör utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden (tidigare gymnasienämnden).

1.2. Syfte och avgränsning

Syftet med granskningen är att belysa resultatet av de förändringar som genomfördes av grundskolans ledningsorganisation 2002 och gymnasieskolans ledningsorganisation 2003.

Nedanstående revisionsfrågor utgör grund för granskningen:

Syfte och mål med organisationsförändringen 2002 och 2003?

- Bakgrund till förändringen av ledningsorganisationen?
- Vilka mål skulle uppnås med förändringen?
- Tidigare ledningsorganisation och nuvarande?
- Vilka förändringar har genomförts därefter?

Genomförande av förändringen?

- Vilka överväganden gjordes inför tillsättandet av tjänster i den nya ledningsstrukturen?
- Vilka överenskommelser gjordes mellan de olika chefsleden avseende rektorsuppdragen?
- Hur följs eventuella överenskommelser upp?

- Utifrån vilka parametrar styrs och följs ledare upp inom organisationen?

Resultat av organisationsförändringen?

- Vilken måluppfyllelse har uppnåtts i förhållande till målen från 2005?
- Hur har måluppfyllelsen kommunicerats?
- Vilka eventuella förändringar/korrigeringar har vidtagits utifrån bedömning av resultat?

Följdfrågor avseende resultat av organisationsförändringen:

- Hur fungerar styrning och ledning?
- Det gäller styrning och uppföljning av såväl verksamhet som ekonomi.
- Hur fungerar de olika beslutsnivåerna? Är de tydliggjorda och accepterade? Inte minst inom skolans värld kan det föreligga otydligheter mellan kommunal styrning och statlig styrning av rektorernas uppdrag.
- Hur fungerar kommunikationen inom och mellan de olika ledningsnivåerna?

1.3. Tillvägagångssätt och avgränsning

Granskningen har skett genom intervjuer med förvaltningsledning, områdeschefer, gymnasiechefer och representanter för personal och stabsfunktioner. Vidare har gruppintervjuer genomförts med samtliga rektorer i organisationen. Relevant dokumentation, såsom tidigare uppföljningar, protokoll, styrdokument har granskats analytiskt. Granskningen har avgränsats till att belysa effekterna av de förändringar som genomförts inom grundskolan och gymnasieskolan. Således ingår inte förskolan och vuxenutbildningen i granskningen.

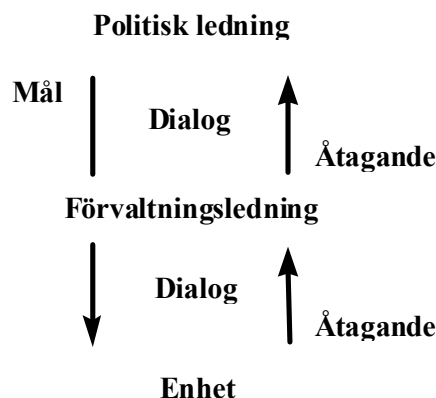
1.4. Tidplan

Granskningen har påbörjats i november 2010, varav intervjuer har genomförts i januari 2011. Avrapportering av granskningen har skett till revisionen i mars 2011.

2. Styrning av skol- och barnomsorgsverksamheten

2.1. Utgångspunkter för styrning

I all skattefinansierad verksamhet ska målen för varje förvaltning och enskild enhet stå i samklang med de politiska intentionerna med verksamheten. Ledningens styrning av vad som ska uppnås och för vilka behovs därför markerats tydligt. Det räcker inte med att enbart förtydliga målen genom måldiskussioner – det behövs ett förtydligande av vad förvaltningar och ytterst enheter klarar av att uppnå.



Tydliga åtaganden från ledningens eller enhetens sida är dock meningslösa om det råder osäkerhet kring att de uppnås. Därför måste åtagandena, om de ska framstå som trovärdiga, säkras. En fungerande säkring består av genomtänkta arbetssätt, som gör det sannolikt att man kommer att infria sina åtaganden, samt en relevant uppföljning.

Därutöver behövs en tydlighet om utvecklingsinriktning och utvecklingsarbete, som gör det möjligt att förutse och följa förbättringar och förändringar.

Politiska beslut uppnås inte enbart genom att de fattas och åtaganden infrias inte bara för att de utlovas. Varje organisation behöver sina egna rutiner för att hantera dessa processer. Det måste finnas en röd tråd mellan mål och uppdrag, åtagande, arbetssätt för att nå åtagandet, uppföljning och utveckling. Till detta finns kravet på ett effektivt resursutnyttjande ständigt närvarande.

Principen om mål och åtaganden kan med fördel användas i styrningen inom skol- och barnomsorgsförvaltningen där varje nivå formulerar och tar fram åtaganden utifrån enhetens/sektionens mål. Dessa ligger sedan till grund för en överenskommelse mellan respektive chef och underordnad om vad enheten/sektionen ska klara av och inom vilka områden de ska utvecklas.

Synen på styrning påverkar inte bara förhållandet mellan olika nivåer i organisationen. Det är också relevant för förhållandet mellan över- och underordnad chef, eller mellan chef och medarbetare. I princip ges inriktning av överordnad chef till underordnad, som i sin tur förtydligar sitt åtagande. Åtagandet klargörs i utvecklingssamtalet mellan chef och medarbetare och resulterar i ett uppdrag för kommande period.

I det praktiska ledarskapet blir styrsystemet ett viktigt stöd. Det ger tydlighet om organisationens åtaganden och arbetssätt. Ledarskapets huvuduppgift handlar om hur detta skall förverkligas, d v s om relationen chef – medarbetare och förmågan att styra, entusiasmera och stödja. Därför är det viktigt att ledarskapets innebörd är klargjord och att verktyg för utveckling av ledarskap finns kopplade till allt utvecklingsarbete.

Styrningen av verksamheten syftar till att skapa de värden som verksamheten ska bidra med. Det fordrar en säkring av de för målen viktigaste arbetssätten och ett effektivt resursutnyttjande. Styrsystemet behöver kompletteras med ett ledningssystem som reglerar ansvaret mellan olika funktioner/individer i organisationen.

Styrsystemet:

- förtydligar vad som ska åstadkommas för kunderna och vad det får kosta

- säkerställer att arbetssätten leder till önskat resultat och utvecklar verksamhetens arbetsmetoder och resursanvändning

Ledningssystemet:

- förtydligar ansvarsförhållanden
- förtydligar vad som förväntas av medarbetarna
- säkerställer att varje medarbetare har det stöd som han/hon behöver för att fullgöra sitt uppdrag och utvecklas i arbetet

2.2. Lagstiftning och styrdokument

Styr signaler skickas till barn- och utbildningsverksamheten nationellt genom främst skollag och läroplan. Kommunfullmäktige anger genom skolplanen vilka områden som barn och utbildningsverksamheterna särskilt ska arbeta med och som är en politisk prioritering utifrån de nationella styrdokumenterna och kommunfullmäktiges viljeinriktningar.

Följande styr signaler genom lag och styrdokument är av vikt för barn- och utbildningsverksamheten:

- FN:s barnkonvention
- Skollagen
- Skolförordningen
- Läroplan
- Skolplan för Jönköpings kommun
- Budget för Jönköpings kommun

I Jönköpings kommun finns det en skolplan som omfattar förskola, familjedaghem, fritidshem, förskoleklass, grundskola och obligatorisk särskola samt en skolplan som omfattar gymnasieskola, gymnasiesärskola, vuxenutbildning samt vuxenutbildning för utvecklingsstörda (sär vux). Vardera skolplan är antagen av kommunfullmäktige 2009-05-28. Den övergripande målsättningen i skolplanen är att "vi skall klara alla barn och elever!"

I skolplanen anges olika prioriterade mål för de olika skolformerna i kommunen. Målen utgår från gällande skollag och läroplaner. Nedanstående områden har prioriterats beroende på vilken skolform som åsyftas:

- Utveckling och lärande/kunskaper
- Normer och värden
- Barns/elevs ansvar och inflytande
- Skola och hem
- Miljö

Vad gäller de första målområdena *utveckling och lärande/kunskaper* anges som mål för grundskolan hur stor andel av eleverna som ska uppnå kunskapsmålen i grundämnena. För gymnasieskolan anges hur stor andel elever som ska öka som slutför gymnasieutbildningen med grundläggande behörighet till universitet och högskola.

