



Datum  
2023-09-20

Revisionen

Till:  
Bildningsnämnden

För kännedom:  
Kommunstyrelsen  
Kommunfullmäktiges presidium

## Revisionsrapport "Granskning grundskolans och gymnasieskolans ledningsfunktion"

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av granskning av grundskolans och gymnasieskolans ledningsfunktion.

Revisionen önskar att bildningsnämnden lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 22 december 2023. Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

Med vänliga hälsningar

Bertil Böhlin  
Ordförande



# Granskning av grundskolans och gymnasieskolans ledningsfunktion

Rapport

Kramfors kommun

KPMG AB

2023-09-20

Antal sidor 16

GR - grundskolans ledningsfunktion.docx



**Kramfors kommun**

Granskning av grundskolans och gymnasieskolans ledningsfunktion

## 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
3	Om ledningsfunktion inom grundskolan	5
4	Resultat av granskningen	6
4.1	Styrning och ledning	6
4.2	Organisatoriska förutsättningar för ledningsuppdrag	8
4.3	Rektors pedagogiska ledning och stöd	10
4.4	Uppföljning	14
5	Slutsats och rekommendationer	17

## 1 Sammanfattning

Vi har av Kramfors kommuns revisorer fått i uppdrag att granska förutsättningar för rektors ledarskap inom grundskolan och gymnasieskolan. Granskningen ingår i revisionsplanen för år 2023.

Vår samlade bedömning är att bildningsnämnden i egenskap av huvudman för utbildningen i huvudsak ger rektor förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling.

Vår slutsats bygger vi på att ledningsorganisationen som helhet i huvudsak är ändamålsenlig till sin struktur och att nämnden utifrån identifierade brister i rektors förutsättningar genom beslut om förstärkt ledningsorganisation i grundskolan och omorganisation av gymnasieskolan har vidtagit åtgärder. Nämnden har också följt upp ledningsorganisationen och medarbetarnas bild av densamma.

Skolchef och verksamhetschefer bedömer att de har eller att de pågående förändringarna inom gymnasieskola kommer att ge dem förutsättningar att genomföra sina uppdrag. Intervjuade rektorer upplever att de i stort har förutsättningar att genomföra sina uppdrag och att de erhåller ett adekvat stöd till exempel vad gäller personal-, ekonomi- och IT-frågor. För att ytterligare stärka rektors förutsättningar att rikta fokus mot det pedagogiska ledarskapet efterfrågas mer stöd inom området fastighet, lokaler och arbetsmiljö.

Utifrån vår granskning rekommenderar vi bildningsnämnden att

- 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)
- 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) I uppföljningen kan särskilt fokus läggas på personalomsättning och orsaker till densamma.
- verka för att grundskolans och gymnasieskolans personal svarar på Skolinspektionens skolenkät.

## 2 Inledning

Vi har av Kramfors kommuns revisorer fått i uppdrag att granska förutsättningar för rektors ledarskap inom grundskolan och gymnasieskolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Rektor har i sitt arbete att hantera uppdrag från stat och kommun. Ofta uttrycks också uppdraget som en kollision mellan administration och pedagogiskt ledarskap. Kommunen har inom de ramar som riksdag och regering anger frihet att organisera och administrera verksamheten i skolan. I Kramfors kommun har ledningsorganisationen på enhetsnivå förändrats genom utökad ledning. Kommunens revisorer ser i sin risk- och väsentlighetsbedömning att brister i det pedagogiska ledarskapet kan få negativa konsekvenser för elevernas måluppfyllelse.

### 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om bildningsnämnden i egenskap av huvudman för utbildningen ger rektor förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling.

Följande revisionsfrågor har besvarats:

- Är huvudmannens ledningsorganisation ändamålsenlig?
- Genomfördes förändring av rektors ledningsorganisation utifrån att vissa mål skulle uppnås?
- Har skolchef, rektor och andra ledande befattningshavare förutsättningar att genomföra sina uppdrag?
- Uppfattar personalen att de har tillgång till rektors pedagogiska ledning och stöd?
- Har bildningsnämnden följt upp ledningsorganisationens ändamålsenlighet och rektors förutsättningar att verka som ledare för det pedagogiska arbetet?
  - Har bildningsnämnden följt upp om den senaste förändringen av ledningsorganisationen har fått de konsekvenser som önskades?
  - Har medarbetarundersökning eller liknande genomförts för att säkerställa att den nya organisationen har åtgärdat de tidigare synpunkter på arbetsmiljö?

Granskningen avser bildningsnämnden och omfattar grundskolan och gymnasieskolan.

### 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 2 kap. 9-10 §§ samt 4 kap. 3, 5-6 §§, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.