Det andra delmålet avseende *normer och värden* anger att alla elever ska känna stor eller mycket stor trygghet i skolan.

Avseende målområdet *barn/elevs ansvar och inflytande* tydliggörs att målet är att alla barn/elever ska ha ett stort eller mycket stort reellt inflytande i verksamheten och över den egna utbildningens utformning.

Målet avseende *skola och hem* åsyftar att alla vårdnadshavare ska anse att utvecklingssamtalen fungerar bra eller mycket bra.

Det sista målet avser *miljö* och har sin utgångspunkt i att alla barn/elever ska uppleva att miljöfrågor ingår i skolans verksamhet i stor eller mycket stor utsträckning.

3. Organisationsförändringar

3.1. Grundskolan

I april 2000 beslutade skol- och barnomsorgsnämnden att ge skol- och barnomsorgsförvaltningen i uppdrag att genomföra en organisationsöversyn av ledning och administration inom skol- och barnomsorgsverksamheten. Det primära målet med översynen var att förbättra såväl skolornas som elevernas resultat. Översynen syftade därtill att

- åstadkomma en tydligare roll- och ansvarsfördelning
- möjliggöra delaktighet och inflytande långt ut i organisationen
- stödja skolutvecklingsprocessen

En styrgrupp bestående av skol- och barnomsorgsnämndens arbetsutskott samt förvaltningsledning genom skoldirektör och biträdande skoldirektör samt en utbildningssamordnare presenterade en rapport med förslag på en ny ledningsorganisation inom grundskolan. Som en del i översynen ingick att tidsbegränsa rektorsuppdraget på varje enhet, vilket i normalfallet beräknades till 4-6 år, allmänt benämnt "rektorsrotationen". Syftet med att tidsbegränsa uppdragen var enligt styrgruppens rapport att de olika rektorernas specifika kunskaper och erfarenheter skulle spridas inom större delar av organisationen än som då var fallet och ge möjlighet att "matcha" rektorernas ledarkompetens med rektorsenhetens behov och stöd av ledning. Intentionen var därefter att en diskussion skulle ske mellan rektor/områdeschef och förvaltningsledning efter överenskommen period tog slut för att utreda huruvida rektorn skulle fortsätta sin tjänstgöring på berörd enhet alternativt påbörja sitt uppdrag på en ny skolenhet. Beslut skulle fattas av förvaltningsledning i samråd med områdeschefen.

Rotationen föranleddes av att samtliga skolledare informerades om urvalsprocessen genom en skrivelse från skol- och barnomsorgsförvaltningen daterad 2001-11-26. Rektorema ombads inkomma med en intresseanmälan med förslag på tre enheter där de kunde tänka sig att vara rektor alternativt biträdande rektor. Därefter tillsattes tjänsterna. Organisationsförändringen innebar att rektorsenheterna förändrades och antalet rektorstjänster reducerades från 78 till 57.

3.2. Gymnasieskolan

Våren 2003 fattade gymnasienämnden beslut om en ny ledningsorganisation för gymnasieskolorna. Beslutet grundade sig i de tidsbegränsade rektorsförordnandena som hade fastställts på våren 1998 och som omfattade tiden fram till och med 2003-06-30. Syftet med omorganisationen var att förändra strukturen vad gällde de framtida gymnasieprogrammets utformning och antal. I förslaget som presenterades av gymnasiekommittén ingick att de dåvarande 18 nationella programmen skulle reduceras till färre sektorer samt att antalet rektorer på respektive gymnasieskola skulle reduceras från fem till fyra. I förslaget ingick även att tillsätta en tjänst som utbildningsledare på vardera enhet. Samtliga tjänster skulle internanseras inom skol- och barnomsorgsförvaltningen. I samband med omorganisationen hade samliga gymnasiechefer fått i uppdrag att inkomma med förslag till utformning av ledningsorganisationen för respektive skola. Gymnasienämnden beslutade enligt ovan nämnda förslag och fastställde att rektorsförordnandena skulle omfatta tiden 2003-07-01 - 2005-06-30.

Genom att nämnden beslutat om att tidsbegränsa ledningsorganisationen för gymnasieskolorna till och med 2005-06-30 beslutade gymnasienämnden i februari 2005 att uppdra skol- och barnomsorgsförvaltningen och gymnasiecheferna att lägga förslag till framtida ledningsorganisation för respektive skola för att möta kraven i den framtida gymnasieskolan. I beslutet ingick att de föreslagna rektorstjänsterna skulle bli tillsvidaretjänster med tidsbegränsat förordnande vid respektive skola till och med 2011-06-30.

Därefter genomfördes en arbetslagsorganisation på en gymnasieskola under läsåret 2007-2008. Syftet var att bryta tidigare ämnesindelningar på skolan och skapa ökad måluppfyllelse för eleverna. Ambitionen var enligt intervjuer att detta skulle införas på samtliga gymnasieskolor vilket dock inte har skett.

3.3. Skol- och barnomsorgsförvaltningens centrala organisation

I november 2007 gav skol- och barnomsorgsnämnden och gymnasienämnden skoldirektören i uppdrag att genomföra en översyn av den centrala skol- och barnomsorgsförvaltningens organisation. I uppdraget ingick även att ge förslag till organisationsförändringar. Uppdragets primära syfte var att utreda huruvida den centrala organisationen kunde organiseras för att ge ökat stöd och service till rektors- och gymnasieenheterna för att därigenom öka barns och elevers måluppfyllelse.

Utredningen visade att förvaltningen hade störst inriktning mot grundskolan och att det fanns utvecklingsarbete för att ge ökat stöd till ledning och utveckling av förskolan och gymnasieskolan. Vidare framkom att uppdrag och ansvar behövde tydliggöras vad gällde chefernas uppdrag inom förvaltningen, enheternas uppdrag och ansvar samt rektorernas uppdrag och ansvar.

Mot bakgrund av gjorda iakttagelser presenterade skoldirektören ett förslag på en ny organisation av skol- och barnomsorgsförvaltningen. Den nya organisationen hade sin utgångspunkt i en huvudprocess och en stödprocess, där huvudprocessen utgjordes av barn/elever och skolenheterna med rektorer, skolområdeschefer/gymnasiechefer, skoldirektör och skol- och barnomsorgsnämnd/gymnasienämnd. Stödprocesserna utgjordes av skol- och barnomsorgsförvaltningens centrala staber vad gäller stöd för nämndsärende, utveckling, ekonomi, personal, planering, säkerhet, service, elevhälsa etc.

De huvudsakliga skillnaderna mellan den dåvarande organisationen och redovisat förslag var att öka fokus på verksamhetens resultat genom att stödja barn och elevers kunskapsutveckling och bidra till ökad måluppfyllelse i enlighet med intentionerna i antagen skolplan om att "vi ska klara alla barn och elever". I förslaget klargjordes således att förvaltningens huvudsakliga uppgift var att stödja huvudprocessen för att ge ökat fokus på barn och elevers måluppfyllelse. I förslaget ingick att frikoppla en del administrativa uppgifter från ledarna i huvudprocessen, där framförallt områdeschefernas och rektorernas uppdrag och stödfunktioner hade behov av att ses över för att ge ökat fokus på det huvudsakliga uppdraget inom huvudprocessen. Vidare framkom att utvecklingsstödet behövde ligga nära de pedagogiska ledarna, varpå förslaget var att områdeschefer och gymnasiechefer skulle ha direkt inflytande över de resurser som fanns avsatta till utvecklingsstöd.

3.4. Tidigare uppföljningar

Från förvaltningens sida redovisas tre stycken externa granskningar av omorganisationen från 2002. Två stycken härrör från Högskolan i Jönköping och är uppsatser i psykologi och undersöker rektorernas motivation och eventuella förändringar "av motivationen". I den första

uppsatsen¹ från 2002 konstateras att rektorerna upplever en hög grad av arbetsmotivation, även om den sjunkit. Dock fastslås att det inte föreligger en signifikant korrelation mellan den upplevda motivationen och omorganisationen. I den andra uppsatsen² från 2003 skärskådas de faktorer som sänker respektive stärker rektorernas motivation i arbetet. I sammanfattningen anges att rektorers vilja att förändra och bedriva utveckling sker utifrån den egna övertygelsen, dvs. att de vill uppnå de mål som de själva sätter. Därvidlag är central styrning och instrumentella begränsningar omständigheter som sänker motivationen.

Kommunrevisionen genomförde 2005 en granskning³ av de tidsbegränsade uppdragen, den så kallade rektorsrotationen. I rapporten framförs allvarlig kritik mot det sätt som rektorsrotationen kom att genomföras på. Det framhålls att motiven inte varit tydliga och därmed undermåligt kommunicerade. Dock noteras att införandet av tidsbegränsade uppdrag kan vara positivt för såväl rektorer som skolenheter. Enligt granskningsrapporten företogs en intern utredning av rektorernas psykosociala situation. Utredningen pekade på att rektorerna hade en hög arbetsbelastning och upplevde en hög grad av stress. Synpunkterna överlämnades till den organisationsöversyn som skulle ske senare under år 2000.

Den fjärde uppföljningen⁴ genomfördes 2007. Syftet med utvärderingen var att belysa de ursprungliga syftena med omorganisationen, inte bara rektorsrotationen, utan även omorganisationens huvudsyften: en tydligare roll- och ansvarsfördelning, ökad delaktighet och stödande av skolutvecklingen. I de intervjuer som genomförts i granskningen framkommer att bakgrunden till organisationsöversynen var rektorernas arbetssituation och att decentraliseringen avstannat. Det förelåg en samsyn om mer ansvar till rektorerna, självständiga rektorsenheter och en tydlig delegation. I utvärderingen förs en diskussion om graden av delaktighet i processen. I denna fråga finns tydligt olika åsikter mellan å ena sidan personal och å andra sidan förvaltningsledning och den politiska ledningen. Det finns en samstämmighet om att omorganisationen initialt innebar att skolutvecklingen tappade fart och att det tog olika lång tid att komma tillbaka beroende på i vilken grad matchningen mellan skola och rektorer blev lyckad.

När det gäller roll- och ansvarsfördelning bedöms att rektorsenheterna har fått ett större operativt ansvar men rektorerna anser att den verkliga självständigheten är lägre än det formella ansvaret. Befogenheterna relativt den centrala förvaltningen behöver därför stärkas. Avseende områdesnivån framkommer att stödet från områdeskansliet inte har ökat, samtidigt som relationerna med områdescheferna är gott. Dock är områdeschefens uppdrag ett område som behöver ses över i framtiden. Tydlighet i organisationen visavi staberna är ett område som belyses i uppföljningen. Ekonomienheten ges goda vitsord medan stödet från personalenheten behöver utvecklas. På skolnivå anses det föreligga en bättre fördelning av ansvar mellan rektor och arbetslag men att pedagogerna har fått mindre tid till kärnverksamheten.

Avseende delaktighet och inflytande bedömer såväl ledare som pedagoger att inflytandet har ökat. Dock föreligger delade meningar om det är hänförligt till omorganisationen eller ej. På skolnivå uppges ökad delaktighet ha ökat arbetets meningsfullhet och fler medarbetare engagerar sig i viktiga beslut.

¹ Motivationella konsekvenser av arbetsorganisatoriska förändringar – Upplevelser i samband med rektorsrotationen i Jönköpings kommun, Ulli Samuelsson, Högskolan för lärande och kommunikation i Jönköping, VT 2002.

² Rektorers källor till motivation och rektorers motivationspotential, Ulli Samuelsson, Högskolan för lärande och kommunikation i Jönköping, VT 2003.

³ Revisionsrapport – Tidsbegränsade uppdrag för skolledare på uppdrag av kommunens revisorer, Jönköpings kommun, oktober 2005.

⁴ Ansvar, delaktighet, skolutveckling, Christer Sjöberg, Jönköpings kommun, 2007.

När det gäller det tredje övergripande syftet om stöd till skolutveckling framkommer att rektorsenhetsansvar för skolutvecklingen har stärkts och skolledarna anser därvidlag att det pedagogiska ledarskapet har utvecklats. Däremot har stödet från den centrala utvecklingsenheten⁵ inte förändrats, vilket också kan bero på att rektorerna inte heller efterfrågar ett centralt stöd i utvecklingsfrågor. I utvärdering finns en diskussion om utvecklingsenhetens roll som dels styrande utifrån politiska och egna uppdrag, genom kvalitetsuppföljningar, och dels det allmänna utvecklingsstödet som skall avropas från rektorsenheterna. En majoritet i utvärderingen anser att skolutvecklingen stärkts men att det också kan bero på andra initiativ⁶ än omorganisationen. Det framkommer också att förståelsen för en stärkt samverkan mellan stadierna inom ett geografiskt område är av stor vikt i skolutvecklingssammanhang. I samband med omorganisationen gjordes också en förändring av områdesindelningen för att stärka den sk "röda tråden". Dock framkommer svårigheter med att förhålla sig till olika initiativ kring skolutveckling, delvis hänförligt till skillnader i statlig och kommunal styrning av skolan. I det dagliga livet är den statliga styrningen förhärskande medan i uppföljningssammanhang sker en betoning av det kommunala ansvaret.

3.5. Intervjuades synpunkter på omorganisationer

3.5.1. Gymnasieskolan

Enligt intervjuerna ansågs förändringen av ledningsorganisationen inom gymnasieskolorna vara positiv då gymnasiechefens och rektorernas roll tydliggjordes och myndighetsutövningen renodlades. Genom omorganiseringen kom samliga gymnasieskolor att organiseras likartat. Antalet rektorer reducerades och tjänsterna som stabsrektor och programrektorer togs bort och ersattes med en samordnande gymnasiechef och ett antal rektorer på respektive skola. Gymnasiechefen fick en renodlad övergripande samordningstjänst där tidigare uppdrag som gymnasiechef tillika rektor förändrades till att enbart vara en gymnasiechefstjänst utan rektorsansvar. Alla tjänster utannonserades internt och de rektorer som tillsattes fick tidsbegränsade förordnande på sina respektive enheter.

I rektorernas uppdrag i den tidigare organisationen även en undervisningsskyldighet som enligt de intervjuade ansågs tudelad och tidskrävande i förhållande till de krav som ställdes på rektorn. Genom omorganiseringen försvann undervisningsdelen för rektorerna samt att rektorerna fick ett tydligare ekonomiskt ansvar. Sammantaget upplevs omorganisationen som positiv och bidragit till ökad rörlighet inom organisationen.

Enligt de intervjuade har det efter omorganiseringen inte genomförts någon intern eller extern uppföljning av genomförd omorganisation.

3.5.2. Grundskolan

3.5.2.1 Rektorsrotationen

Enligt de intervjuade rektorerna hade det inte kommunicerats i förväg att just rektorsrotationen utgjorde ett viktigt medel för att uppnå målen med omorganisationen. Avsaknaden av information skapade grogrund för olika tolkningar kring syftet med rotationen och därför framförs i intervjuer delvis olika syn på de bakomliggande motiven. Bland de syften som omnämns i intervjuer framhålls att rektorerna generellt hade varit kvar för länge på sina respektive tjänster, vilket skapat för nära relationer och dåliga förutsättningar för skolutveckling.

⁵ Vi uppföljningstillfället benämndes enheten FoU-enheten. Senare kom enheten att benämnas skol- och barnomsorgsenheten och från och med 2011 heter enheten Utbildningsenheten.

⁶ ÖLA- avtalet 2000. Nationell överenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor.

Genom rotationen skulle gott ledarskap och andra erfarenheter överföras till nya skolor och på så sätt bidra till en positiv utveckling. Rektorsrollen hade också på ett övergripande plan utvecklats mot en mer kameral funktion. En annan frekvent uppfattning är att ledarskapet varit bristande på några få skolor men att politiken och förvaltningsledningen valde att rotera alla rektorer i stället för att vidta åtgärder mot de som inte höll måttet. Det är rektorernas bild att de rektorer som avsågs aldrig kommunicerades om detta, vilket har bidragit till den infekterade situation som skapades av rotationen.

Några rektorer framhåller att rektorsrotationen skall ses i ljuset av att antalet rektorsområden minskades i samband med att förskolan och skolan sammanfördes ledningsmässigt. Detta ledde till att antalet rektorer minskades från 90-talet rektorer till 60 stycken. Genom större enheter kunde rektorsområdet bära en utbyggd administration och ledningsorganisation. Minskningen av antalet rektorer men samtidigt ge kvarvarande rektorer ett eget administrativt stöd anses som uttryck före en styrning mot en decentraliserad organisation. Dock är detta inte framhållet som de tyngsta argumenten för rotationen.