## **Kramfors kommun**

Granskning av grundskolans och gymnasieskolans ledningsfunktion

### **2.3 Metod**

Granskningen har genomförts genom studier av Skolinspektionens beslut och skolenkät 2021 och 2023, dokumentstudier och intervjuer med bildningsnämndens presidium, skolchef, verksamhetschef grundskola, verksamhetschef gymnasieskola, fyra rektorer i grundskola och två rektorer i gymnasieskola samt fyra grundskollärare och tre gymnasielärare.

### **2.4 Projektorganisation**

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

Rapporten är faktagranskad av skolchef och verksamhetschef grundskola och verksamhetschef gymnasieskola.

### 3 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.<sup>1</sup>

För varje skolenhet ska det finnas en rektor.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> 2 kap. 8 a § SkoL

<sup>2</sup> 2 kap. 9 § SkoL

<sup>3</sup> 2 kap. 10 § SkoL

## 4 Resultat av granskningen

### 4.1 Styrning och ledning

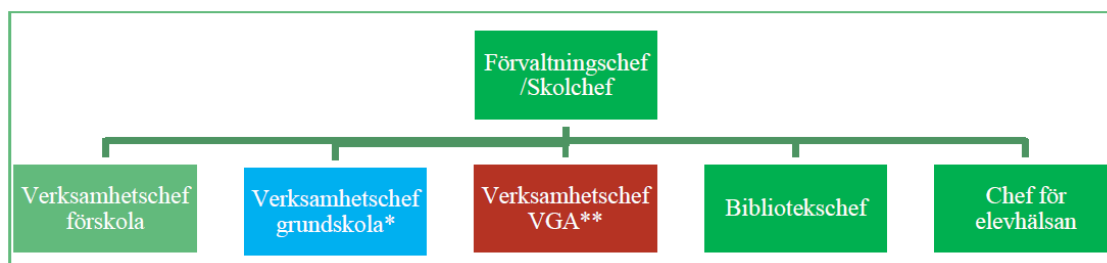
I Kramfors kommun ansvarar, enligt reglemente<sup>4</sup>, bildningsnämnden för grundskolan och gymnasieskolan och därmed för att rektorerna har förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling.

Under vårterminen 2022 fördes diskussioner om bildningsförvaltningens ledningsorganisation med syfte att komma till rätta med de brister som identifierades i samband med framtagande av en ny handlingsplan för bättre samverkan och arbetsmiljö. På delegation beslutade verksamhetschefen för grundskolan om inrättande av tre nya biträdande rektorstjänster. På flera tjänster har också nya personer tillsatts, bland annat förvaltningschef, verksamhetschefer och elevhälsochef. Vid bildningsnämndens sammanträde i juni 2022 presenterade respektive verksamhetschef organisationen inom bland annat grundskola och VGA<sup>5,6</sup>.

Till stöd i arbetet har bildningsnämnden bildningsförvaltningen som leds av en förvaltningschef tillika skolchef. Underställda skolchefen är verksamhetscheferna varav en ansvarar för grundskola och en för gymnasieskolan. Verksamhetscheferna är rektorernas närmaste chefer.

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

Bilden nedan visar bildningsförvaltningens ledningsstruktur.



Kramfors kommun

Verksamhetschef grundskola ansvarar också för förskoleklass, fritidshem, grundsärskola och kulturskola. Verksamhetschef VGA ansvarar för vuxenutbildning, gymnasieskolor och arbetsmarknadsenhet.

I intervjuer med skolchef, verksamhetschefer och rektorer ges bilden av en i huvudsak ändamålsenlig struktur av ledningsorganisationen. En rektor framför att den centrala förvaltningen har varit "anorektisk", till exempel har det saknats en person med ansvar för kvalitetsarbete och utveckling utifrån ett helhetsperspektiv.

<sup>4</sup> Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder, fastställt av kommunfullmäktige 2022-11-28

<sup>5</sup> VGA - Vuxenutbildning, Gymnasieskolor och Arbetsmarknadsenhet

<sup>6</sup> BN 2022-06-01 § 28



#### 4.1.1 Rektor och biträdande rektor

I kommunen finns det nio kommunala grundskoleenheter:

- två F-3-enheter,
- fyra F-6-enheter,
- en F-9-enhet,
- en 4-6-enhet och
- en 7-9-enhet,

och en fristående skolenhet. Den kommunala grundskolans skolenheter är indelade i fem<sup>7</sup> rektorsområden som består av en till tre skolenheter. I varje rektorsområde finns det en rektor. Varje skolenhet leds av en rektor. Som stöd i ledningsarbetet finns det på flera skolenheter biträdande rektorer med olika tjänstegrad. De biträdande rektorerna är organisatoriskt underställda rektor. I rektorsområde Höga kusten fanns vid tiden för granskningen ingen biträdande rektor. I stället fördelades ansvar på andra personer i områdets ledningsgrupp. Enligt verksamhetschef grundskola kommer dock även rektorsområde Höga kusten att organiseras på samma sätt som övriga områden med biträdande rektorer från och med läsåret 2023/2024.