Genomförandet av rektorsrotationen innebar att rektorema skulle göra en intresseanmälan och lista de tre skolor som de önskade arbeta på. Det finns många olika uppgifter på hur fördelningen av skolor sedan skedde och hur många rektorer som fick förordnande på någon av de skolor som de valt. Rotationen beskrivs ofta som ett stort pussel, där förutsättningarna för att lägga pusselbitarna ändrades allteftersom tillfrågade rektorer tackade ja eller nej. Ett nej kunde innebära att stora delar av pusslet fick läggas ånyo. Eftersom det utifrån var svårt att skönja ett tydligt mönster i fördelningen av rektorstjänster gavs det upphov till många olika tolkningar av hur fördelningen genomfördes. Några rektorer menar att de fick genomgå ett test för att på mer objektiva grunder matchas mot en viss typ av skola. Andra menar att testerna skedde först efter rotationen i samband med en skolkulturutvärdering och en utvärdering i anslutning till ÖLA 2000. Det senare var ett sätt att skapa kriterier för fördelning av löneutrymme mellan skolor. En tredje grupp har inte varit med om att ta fram sin ledarskapsprofil med hjälp av olika tester. Från en del rektorer som var med om rotationen framhålls att det hade varit bättre med en öppnare process. Ett av de övergripande målen var just ökad delaktighet.

Då rektorsrotationen betraktas i backspegeln framhålls från centralt håll att processen kunde gjorts annorlunda men att förutsättningarna var givna vid det tillfället. Bland annat förutsattes att processen skulle genomföras skyndsamt. Vidare framhålls att en så stor förändring med så många inblandade inte hade kunnat föras i hamn inom en rimlig tid med ett mer öppet förhållningssätt.

Från det stora flertalet rektorer görs idag bedömningen att rotationen till övervägande del har medfört positiva konsekvenser. I intervjuer framhålls att det idag märks en helt annan inställning till uppdraget från rektorema. Det är frekvent att rektorer ber om att få en ett annat rektorsuppdrag, som innebär en utmaning visavi den egna ledarkompetensen, vilket bedöms som ett uttryck för en professionalisering av ledarskapet. Förflyttningen av rektorer innebar en ny erfarenhet om att kunna bli utbytt och detta har haft en positiv påverkan på det egna ledarskapet. Rotationen har också inneburit en annan syn på uppdraget. Genomgående framförs att det idag föreligger en matchning mellan rektorns kompetens och skolans utvecklingsbehov vid tillsättning av nya rektorer även om de intervjuade har svårt att beskriva på vilket sätt det sker.

Det framgår av en del intervjuer att det har funnits tankar om förflyttning av pedagoger i analogi med rektorsrotationen. Dock har detta inte genomförts på centralt initiativ men flera påpekar på att det finns en egenvald förflyttning av pedagogisk personal, inte minst inom förskolan.

Före rektorsrotationen var tillsättandet av nya rektorer höljt i dunkel och beslut fattades på informella grunder. I samband med rektorsrotationen och tillsättandet av nya rektorer infördes principen om en fast anställning i botten och ett förordnande på en viss skola. Ett förordnande över fem år tycks vara den mest frekventa omfattningen. Dock finns det bland de intervjuade rektorerna de som inte fått något tidsbegränsat förordnande. Det framkommer inte något mönster i detta, dvs huruvida det beror på att rektorerna blivit sent anställda eller något liknande men några anser att det beror på vilken områdeschef som är närmsta chef. Efterhand infördes också ett chefskontrakt. Huvudsakligen innehåller kontraktet gemensamma specificeringar av uppdraget men några uppger att de också finns individuella tillägg i kontrakten.

Invändningen mot rotationen är att ett rektorsuppdrag kräver långsiktighet och att det tar tid att skapa de relationer som krävs för verklig skolutveckling. Därför kan man inte flytta runt samtliga rektorer. Ett annat sätt hade varit att tydliggöra vilka krav som ställs på ledarskap och utifrån detta arbetat medvetet med de avvikelser som förelåg. Genom rektorsrotationen skapades snarare en omväg för att uppnå ett förbättrat ledarskap inom rektorskåren med en tydlig tempoförlust i skolutvecklingsfrågor. Vidare framförs att det inte funnits någon matchning eller tanke på att skapa ett ledningsteam med olika kompetenser på respektive skola.

Detta skall också ses i ljuset av att lärare i regel inte vill ha starka ledare och att det är svårt att rekrytera rektorer, då det finns få ansökningar vid en utannonsering.

Idag har det skapats riktlinjer för hur fortsatt rotation skall ske, dvs för hur rektorer kan byta skolor. Primärt innebär det att områdescheferna samordnar tillsättning av ny rektor från befintliga rektorer. I andra hand rekryteras rektorer externt.

4. Befintlig organisation

4.1. Övergripande styrning

Från och med 2011 har skol- och barnomsorgsnämnden ändrat namn till barn- och utbildningsnämnden. Den tidigare gymnasienämnden har ändrat namn till utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden genom att arbetsmarknadsfrågor från och med 2011 ingår som en del av nämndens ansvarsområde. Även förvaltningen har ändrat namn till utbildningsförvaltningen från och med 2011-01-01.

Syn på övergripande styrning:

- Den politiska styrningen i kommunen upplevs som tydlig och aktiv, dock emellanåt detaljstyrd. En del beslut anses fattas på en för detaljerad nivå av politiken vilka istället borde fattas av enheterna själva. Det framkommer synpunkter på att gällande delegationsordningar bör ses över.
- Styrkedjan från politikerna till rektorerna och de olika skolenheterna anses kunna stärkas och utvecklas. Styrningen och dialogen anses kunna förbättras och tydliggöras.
- Det framkommer varierade åsikter huruvida politikerna genom de geografiska utskotten är delaktiga i arbetet. I vissa utskott anses det finnas en god samverkan med delaktiga politiker som regelbundet besöker verksamheterna. Inom vissa områden upplevs kontakten vara mindre etablerad. Sammantaget sker kontakterna gentemot politikerna vanligtvis genom förvaltningsledning och områdescheferna.

4.2. Staberna

Rektoreernas syn på staberna:

- Ekonomifunktionen lämnar ett mycket bra stöd till rektorena.
- Personalfunktionen bedöms vara på rätt väg men det konstateras att omdömet är väldigt beroende av den relation man har med sin PA-konsult. Lönesättningen framhålls som ett problem för verksamheterna. Gäller det en anställning uppges en rektor kunna få nej på den begärda lönen för en nyanställd medan en annan rektor kan få ett ja på samma löneanspråk. Det lämnas ingen förklaring till detta, vilket leder till otydlighet om vad som är gällande. Personalenheten har ett omfattande uppdrag och det föreligger ett behov att klargöra ansvar i enskilda personaladministrativa frågor mellan stab och linjeorganisation.
- Den kommungemensamma funktionen IS-IT har inte kunnat leverera vad som förväntas. Det pågår en tydlig uppgradering och utveckling inom IT-området på skolorna, som IS-IT inte kan möta.
- När det gäller barn- och elevhälsan finns mycket stöd att hämta från enheten men samtidigt har möjligheterna till utredningar från psykologer reducerats kraftigt. Även om förändringar har gjorts för att minska kön genom att varje skola bara får ha ett aktuellt ärende hos skolpsykologerna, upplevs inte att handläggningen har kortats. Brisande tillgång på skolpsykologer uppges ha varit ett problem under lång tid. Generellt upplevs att stödfunktionen har kommit längre bort från verksamheten. Det saknas inriktning mot gymnasiets behov.
- Vad gäller utbildningsenheten (tidigare skol- och barnomsorgsenheten) har den ett utvecklingsuppdrag, som en stödfunktion till huvudprocessen. Tanken är att skolor skall kunna avropa pedagogiskt stöd från enheten men detta sker inte i någon större omfattning. Enligt intervjuer beror detta på att enheten besitter andra kompetenser än de som efterfrågas. Det uttrycks förvåning i intervjuer kring varför enheten driver implementeringen av de nya statliga styrdokument. Frågetecknen gäller enhetens uppdrag som stödprocess, då initiativet till att implementering av nya styrdokument på ett tydligare sätt borde ske tillsammans med huvudprocessen. Samtidigt ges exempel på positiva insatser från enheten såsom utveckling inom matematik och stöd till olika projekt.
- Tillgången på stöd från planeringsenheten uppges vara personbunden. Enheten upplevs som otydlig och oorganiserad. Återkopplingen från enheten till skolenheterna bedöms som svag.
- I intervjuer framhålls att rektorena får engagera sig mycket i lokalfrågor, även om avsikten inte varit denna. Även om det finns en stabsfunktion, så får rektorn räkna med att frågan ändå bollas tillbaka till rektorn, som sitter med det operativa och dagliga svaret. För många rektorer framgår det att lokalfrågor är betungande. En återkommande fråga rör var ansvaret ligger för att stödprocesserna fungerar och att det finns en samordning mellan stabens enheter.
- Sammantaget anses samverkan genom stöd- och huvudprocessen kunna utvecklas. Det anses förekomma ett omvänt förhållande där stödprocessen åberopar huvudprocessen för framtagande av underlag, uppgifter etc. Således upplevs ansvaret till rektorena att decentraliseras medan stödprocessens funktion anses urholkas.
- Den interna kommunikationen mellan rektorena och förvaltningen kan stärkas. I det avseendet framhålls att informationsflödet tenderar att bli en envägskommunikation