Kommunens grundskolerektorer har 20–55 direkt underställda medarbetare. På vissa skolenheter ligger allt personalansvar under rektor, medan på andra fördelas ansvaret mellan rektor och biträdande rektor. En av de intervjuade rektorerna som vid tiden för granskningen hade all personal underställd sig kommer att fördela personalansvar till biträdande rektor inför kommande läsåret 2023/2024. Vilket ansvar som de biträdande skolledarna har beslutats av respektive rektor. Två rektorsområden med vardera två skolenheter delar på en biträdande rektorstjänst. Det upplevs av flera respondenter som mindre ändamålsenligt, men samtidigt har rektorerna enats om vilka arbetsuppgifter som den biträdande rektor ska ansvara för.

I Kramfors kommun finns det tre kommunala skolenheter vid två gymnasieskolor: Räddningsgymnasiet Sandö och Ådalsskolan som inkluderar Nordvik. Räddningsgymnasiet leds av en rektor. Ådalsskolan är uppdelad på två skolenheter. Den ena enheten består av yrkesförberedande program och den andra av högskoleförberedande program och introduktionsprogram. Från och med höstterminen 2023 kommer en rektor att ansvara för samtliga skolenheter på gymnasienivå: Nordvik, Räddningsgymnasiet och Ådalsskolan.<sup>8</sup> Befintlig rektorsorganisation upplevs inte av intervjuade rektorer som ändamålsenlig. Det har till exempel varit mycket svårt med ekonomistyrning på både lång och kort sikt. Samtliga respondenter ser positivt på att gymnasieskolan kommer att organiseras under en rektor från och med höstterminsstart 2023.

På flera skolenheter inom grundskolan har personalomsättningen på rektorer varit hög enligt intervjuade lärare. Det påverkar verksamheten negativt, särskilt vad gäller långsiktig utveckling. På gymnasieskolan är det först under det senaste året som det har varit omsättning på rektorer. Skolchefen framför att det finns rutiner för samtal med medarbetare som avslutar sin anställning. I år ska dessa följas upp i verksamhetsplanen, enligt skolchef.

<sup>7</sup> Ett sjätte rektorsområde utgörs av grundsärskolan.

<sup>8</sup> Beslut av förvaltningschefen av den 8 maj 2023.

#### 4.1.2 Bedömning

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 är, enligt vår bedömning, en betydande utmaning för Kramfors kommun. Det gäller att ge goda förutsättningar för rektorer att klara sina uppdrag inom reglerad arbetstid och med för övrigt god arbetsmiljö.

### 4.2 Organisatoriska förutsättningar för ledningsuppdrag

I Ådalshälsans genomlysning av den organisatoriska och sociala arbetsmiljön för skolledare från februari/mars 2022 framgår att stödfunktionerna till förvaltningsledningen upplevs som svaga, till exempel vad gäller relevanta ekonomiuppföljningar. Rapportförfattarna skriver att: "brister i stödfunktioner påverkar arbetsbelastningen för alla chefsled negativt då det kräver tid som tas från kärnverksamheten". "Stödfunktioner som ekonomi, fastigheter, IT, HR och kost upplevs undermålig vilket leder till ökad arbetsmängd. Skolledare inom alla områden har svårt att ha kontroll på ekonomin utifrån att underlag inte stämmer och fakturor kan komma in alldeles för sent. Skolledarna har även svårt att kravställa stödfunktionerna på ett rimligt sätt i deras beställarroll. Det innebär att komplexiteten och mängden av arbetsuppgifter ökar arbetsbelastningen".<sup>9</sup>

Kommunikationen mellan olika chefsled upplevs, liksom mötesstrukturen inte ha fungerat optimalt, enligt Ådalshälsans rapport.<sup>10</sup>

Skolchef och verksamhetschefer upplever att de idag i stort har förutsättningar att klara uppdraget. Skolchefen ser positivt på att förvaltningens verksamhetsutvecklare kommer att skapa ordning i interna styrdokument.

Då ledningsorganisationen i gymnasieskolan under det senaste året inte har fungerat tillfredsställande har verksamhetschefens arbetsuppgifter ökat. Inom gymnasieskolan genomförs vid tiden för granskningen en intern utredning av verksamheten som bland annat fokuserar på effektiv organisation och hur samordningsvinster kan göras. Verksamhetschef för grundskola ser att verksamhetschefens förutsättningar kommer att vara goda när den nya rektorsorganisationen fullt ut är implementerad.

Grundskolerektorerna i Kramfors kommun möts en gång i veckan under verksamhetschefens ledning för diskussion och planering. En hel dag avsätts, men om det inte finns ärenden att behandla möts gruppen bara under förmiddagen. Ibland kan också rektorerna träffas utan att verksamhetschefens är med. Intervjuade rektorer påtalar vikten av att det finns en tydlig dagordning och att det ges utrymme för utvecklingsfrågor. Intervjuade lärare kan tycka att rektorerna är mycket frånvarande, men rektorerna påtalar att de biträdande rektorerna inte är med på ledningsgruppen, vilket betyder att det oftare nu än förut finns skolledare på plats.

Gymnasieskolans rektorer har också kontinuerliga möten med verksamhetschef. Gruppen möts en gång i veckan 8:30-10:00.

<sup>9</sup> Ådalshälsan *Resultatrapport Organisatorisk och social arbetsmiljö Bildningsförvaltningen*, sid 2

<sup>10</sup> Ådalshälsan *Resultatrapport Organisatorisk och social arbetsmiljö Bildningsförvaltningen*, sid 2

Nedan anges i punktform de stödinsatser som rektorer anger finns till stöd för dem på central nivå.

- HR ger ett mycket bra stöd vad gäller till exempel rekrytering, rehabilitering och övriga personalärenden. Ingen person vid HR är specifikt kopplad till bildningsförvaltningen utan ärendena fördelas till den person som har bäst kunskap inom området.
- IT ger bra stöd i datatekniska frågor till exempel genom help-desk.
- Ekonomi – två ekonomer arbetar särskilt gentemot bildningsförvaltningen. Ekonomerna kallar respektive rektor till möte för ekonomiuppföljningar tre gånger per år. Rektorerna upplever att stödet fungerar mycket bra. Däremot framförs synpunkter på det digitala ekonomisystemet, som flera rektorer upplever svårt att hantera.

Intervjuade rektorer vid gymnasieskolans upplever inte att ekonomistyrningen har fungerat. Gymnasieskolan består alltså, vid tiden för granskningen, av tre enheter, men budget och faktisk organisation per skolenhet har inte korrelerat.

- Administrativt stöd för hela grundskolan finns placerat på två högstadienheter. Det fungerar menar rektorerna.  
Gymnasieskolan har egna administratörer som ansvarar för ekonomi- och personalfrågor, elevadministration samt för läromedel, datorer med mera.
- Vaktmästeri – arbetar utifrån de ärenden som skapas av ansvariga för respektive skola. Kommunikationen särskilt vad gäller återkoppling kan brista, enligt grundskolans rektorer.
- För skoljuridiskt stöd finns en digital tjänst som köps in från ett externt företag. Rektorerna upplever att de klarar av de "vanliga" klagomålen och anmälningarna, men att det skulle behövas mer stöd i mer komplexa ärenden. Idag upplevs det inte finnas något sådant stöd.

Överlag har stödet inom merparten av områdena ovan under senare år utvecklats positivt, menar rektorerna.

Rektorerna bedömer att det inom området fastighet, lokaler, service och arbetsmiljö finns behov av utvidgat stöd. Rektorerna är eniga om att det finns arbetsuppgifter som andra tjänstepersoner skulle utföra effektivare och som skulle frigöra tid för rektors ledning och utveckling av det pedagogiska arbetet. Rektorerna upplever också att det är oklart hur kostnader fördelas mellan skolenhet och fastighetsägare. Skolchefen delar rektorernas bild och menar att det pågår ett arbete med att tydliggöra vem som ansvarar för vad och vem som ska stå för kostnaderna. I detta arbete kan förvaltningens verksamhetsutvecklare ge stöd, menar skolchef. Kommunen har, enligt verksamhetschef grundskola, försökt att styra upp arbetet med Kramfast genom att anställa fastighetssamordnare som ska stödja tjänstepersoner inom kommunen i deras dialog med Kramfast.

#### 4.2.1 Bedömning

Vi bedömer att skolchef, verksamhetschefer och rektorer i huvudsak har förutsättningar att genomföra sina uppdrag. Rektorer erhåller adekvat stöd inom vissa angelägna områden, men vi bedömer att det brister inom området fastighet och lokaler. Det finns dock förutsättningar att komma till rätta med detta genom stöd från fastighetssamordnare och verksamhetsutvecklare. Vi bedömer att huvudmannens förstärkning av grundskolans skolledarorganisation har haft en avgörande betydelse för de i huvudsak positiva bedömningar om sina förutsättningar att klara uppdraget som rektor och verksamhetschef grundskola gör. För gymnasieskolans del är beslut om ny organisation fattad, men ännu inte implementerad, varför det är för tidigt att bedöma resultatet av förändringen. Vi konstaterar dock att respondenterna ser positivt på beslutad organisation.