där återkopplingen från förvaltningen emellanåt upplevs som svag. Rektorerne förväntas ha ett tydligt ansvar för att förmedla information och vara sammankallande i flera frågor, trots att det i vissa situationer inte anses nödvändigt och istället tenderar att bli tidskrävande och förlängd kommunikationsprocess då informationen ska gå igenom rektorn istället för att förvaltningen förlitar sig på dem som är direkt ansvariga.

Gymnasiecheferna och gymnasierektoremas syn på staberna:

- Genom att varje skola har sin egen stab som inkluderar stödfunktioner såsom administrativ chef, utbildningsledare, personalsekreterare och ekonom, upplevs inte behovet av att återropa de centrala stabsfunktionerna vara lika stora. I den mån personalenheten och ekonomienheten nyttjas upplevs den fungera bra.
- Av intervjuerna klargörs att gymnasierektorerne delar grundskolerektoremas syn på att stöd- och huvudprocessen kan utvecklas i enlighet vad som nämnts ovan.
- Från skolenheterna efterfrågas från centralt håll stöd och pådrivande i gymnasiefrågor. Tidigare erfarenheter visar att förvaltningen haft ett ökat fokus på grundskolefrågor. Genom införandet av en gymnasieenhet med en samordnande chef finns förhoppningar om att styrningen av de centrala frågorna avseende gymnasieskolan och det stöd som efterfrågas kommer att tydliggöras.

Personalenhetens syn på samverkan mellan linje och stab:

- Av intervjuerna framhålls att det skett förtydliganden av relationen mellan stab och linje. Det är numera tydliggjort att staberna skall vända sig till områdescheferna med iakttagelser som rör linjefrågor och inte vända sig direkt till rektorerne. Det omvända förhållandet gäller däremot, dvs linjen kan däremot vända sig till staberna direkt för stöd och att staberna skall arbeta konsultativt. Dialogen till linjen bedöms från delar av staben som god.
- Inom personalenheten skall påbörjas en kvalitetssäkring av vissa stödprocesser, som anställningsprocessen. Dock framhålls att det finns ett gemensamt ansvar för verksamhetens resultat. Det åvilar staben att driva utvecklingen inom vissa områden.

4.3. Gymnasieskolan

4.2.1 Gymnasiechefer

Nedan framgår gymnasiechefernas syn på uppdraget:

- Gymnasiecheferna upplever det som positivt att de sitter ute i verksamheten och kan ta del av det arbete som sker på rektorsenheten. Den nuvarande ansvarsfördelningen med en samordnande gymnasiechef med tillhörande rektorer upplevs fungera bra.
- Som grund för gymnasiechefernas uppdrag finns ett chefskontrakt som ska revideras årligen. I chefskontraktet anges de mål som gymnasiechefen förväntas uppnå med sin verksamhet och de kommunala mål som finns för verksamheten. Chfskontrakten upplevs dock allmänt hållna och anger inte specifika mål för respektive verksamhet. Således tenderar samliga gymnasiechefers kontrakt att se likadana ut.
- Enligt gymnasiecheferna upplever de sig ha möjligheter att påverka rektorerne och ge stöd åt pedagogisk utveckling.

- Av intervjuerna framkommer att förvaltningen har fått ett ökat fokus på kvalitet och kontroll genom det arbete som leds av förvaltningens controller och skolutvecklingspartners (skuparna). I ett styrings- och ledningsperspektiv upplevs styrningsfilosofin vara att göra "formellt rätt" vilket tenderar att medföra större fokus på kritiska utvecklingsområden eller brister istället för att framhålla de delar som fungerar bra i verksamheten. I sammanhanget anges att det finns samordningsvinster och utvecklingsarbete för att skapa långsiktiga mål/strategi på förvaltningsnivå för att ge ökad måluppfyllelse.

Nedan framgår gymnasierektorens syn på gymnasiechefsuppdraget:

- Enligt intervjuerna har gymnasiechefen en samordnande roll vad gäller ekonomin och verksamheten samt ska tillse att rektorerna arbetar enhetligt och mot gemensamma mål. Det framhålls av intervjuerna att gymnasiechefen har en "mellanroll" som ska styra och samordna det kommunala uppdraget som en del av förvaltningen kontra vara samordnande för rektorernas statliga uppdrag. Det framkommer även att gymnasiechefen har en stöttande och handledande roll som rektorerna kan vända sig till vid behov.
- Gymnasiecheferna har huvudansvar för ekonomin, framhålls att gymnasiecheferna har stor roll i ekonomistyrningen och således har möjlighet att omfördela resurser.
- Av intervjuerna framhålls att ledningsgruppsmötena där gymnasiechefen och samtliga rektorer deltar, skapar en god kanal för kommunikation och samverkan samt ett bra forum för att diskutera skolutvecklingsfrågor.
- Finns ett behov av att öka samverkan mellan kommunens olika enheter. Av intervjuerna framhålls att samverkansinsatser bör diskuteras på gymnasiechefsnivå för att samordna samverkansarbetet med övriga gymnasieskolor. I utvecklingsarbetet finns även utrymme för ökad samverkan mellan grundskolan och gymnasieskolan. Av intervjuerna framhålls att det saknas en övergripande styrning och ledning i frågan.

4.2.2 Gymnasierektorer

Nedan framgår gymnasierektorens syn på uppdraget:

- Chefskontrakten som ligger till grund för uppdraget upplevs som standardiserade där det finns begränsat utrymme att diskutera utformning och innehåll. Kontrakten upplevs dock som bra och som ett användbart medel för att nå ökad måluppfyllelse. Kunde varit tydligare och mer styrande om de utvecklades ytterligare.
- Ur ett ekonomistyrningsperspektiv framhålls att rektorernas ekonomiansvar har blivit mer belyst, vilket ökat kraven på rektorerna att hålla sig inom budgetramen samt att tillse att personalresurserna fördelas på bästa sätt.
- Beslutsprocessen inom gymnasieskolan upplevs emellanåt som byråkratisk och tungrodd. Genom att besluten först ska diskuteras på ledningsgruppsnivå för att sedan förankras hos respektive rektor och dennes arbetslagsgrupper, kan beslutsvägarna i vissa frågor upplevas som långa och tidskrävande.
- Vad gäller skolutvecklingsfrågor anges att systematiseringen kring dessa frågor kan utvecklas. Av intervjuerna framhålls att skolutvecklingsfrågor diskuteras på ledningsgruppsmöten samt att gymnasiecheferna driver olika frågor som ofta är kopplade till politiska och förvaltningsstyrda direktiv. Det framhålls även att skolornas utbildningsledare utgör en del i arbetet med utvecklingsfrågorna. Dock tydliggörs att utbildningsle-

darnas uppdrag ser olika ut på de olika gymnasieskolorna. I deras uppdrag ingår även att samordna utbildningarna genom att ansvara för planering, kalenderium, schema-läggning, lokaler, IT-frågor etc. Det finns ingen entydig bild och ett tydliggjort uppdrag som anger att utbildningsledarna ska driva utvecklingsfrågor. Dock framhålls att utbildningsledarna har en viktig roll att informera om nyheter på skolområdet samt har en aktiv roll i implementeringen av nya läroplaner etc. Roll- och ansvarsfördelningen mellan utbildningsledarna kontra förvaltningens controller och skoparna⁷ vad gäller drivandet av utvecklingsfrågor anses inte vara tydliggjord.

4.4. Grundskolan

Nedan framgår områdeschefernas syn på uppdraget:

- Enligt vad som framkommer i intervjuer har antalet områdeschefer under den senaste 10-årsperioden minskat från nio till idag tre stycken. Därvidlag har också uppdraget förändrats. Tidigare fanns ett områdeskontor med en egen lokal administration, vilka lades ned 2007. Ansvarsmässigt hade områdeschefen tidigare ett större ansvar för elevvården och ansvarade för fördelning av områdescentrala medel till elever i behov av särskilt stöd.
- Områdeschefens uppdrag finns enligt intervjuer inte fastslaget i ett dokument. Enligt vad som framkommer innebär uppdraget att områdeschefen skall förtydliga rektorns ansvar. Idag har områdeschefen kvar 50% av medel för elevvården medan resterande är fördelade till linjen.
- I uppdraget ingår att vara grindvakt och avvärja uppdrag till rektorerna som inte berör huvudprocessen i verksamheten. En annan del av uppdraget är "coach-rollen", dvs stötta rektorerna i olika aspekter såsom i svåra elevärenden och i förhållande till föräldrar.
- I områdeschefens ledningsgrupp, rektorsgruppen, avhandlas information från den centrala ledningsgruppen. Mycket av tiden ägnas åt att diskutera konsekvenser av beslut samt ibland pedagogiska frågor.
- På områdeschefens ansvar ingår beslut rörande timplanen men också gemensamma frågor såsom studiedagar. De sk geografiska utskotten, nämndspolitikers speciella uppföljning av vissa skolor, hanteras av områdescheferna. Det bedöms vara ett viktigt forum, då de frågor som avhandlas i de geografiska utskotten kommer upp på nämndens bord.
- När det gäller ledarutveckling av rektorer äger områdeschefens den frågan, liksom att samordna bemanning av rektorstjänsterna utifrån chefskontrakt och förordnanden.
- Det framhålls att tidigare chefskontrakt var mer standardiserade medan dagens chefsuppdrag mer och mer utvecklas mot ett balanserat styrkort.

Nedan framgår rektorernas syn på områdeschefsuppdraget:

- Områdeschefsrollen har efterhand kommit att bli mer och mer otydlig. Idag är skolorna framför allt organiserade i spår, dvs F-5 skolor som levererar elever till en 7-9 skola utgör ett spår tillsammans med förskolorna i området. Det är i företrädesvis det lokala spåret som diskussion förs i utvecklingsfrågor. Områdesnivån har förlorat i betydelse och därför har också områdeschefens roll blivit otydlig och till viss del konstig i förhållande till spårorganisationen.

⁷ Skolutvecklingspartners

- Skolledarna träffas regelbundet och tätare i spåret än vad man gör på områdesnivå. Rektorsträffarna i spåret sker oftast utan medverkan av områdeschefen. Rektorsgruppen i spåret är också en mer hanterbar grupp om cirka tio personer till skillnad mot ett 30-tal i områdeschefens rektorsgrupp. På denna ledningsgrupp förs diskussion om den nya läroplanen. Positivt är att det tagits initiativ till samplanering av dagordningen mellan områdeschef och rektorer.
- Av intervjuerna framhålls att det finns förbättringsarbete för att skapa samsyn i det utvecklingsarbete som sker i spårerna. I det avseende framhålls att områdescheferna borde vara mer styrande i det utvecklingsarbetet som sker. I dagsläget sker ingen systematiserad uppföljning av områdescheferna av det arbete som bedrivs i spårerna.
- Det faktum att områdescheferna idag ingår i förvaltningsledningen och att de är placerade på den centrala förvaltningen pekar också på en annan roll, som är mer övergripande. Många intervjuade rektorer pekar också på att det nära ledarskapet från områdescheferna är på väg att fasas ut. Den coachande rollen har minskats och delvis övertagits av skolutvecklingspartners och controllers. Den kvarvarande coachande delen från områdeschefen bygger på att rektorn är aktiv och ber om stöd. Samtidigt uttrycks att det är svårt att coacha rektorer, eftersom det ligger i yrkesidentiteten att klara sig själv. Någon efterlyser återkoppling från områdeschefen på Skolinspektionens granskning men menar att någon sådan återkoppling inte givits. Några rektorer uppger att de har fått handledning av extern resurs men att den konstruktiva kritiken inte ges uppifrån idag. I diskussionen framhålls även att områdescheferna fått ökade uppdrag av förvaltningsledning vilket anses ha medfört att deras möjligheter att vara ute i verksamheten och ge stöd och handledning.
- Samverkan mellan områdescheferna uppfattas som tydligare och mer konkretiserad. En bidragande orsak till detta anses vara att antalet områdeschefer har minskat.
- Det har också skett en utdelegering av områdesuppgifter till rektorerna. Ansvaret för samordning av lokaler uppges tidigare ha legat på områdeschefnivå men är idag utlagt på rektornivå.

4.4.1. Rektorer

Nedan framgår rektorernas syn på uppdraget:

- I intervjuer med rektorer framgår att det inte föreligger någon större skillnad mellan olika rektorers chefsuppdrag. Framför allt innehåller uppdragen det sk kommunala uppdraget och inte det statliga uppdraget som utgår från skollag och förordningar. Det kommunala uppdraget är mer hänförbart till policydokument antagna av Kommunfullmäktige i Jönköping. Chefskontrakten uppges innehålla enbart generella uppdrag och framhålls som okontroversiella. Från några rektorer framförs att det hade varit bra med en ökad grad av individualisering och konkretisering i kontrakten och därmed större tydlighet i uppdraget som rektor. Dock framgår att uppdraget att åtgärda ett eventuellt underskott är tydligt i organisationen.
- Det framförs också att den ursprungliga tanken med ett individuellt uppdrag knappast finns kvar, dvs med utgångspunkt i en matchning mellan rektor och de enskilda skolans behov av förändring. Det framhålls att rektorernas kompetensutveckling också borde ingå i chefskontraktet. Det framförs att det inte föreligger någon tydlig koppling mellan måluppfyllelse i chefsuppdraget och de kommunövergripande lönekriterierna. Samtidigt ger rektorer uttryck för att har stor betydelse för rektorerna och målen följs upp i medarbetarsamtalen.

- Det är varierande mellan rektorerna om de har ett tidsbegränsat förordnande eller ej. Den generella bilden är dock att utvecklingen går mot färre tidsbegränsade förordnanden, likaså är matchningen inte heller så tydlig längre.
- Av intervjuerna framhålls att mycket ansvar åläggs rektorerna. I det avseendet framhålls en önskan om att områdescheferna gav stöd och tydliggjorde vilken inriktning rektorerna bör fokusera på inom uppdraget.

4.4.2. Utvecklingsfrågor avseende grundskolan

Utvecklingsfrågor är ett återkommande fråga under intervjuerna för att beskriva den nuvarande organisationen. Som exempel anges att det har beslutats om förändringar av resursskolorna i kommunen. Varje område skall fortsättningsvis innehålla en resursskola, som är mer inriktad på behandling. Totalt sett innebär det färre antal platser inom resursskolorna. Detta får till följd att elever som varit placerade på resursskolor kommer att återvända till sin ursprungsskola och att personal på resursskolor kommer att bli övertaliga. I intervjuerna framkommer olika förhållningssätt till denna förändring.

Det har införts två sk skolutvecklingspartners, vars uppgift är att utvärdera och stötta det lokala ledarskapet på rektorsnivå. Utvärderingen karaktäriseras som en mindre skolinspektion men det föreligger osäkerhet om vilket mandat skolutvecklingspartnerna har i förhållande till områdeschefen. Tidigare har områdeschefen haft den stödjande rollen till rektorerna. Det framhålls att det är stor skillnad i förhållande till en coach och förhållandet till en partner med ett uppdrag som påminner om skolinspektionen. Rektorerna ser en förskjutning av den coachande rollen från områdeschef till utvecklingspartners och controllers. Några rektorer ställer sig också frågande till att använda begreppet coach, när det gäller personer som är anställda inom samma förvaltning. En extern person som inte har bindningar till den egna organisationen skulle bättre motsvara begreppet coach.