### 4.3 Rektors pedagogiska ledning och stöd

Skolinspektionen skickar vartannat år ut en enkät till urval av elever, samtliga vårdnadshavare i grundskola och pedagogisk personal hos samtliga huvudmän i riket.<sup>11</sup> I enkäten ställs bland annat frågor om rektors pedagogiska ledarskap och utvecklingen av utbildningen. Nedan följer i tabeller grundskollärares respektive gymnasielärares i Kramfors kommun svar på påståenden inom aktuellt område. Svarsfrekvensen låg på 64 procent, för båda lärargrupperna, vid 2021 års enkät.<sup>12</sup>

#### 4.3.1 Grundskolan

Pedagogiskt ledarskap grundskola	Andel som instämmer <sup>13</sup>	Medelvärde <sup>14</sup>	Enkät-genomsnitt <sup>15</sup>	Diff.
Rektor har god kunskap om det dagliga arbetet i skolan.	81 %	7,1	7,4	- 0,3
Rektor arbetar för att främja elevernas kunskapsutveckling.	87 %	7,6	8,1	- 0,5
Rektor tar ansvar för det pedagogiska arbetet på skolan.	77 %	7,1	7,6	- 0,5
Index för området som helhet		7,3	7,7	- 0,4

Skolenkäten, 2021, Skolinspektionen

<sup>11</sup> Skolenkäten genomförs en gång per år. Den påbörjas i januari och pågår i minst fyra veckor. Varje huvudman blir föremål för skolenkäten vartannat år.

<sup>12</sup> En svarsfrekvens på 64 procent är en procentenhet lägre än vad Skolinspektionen tidigare hade som gräns för att redovisa resultatet.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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".

<sup>15</sup> Med enkätgenomsnitt avses genomsnittet av svaren vid enkäten som genomfördes våren 2021 vid grundskolor.

## Kramfors kommun

Granskning av grundskolans och gymnasieskolans ledningsfunktion

Av enkäten framgår att grundskollärarna i Kramfors kommun bedömer rektors pedagogiska ledarskap något mer negativt än vad genomsnittet i enkätomgången visar. Omkring fyra av fem lärare instämmer i enkätens positiva påståenden.

Utveckling av utbildningen grundskola	Andel som instämmer	Medelvärde	Enkät-genomsnitt	Diff.
Rektor ser till att utvärderingen av elevernas kunskapsutveckling ligger till grund för utveckling av utbildningen.	69 %	7,1	7,7	- 0,6
Rektor ser till att arbetssätt förändras om eleverna inte uppnår kunskapskraven.	i.u.	6,1	6,7	- 0,6
Rektor ser till att uppföljningen av mitt och mina kollegers arbete leder till relevanta förändringar i arbetssätt.	58 %	6,1	6,8	+ 0,4
Index för området som helhet		6,4	7,1	+ 0,3

Skolenkäten, våren 2021, Skolinspektionen

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

Våren 2023 genomförde Skolinspektionen en ny enkät i kommunen. De frågor som ställdes var emellertid något annorlunda formulerade och svarsfrekvensen var också förhållandevis låg, 57 procent. Rektorerna har ingen uppenbar förklaring till den låga svarsfrekvensen, men menar att en förklaring kan vara att många i personalen arbetar på flera skolenheter, men sannolikt väljer att bara besvara en enkät. Bedömningen av rektors arbete är dock fortfarande mer negativt i Kramfors än enkätomgångens snitt. 73 procent av lärarna anger att "skolledningen har tillräcklig kännedom om skolans verksamhet för att leda och samordna den"<sup>16</sup> och 65 procent att utvecklingsinsatser och förbättringsarbeten genomförs i den utsträckning som behövs.

Av Ådalshälsans rapport framgår att "skolledarna upplever att det inte finns tid att arbeta med den pedagogiska verksamheten utifrån mängden av andra arbetsuppgifter och bristande stödfunktioner. Kravbilden för skolledarna är relativt klar men däremot saknas resurser för att hinna med. Det upplevs som att det kommunala uppdraget prioriteras framför det pedagogiska."<sup>17</sup>

Rektorerna menar att förutsättningarna att leda det pedagogiska arbetet har ökat som ett resultat av den ökade ledningsresursen med biträdande rektorer. I intervjuer framgår dock att rektorerna inte fullt ut kan leda arbetet så som de önskar. Intervjuade lärare anser att rektorerna behöver bli mer synliga i verksamheten. Ett par lärare lyfter

<sup>16</sup> Medelvärde i Kramfors 6,5 att jämföra med hela enkätomgången 7,5, dvs -1,0

<sup>17</sup> Ådalshälsan *Resultatrapport Organisatorisk och social arbetsmiljö Bildningsförvaltningen*, sid 3

## Kramfors kommun

Granskning av grundskolans och gymnasieskolans ledningsfunktion

fram specialpedagogerna som viktiga pedagogiska ledare i klassrummet. Rektorer gör sällan strukturerade lektionsbesök. I en intern utvärdering<sup>18</sup> från 2023 anger fyra av fem grundskollärare att ledningen är "närvarande och tillgänglig". Skolchefen menar att "pedagogiskt ledarskap" är ett svårt begrepp att tolka, men att förvaltningsledningen sammanställde ett underlag vad gäller innebörden av begreppet i ett dokument 2022.<sup>19</sup>

### 4.3.2 Gymnasieskolan

Pedagogiskt ledarskap gymnasieskola	Andel som instämmer <sup>20</sup>	Medelvärde <sup>21</sup>	Enkät-genomsnitt <sup>22</sup>	Diff.
Rektor har god kunskap om det dagliga arbetet i skolan.	95 %	8,1	7,3	+ 0,8
Rektor arbetar för att främja elevernas kunskapsutveckling.	i.u. %	8,6	7,8	+ 0,8
Rektor tar ansvar för det pedagogiska arbetet på skolan.	89 %	7,8	7,3	+ 0,5
Index för området som helhet		8,2	7,5	+ 0,7

Skolenkäten, 2021, Skolinspektionen

Av enkäten framgår att gymnasielärarna i Kramfors kommun bedömer rektors pedagogiska ledarskap mer positivt än vad genomsnittet i enkätomgången visar.

Utveckling av utbildningen gymnasieskola	Andel som instämmer	Medelvärde	Enkät-genomsnitt	Diff.
Rektor ser till att utvärderingen av elevernas kunskapsutveckling ligger till grund för utveckling av utbildningen.	74 %	7,6	7,2	+ 0,4
Rektor ser till att arbetssätt förändras om eleverna inte uppnår kunskapskraven.	74 %	7,3	6,6	+ 0,4
Rektor ser till att uppföljningen av mitt och mina kollegers arbete	76 %	6,1	6,8	+ 0,4

<sup>18</sup> Se nedan under rubriken *Uppföljning*.

<sup>19</sup> Bildningsförvaltningen *Pedagogiskt ledarskap*, 2022-02-16

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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".

<sup>22</sup> Med enkätgenomsnitt avses genomsnittet av svaren vid enkäten som genomfördes våren 2021 vid grundskolor.

## Kramfors kommun

Granskning av grundskolans och gymnasieskolans ledningsfunktion

leder till relevanta förändringar i arbetssätt.				
Index för området som helhet		7,5	6,7	+ 0,8

Skolenkäten, våren 2021, Skolinspektionen

Lärarnas bedömning av rektors ansvar för utbildningens utveckling är mindre positiv än bedömningen av rektors pedagogiska ledarskap men även inom detta område mer positiv än enkätomgångens genomsnitt. Uppgifterna ovan gäller en helt annan ledning av gymnasieskolan än det som finns vid tiden för granskningen.

Våren 2023 genomförde Skolinspektionen en ny enkät i kommunen. De frågor som ställdes var emellertid annorlunda formulerade och svarsfrekvensen var också synnerligen låg, 28 procent. Att svarsfrekvensen var så låg menar en rektor beror på att personalen var mycket besviken efter ett mycket turbulent läsår med byte av både verksamhetschef och rektor.

Bedömningen av rektors pedagogiska ledarskap 2023 var betydligt mer negativ i Kramfors än i enkätomgången som helhet, vilket också kan ha sin förklaring enligt ovan. Av en intern enkät<sup>23</sup> från 2023 framgår att två av tre gymnasielärare inte tycker att ledningsorganisationen stödjer verksamheten eller att de har förtroende för sin närmaste chef.

I intervjuer med lärarna framkommer att gymnasieskolans tre rektorerna upplevs ha fungerat olika bra. Det ges exempel på där lärare har behövt rektors stöd, men att stödet har uteblivit. En rektor upplevs av intervjuade lärare ha haft som målsättning att göra lektionsbesök hos lärarna. Under senare tid har det dock inte hunnits med, utan prioriterats bort.

### 4.3.3 Bedömning

Utifrån Skolinspektionens enkäter, kommunens egna enkäter och våra intervjuer gör vi bedömningen att grundskolans personal i huvudsak har tillgång till rektors pedagogiska ledning och stöd, genom rektor själv eller biträdande rektor. Vi bedömer att förstärkningen av ledningsorganisationen har varit avgörande för både rektorernas upplevelse av förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och personalens upplevelse av rektors ledning och stöd.

Gymnasieskolans personal har under det senaste året upplevt ledningen av verksamheten som turbulent och av Skolinspektionens enkät, kommunintern enkät och intervjuer framgår brister i tillgång till rektors ledning och stöd. Bristerna har identifierats och åtgärder vidtagits. En ny ledningsorganisation ska implementeras från och med höstterminens start 2023.