En återkommande iakttagelse är att skolutveckling idag hanteras till stor del i spårorganisationen. Eftersom områdeschefens medverkan på spårrektorsträffarna sker med varierad närvaro, så diskuteras för- och nackdelar med ett skolutvecklingsforum som är chefslöst. Det konstateras att klimatet i spårrektorsgruppen blir mer avgörande för hur utvecklingsfrågor hanteras. Frågan blir i vilken grad brännande frågor kan hanteras och lösas i gruppen. Det finns ett rullande schema för vem som är sammankallande och rent formellt är ingen överställd den andre i gruppen. Mötet har egentligen inte mandat att fatta beslut i gemensamma frågor. Uppfattningen om effektiviteten i detta varierar. Några menar att spårrektorsgruppen kan hantera kritiska frågor medan andra menar att rektorsgruppen spretar åt olika håll och att det inte fattas tvingande beslut i gruppen. Några menar att det är en naturlig utveckling att skolutvecklingsfrågor hanteras inom spåret, då det föreligger en tydlig styrning mot att rektorerna bär ett större och större ansvar.

Enligt en del rektorer finns det ingen övergripande diskussion om det faktum att ett antal resursskolor läggs ned och att elever med särskilda behov återkommer till den ursprungliga skolan. Bedömningen är att behoven fortfarande är omfattande och det inte finns någon övergripande tanke om hur behoven skall mötas skolorna emellan. I intervjuer framgår t ex inte att frågan om de elever som återkommer hanteras gemensamt inom spåret eller att det planeras mer långsiktiga och hållbara lösningar inom spåret. De rektorer som inte berörs har ingen anledning att engagera sig, även om det på sikt vore bra att hitta en långsiktig lösning inom spåret. Frågan om återkommande resursskolelever blir enbart en rektorsfråga. Detta mer konkreta problem möter inte de centrala grupper som tillsatts om det nya lagkravet på en utökad elevvård. Dock finns det en samstämmighet att förändringen av resursskolorna är positiv och överensstämmande med de nationella kraven.

Dock framhålls att övergripande frågor som rör de nya statliga styrdokumenterna, såsom skollag och förordningar är frågor som initieras och drivs av områdescheferna. Frågor som rör de nationella proven i skolår fem och sex drivs också på områdeschefsnivå.

5. Analys

5.1. Grundskolan

Syfte och mål med organisationsförändringen 2002?

Denna uppföljning speglar hur ledare idag ser på omorganisationen från 2002. Tyngdpunkten i granskningen har legat på intervjuer med nuvarande rektorer och ledningspersonal och gör inga anspråk på att ge en fullständig bild av rektorsrotationen. Granskarna har inte tagit del av andra dokument än de som var aktuella i samband med omorganisation.

De övergripande målen för omorganisationen var att åstadkomma en tydligare roll- och ansvarsfördelning, ökad delaktighet med inflytande långt ut i organisationen samt stöd till skolutveckling. När det gäller syftet med rektorsrotationen och omorganisationen från 2002 framkommer i intervjuer en samsyn kring nödvändigheten av att 2002 förändra förutsättningarna för rektorsförordningarna. De flesta instämmer i att rektorsskapet före 2002 kännetecknades av en "livslång" anställning på en och samma skola. Detta utgjorde inte de bästa förutsättningarna för att driva en aktiv skolutveckling.

De större förändringarna i ledningsorganisationen genomfördes 2002, då antalet rektorer minskades och rektorsområdena gjordes större för att kunna bära en egen administration i syfte att stärka rektorsområdena i relation till den centrala förvaltningen. Därefter infördes 2007 ett nytt synsätt avseende relationen mellan skolorna och stabsfunktionerna. Det nya synsättet innebar att skolorna och ytterst eleverna utgör huvudprocessen medan stabsfunktionerna är stödprocesser, som indirekt skall bidra till en ökad måluppfyllelse hos barn och elever. Förhållandet mellan linjen och staberna utgör alltid en källa till diskussion, då staberna både har ett tjänande och utvecklande uppdrag. Därför är det bra att tydliggöra att staberna har en stödfunktion till linjen oaktat om det är service eller utvecklingsinsatser som avses.

Genomförande av förändringen?

Det finns en stor mängd tolkningar av hur tillsättandet av rektorer skedde i samband med rektorsrotationen. Enligt vad som framkommit i intervjuer fanns det ett krav från tidigare förvaltningsledning om att rotationen skulle ske skyndsamt och att den smärtsamma processen inte skulle dra ut på tiden. Områdescheferna gavs i uppdrag att genomföra rektorsrotationen. I vilken omfattning rektorena fick något av sina tre val finns det olika uppfattningar om. Eftersom processen kom att kännetecknas av lykta dörrar och antagligen en del förhandlingar är svaret på frågan om hur stor del av rektorerna som fick önskad skola avhängig om man utgår ifrån de ursprungliga valen eller val som gavs i efterhand.

Av intervjuer framgår att rektorena efter rotationen fick ett tidsbegränsat förordnande på en skola men med en fast tjänst som rektor i botten. I vilken omfattning det skett en matchning är svårt att bedöma. Av intervjuerna framgår att det är en allmän uppfattning att en matchning har skett men samtidigt framgår att en sådan inte har skett utifrån en kommunicerad systematik. Med systematik avses att ledarskap har bedömts genom exempelvis tester och att skolors problem och utvecklingsbehov belysts före

rektorsrotationen. Sådana insatser har däremot skett i olika omfattning efter förflyttningen av rektorer. Dock är det rimligt att anta att områdescheferna hade sina bilder av skolorna och rektorema och att detta har varit faktorer som påverkat utfallet av rotationen. Den sammantagna bilden blir därför att de totala vinsterna med en rektorsrotation bedömdes överskrida negativa konsekvenser.

En uppföljning tycks ha skett för merparten av rektorema efter det första tidsbegränsade förordnandet. Därefter har uppföljning inte skett på systematiska grunder. I flera intervjuer framgår att områdescheferna inte har följt upp förordnanden. Flera rektorer väntar på ett sådant initiativ. Utvecklingen tycks gå mot en uppluckring av betydelsen av förordnanden och att ett utgången förordnande inte innebär en tydlig diskussion om förlängning eller ett nytt uppdrag på en annan skola. Områdeschefens roll och det minskande antalet områdeschefer styrker också den iakttagelsen.

Förutom tydliga förordnanden infördes också chefskontrakt. Dessa var dock inte ett resultat av omorganisationen utan ett initiativ från kommunchefen. Kontraktet är en del av medarbetarsamtalet mellan områdeschef och rektor. Betydelsen av chefskontrakt varierar mellan rektorerna. Några ser det som ett förhållandevis utslätat och generellt dokument där uppdragen är självklara medan andra ser det som ett betydelsefullt dokument. Flera rektorer efterfrågar mer individuellt hållna chefskontrakt som med fördel kan knytas till rektorsenhetens behov och förutsättningar.

Resultat av organisationsförändringen?

När det gäller de tre övergripande målen finns måluppfyllelsen beskriven i utredningen från 2007. I denna konstateras att roll- och ansvarsfördelningen blivit tydligare i den mån att rektorema uppfattar att de fått ett större operativt ansvar. Däremot inte så att det skett med önskvärd tydlighet. Otydligheter finns rörande områdeschefens uppdrag och stabernas förmåga att ge service till linjen varierar. När det gäller delaktigheten så bedöms den ha ökat sedan omorganisationen. Stödet till skolutveckling hade ökat då utvecklingsfrågor tydligare hade knutits till rektorerna och bidragit till ett förbättrat pedagogiskt ledarskap.

Det är många rektorer som i intervjuerna beskriver att omorganisationen medfört en annan syn på uppdraget och en positiv utveckling av den egna ledarförmågan. Nästan tio år efter rektorsrotationen överväger de positiva resultaten. Rektorerna bedömer att de professionaliserats genom rotationen och att de blivit mer medvetna om ledarskap. Samtidigt framhålls att det har förflutit mycket tid sedan dess och det är svårt att se tydliga resultat kopplade till rektorsrotationen och omorganisationen i stort.