Vi konstaterar att förvaltningsledning har fört diskussioner om begreppet pedagogiskt ledarskap, vilket är positivt. Vi ser betydelsen av att frågan hålls levande inte minst vad gäller förväntan på rektors direkta pedagogiska ledarskap, det vill säga "nära klassrum

<sup>23</sup> Se nedan under rubriken *Uppföljning*.

och undervisning”<sup>24</sup>. Vi bedömer att en samsyn om begreppet skulle stärka ledarskapet och likvärdigheten i ledarskapet.

Skolinspektionen har på statens uppdrag att granska att skolhuvudmän tar sitt ansvar för skolväsendet enligt lag och andra förordningar. Skolenkäterna är ett av flera underlag i detta arbete. Vi bedömer att det är anmärkningsvärt att en så hög andel av offentligt anställda lärare i Kramfors kommun inte besvarar Skolinspektionens skolenkät.

## 4.4 Uppföljning

Under 2021 pågick offentliga diskussioner om rektorers arbetsmiljö. Nämndens ordförande beslutade då på delegation att låta ta fram en handlingsplan. Arbetet inleddes med en kartläggning.<sup>25</sup> Under februari och mars 2022 genomförde Ådalshälsan AB, på uppdrag av bildningsförvaltningen, en avstämning av skolledarnas organisatoriska och sociala arbetsmiljö. Uppdraget presenterades in en rapport, *Resultatrapport organisatorisk och social arbetsmiljö Bildningsförvaltningen*. Av rapportens sammanfattande synpunkter, vilka bygger på intervjuer, framgår att:

- arbetsbelastningen är hög för såväl skolledare som förvaltningsledning.
- särskilt grundskolans skolledare upplever brister i återhämtning.
- det i organisationen inte finns tid för uppföljning och analys.
- det saknas tydlighet i varje chefsnivås ansvarsroll.
- arbetsgivaren inte fullföljer sitt ansvar att prioritera arbetet vid hög arbetsbelastning.
- det systematiska arbetsmiljöarbetet inte når upp till lagkraven.

De två sista punkterna är Ådalshälsans bedömning. Av rapporten framgår också att ”styrkedjan upplevs som otydlig där den politiska nämnden ibland har kringgått tjänstemannakedjan. Det skapar otydlighet och riskerar att urholka förtroenden.”<sup>26</sup> Nämndens ordförande och vice ordförande påtalar att arbetsmiljörapporten genomfördes i samband med att den före detta skolchefen fick lämna sitt uppdrag. Nämnden upplevde att avståndet till verksamheten växte och att synpunkter från rektorerna inte kom till nämndens kännedom. Nämndens ordförande upplever att kommunikationen mellan nämnd och förvaltning idag är god. Skolchefen menar att kommunikationen har förbättrats och kommer att utvecklas än mer. Träffarna mellan nämnd och chefsgrupp har uppskattas, enligt skolchef.

En handlingsplan togs fram med syfte att ”skapa goda förutsättningar för alla medarbetare i Bildningsförvaltningen att fullfölja de uppdrag som varje position innebär”<sup>27</sup> och beslutades av bildningsnämnden<sup>28</sup>. Ansvar för att handlingsplanen

<sup>24</sup> <https://www.skolverket.se/skolutveckling/forskning-och-utvarderingar/artiklar-om-forskning/pedagogiskt-ledarskap---ett-begrepp-som-bestar-och-forandras>, 2023-06-27

<sup>25</sup> Bildningsförvaltningen *Handlingsplan för bättre samverkan och arbetsmiljö 2022*, Dnr BN 2021/627, sid. 3

<sup>26</sup> Ådalshälsan *Resultatrapport Organisatorisk och social arbetsmiljö Bildningsförvaltningen*, sid 2

<sup>27</sup> Bildningsförvaltningen *Handlingsplan för bättre samverkan och arbetsmiljö 2022*, Dnr BN 2021/627, sid. 5

<sup>28</sup>

<sup>28</sup> BN 2022-01-27 § 2



## Kramfors kommun

Granskning av grundskolans och gymnasieskolans ledningsfunktion

effektueras åläggs förvaltningschef och verksamhetschefer. Arbetet ska bedrivas i samverkan med fackliga parter i samverkan. Vid nämndens sammanträde i september gavs förvaltningen i uppdrag att lämna förslag på uppdaterad plan.<sup>29</sup> Beslut om en uppdaterad plan fattades i november 2022.<sup>30</sup> Nämnden har hållits informerad om arbetet enligt handlingsplanen. bland genom delrapport vid sammanträdet i februari 2023.<sup>31</sup> Bildningsnämndens ordförande upplever att samverkan med de fackliga parterna har fungerat mycket väl.

Vid nämndens sammanträde i april 2023 informerade förvaltningschefen om en intern utvärdering av delar av ledningsorganisationen.<sup>32</sup> Nedan redovisas kort personalens svar på frågor om grundskolans respektive gymnasieskolans ledning. Fyra svarsalternativ gavs, två positiva och två negativa.

Grundskolan	Positiva svar i %	Negativa svar i %
I vilken grad upplever du din skolas ledningsorganisation som tydlig?	66 %	32 %
I vilken grad upplever du ledningen som närvarande och tillgänglig?	82 %	17 %

Gymnasieskolan	Positiva svar i %	Negativa svar i %
I vilken grad har du förtroende för din närmaste chef?	33 %	66 %
I vilken grad tycker du att nuvarande ledningsorganisation stödjer gymnasiets uppdrag och verksamhet?	33 %	67 %
Hur upplever du arbetsmiljön på skolan/skolorna?	70 %	29 %

I enkäterna efterfrågas också personalens kommentarer både till de fasta frågorna och till frågan om ledningsorganisationen i stort. Flera medarbetare i grundskolan anger i kommentarer att inrättande av biträdande rektorstjänster har stärkt förutsättningarna för ett nära ledarskap. Huruvida kommentarerna är positiva eller negativa kan beror på vilken skolenhet som medarbetaren arbetar. Överlag framgår av uppföljningen att grundskollärarna ger en betydligt mer positiv bild av ledningsorganisationen än vad gymnasielärarna gör.

En enkät har också skickats ut till grundskolans rektorer. Fem rektorer har svarat. På frågan om i vilken grad rektors arbetssituation har förbättrats med biträdande rektorer

<sup>29</sup> BN 2022-09-21 § 47

<sup>30</sup> BN 2022-11-30 § 61

<sup>31</sup> BN 2023-02-15 § 14

<sup>32</sup> BN 2023-04-05 § 29

svarar två att den har förbättrats i mycket hög grad, två att den förbättrats i viss grad och en att den inte förbättrats alls, då ledningsorganisationen varit intakt i området. Huruvida rektorerna tycker att ledningsorganisationen är tydlig för personalen varierar mellan rektorerna.

Enligt förvaltningschef finns det vid tiden för granskningen inga aktuella generella medarbetarundersökningar. Medarbetarundersökning har genomförts under kommunens centrala HR-avdelning ansvar, men den senaste undersökningen, vilken genomfördes hösten 2021, hade så låg svarsfrekvens att det inte gick att dra några slutsatser av den, enligt förvaltningschefen.

#### **4.4.1 Bedömning**

Vi bedömer att bildningsnämnden har följt upp konsekvenserna av ledningsorganisationens förändring och att en medarbetarundersökning har genomförts för att få personalens syn på skolenheternas ledningsstruktur och konsekvenserna av förändringen i ledningsorganisationen.

Vi kan inte se att frågan om rektors förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och utveckla utbildningen utifrån att det finns en adekvat stödorganisation har följts upp.

## 5 Slutsats och rekommendationer

Vår samlade bedömning är att bildningsnämnden i egenskap av huvudman för utbildningen i huvudsak ger rektor förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och verka för utbildningens utveckling.

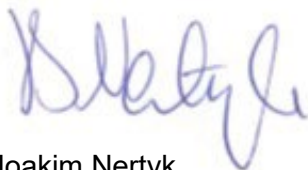
Vår slutsats bygger vi på att ledningsorganisationen som helhet i huvudsak är ändamålsenlig till sin struktur och att nämnden utifrån identifierade brister i rektors förutsättningar genom beslut om förstärkt ledningsorganisation i grundskolan och omorganisation av gymnasieskolan har vidtagit åtgärder. Nämnden har också följt upp ledningsorganisationen och medarbetarnas bild av densamma.

Skolchef och verksamhetschefer bedömer att de har eller att de pågående förändringarna inom gymnasieskola kommer att ge dem förutsättningar att genomföra sina uppdrag. Intervjuade rektorer upplever att de i stort har förutsättningar att genomföra sina uppdrag och att de erhåller ett adekvat stöd till exempel vad gäller personal-, ekonomi- och IT-frågor. För att ytterligare stärka rektors förutsättningar att rikta fokus mot det pedagogiska ledarskapet efterfrågas mer stöd inom området fastighet, lokaler och arbetsmiljö.

Utifrån vår granskning rekommenderar vi bildningsnämnden att

- 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 § SkolL, Råd och vägledning – rektors ledarskap, Skolinspektionen)
- 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 § SkolL) I uppföljningen kan särskilt fokus läggas på personalomsättning och orsaker till densamma.
- verka för att grundskolans och gymnasieskolans personal svarar på Skolinspektionens skolenkät.

KPMG AB



Joakim Nertyk

Certifierad kommunal revisor  
specialist – skolväsendet

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