Den tydliga återkoppling på ledarskapet som förordnandena och matchningen innebar, håller på att försvinna, då systemet inte genomgående upprätthålls. Det är inte tydliggjort om det föreligger ett ansvar för områdescheferna att leda verksamheterna mot ökad måluppfyllelse och om områdescheferna ansvarar för att sätta tydliga och underbyggda mål för rektorema. För tillfället finns ett vakuum kring denna fråga.

Följdfrågor avseende resultat av organisationsförändringen

I intervjuerna görs jämförelser med nuläget i organisationen. I förhållande till utvärderingen 2007 kvarstår tre frågor och det gäller områdeschefens roll, stabernas förmåga att tillhandahålla service och hur skall utvecklingsinsatser hanteras.

Det framgår tydligt att det föreligger en osäkerhet kring områdeschefernas ansvarsområden. Den bild som ges innebär att områdescheferna har fått en mer central funktion och att detta lämnat ett tomrum efter sig. Det framhålls att merparten av skolutveckling sker i lokalt i de sk spåren och att detta utvecklingsarbete sker till största delen chefslöst. En central fråga är i vilken grad spårrektorerna kan hantera gemensamma och viktiga beslut, då det inte finns någon överställd representerad i det sammanhanget. Intervjuerna ger vid handen att det finns delade meningar om detta och att effektiviteten i arbetet kan bli lidande. Andra menar att det är så högt i taket att alla frågor kan diskuteras öppet. Även om så är fallet finns inga tvingande beslut i spåret. Detta är en fråga som behöver belysas. Det exempel som ges i intervjuerna om hur återvändande elever från resursskolorna skall ges goda förutsättningar är ett belysande exempel. Är detta en fråga för varje enskild rektor eller finns det vinster i ett för spåret gemensam lösning.

Även om områdeschefens coachande roll finns frågetecken. I en mer central förvaltningsroll finns inte längre förutsättningar för ett nära ledarskap, vilket är en förutsättning för att leda chefsutvecklingen, för att ge tydliga uppdrag i chefskontrakt och för att kunna matcha rektor mot skola. Om den coachande rollen skall ersättas av skolutvecklingspartner och av controllers behöver detta kommuniceras.

När det gäller stabernas arbete återkommer samma iakttagelser nu som i utvärderingen från 2007. Inom personalfunktionen behöver en del förtydliganden göras. Inom skolutvecklingsenheten återkommer frågan om vilka utvecklingsinsatser som äger företräde och ett förtydligande om hur utvecklingsinsatser initieras. Inom elevhälsan kvarstår bristen på skolpsykologer. Sett i ljuset av ett utvecklat pedagogiskt ledarskap för rektorerna visavi pedagogerna har stödfunktionerna en avgörande betydelse.

5.2. Gymnasieskolan

Resultatet av organisationsförändringen?

Organisationsförändringen som genomfördes inom gymnasieskolan 2003 med uppföljande beslut 2005 har i intervjuer framstått som positiv och medfört en förtydligad roll- och ansvarsfördelning mellan rektorerna och gymnasiecheferna. I jämförelse med den rektorsrotation som genomfördes inom grundskolan, har organisationsförändringen inom gymnasieskolan inte ansetts lika laddad utan har setts som en del i skolutvecklingen för att möta framtida krav och behov inom gymnasieskolan.

Av intervjuerna från gymnasieskolan tydliggörs i likhet med de iakttagelserna som framkommit inom grundskolan att förhållandet mellan stab och linje i en huvud- och stödprocess inte fått det genomslag som det var tänkt enligt intentionerna med förändringen. Således efterfrågas och bör förtydligas huruvida skolorna ska använda sig av stabernas stöd för att främja det primära målet om ökad måluppfyllelse för eleverna.

Följdfrågor avseende resultat av organisationsförändringen

I den nuvarande organisationen framhålls att det finns goda möjligheter till kommunikation och samverkan mellan rektorerna och gymnasiechefen. Samverkan understöds av att alla sitter tillsammans på en enhet och att det finns administrativt stöd ett lokalt personal- och ekonomistöd på varje enhet. Således är gymnasieskolorna inte i lika stort behov av stöd från de centrala staberna vad gäller personal och ekonomi.

Vad gäller rektorernas och gymnasiechefernas uppdrag framhålls i likhet med grundskolan att chefskontrakten som ligger till grund för deras uppdrag är allmänt hållna och behöver tydliggöras för att ange styrning och inriktning för att tydligare knyta an till respektive enhets behov och förutsättningar. Förhållandet mellan rektorerna och gymnasiechefen anses tydligt där det tydligt framgår att gymnasiecheferna har huvudansvar för verksamheten och ekonomin samt har en samordnande roll att sammanlänka det kommunala och statliga uppdraget med. Genom att gymnasiecheferna sitter ute på varje enhet upplevs möjligheten till stöd och coaching till rektorerna vara nära i de fall det finns behov.

Avseende skolutvecklingsfrågor framkommer att det finns stöd att tillgå för rektorerna och att skolutvecklingsfrågor diskuteras kontinuerligt. Dels förs diskussioner tillsammans med gymnasiechefen och övriga rektorer på ledningsgruppsmötena. I det avseende tydliggörs att gymnasiechefen är pådrivande och samordnande av de direktiv som kommer från politiken och från förvaltningen. Dels finns pedagogiskt stöd att tillgå genom den utbildningsledare som finns på varje skola som bland annat ansvarar för samordning av utbildningar, schemaläggning, IT samt tillhandahåller information och nyheter inom skolområdet. Dock framkommer att utbildningsledarnas uppdrag ser olika ut på de olika gymnasieskolorna. Det finns ingen entydig bild vad utbildningsledarna ska göra med ett tydliggjort uppdrag att utbildningsledarna ska driva utvecklingsfrågor, fastän det framhålls i intervjuer att deras roll skapar bra möjligheter att utgöra ett pedagogiskt stöd och att driva utvecklingsfrågor. Deras uppdrag finns exempelvis inte förankrat i ett chefskontrakt eller finns återkopplat i de övriga chefskontrakten. Därtill finns på förvaltningsnivå en controller och skolutvecklingspartners som även arbetar med utvecklingsfrågor och utgör ett pedagogiskt stöd för rektorerna. För att systematisera arbetet bör roller och ansvarsområden tydliggöras på förvaltnings- och enhetsnivå för att klargöra inriktning på arbetet.

Jönköping den 4 mars 2011

Lars Eriksson
Ernst & Young AB

Ida Brorsson
Ernst & Young AB

6. Källor

Intervjuade

- Stephan Rapp, utbildningsdirektör
- Erik Wargren, biträdande utbildningsdirektör
- Marie Söderberg, personalchef
- Områdeschefer grundskola
- Gymnasiechefer
- Rektorer inom grundskolan vad gäller samtliga områden; Söder, Öster, Väster
- Gymnasierektorer från Bäckadalsgymnasiet, Erik Dahlbergsgymnasiet, Per Brahegymnasiet och Sandagymnasiet.

Dokument

- Skolplan, skol- och barnomsorgsnämnden och gymnasienämnden, antagen av kommunfullmäktige 2009-05-28
- Översyn av skol- och barnomsorgsförvaltningens ledning och administration, styrgrupps rapport 2001-08-27
- Motivationella konsekvenser av arbetsorganisatoriska förändringar – Upplevelser i samband med rektorsrotationen i Jönköpings kommun, Ulli Samuelsson, Högskolan för lärande och kommunikation i Jönköping, VT 2002.
- Rektorer källor till motivation och rektorer motivationspotential, Ulli Samuelsson, Högskolan för lärande och kommunikation i Jönköping, VT 2003.
- Ansvar, delaktighet, skolutveckling – Utvärdering av organisationsöversyn vid skol- och barnomsorgsförvaltningen i Jönköpings kommun, Christer Sjöberg, 2007.
- Förvaltning till stöd för lärande, trygghet och utveckling – utredning med förslag till framtida organisation av Jönköpings skol- och barnomsorgsförvaltning, Stephan Rapp, februari 2008.
- Revisionsrapport – Tidsbegränsade uppdrag för skolledare Jönköpings kommun, Hans-Lennart Stenqvist, oktober 2005.
- Sammanträdesprotokoll gymnasienämnden, 2003-03-24, 2003-05-19, 2005-02-21.