

2017-03-30

Kommunstyrelsen  
För kännedom: Kommunfullmäktiges presidium

**Revisionsrapport "Granskning av den övergripande styrningen av pedagogisk verksamhet"**

Revisionen har via KPMG genomfört en granskning av den övergripande styrningen av pedagogisk verksamhet.

Revisionen hemställer om att kommunstyrelsen lämnar synpunkter avseende de rekommendationer och förslag som lyfts fram i rapportens sammanfattning.

Revisionen emotser svar senast den 30 juni 2017.

För Ragunda kommuns revisorer

Vidar Lind  
*Ordförande*

Maud Lindström  
*Vice ordförande*

**Ragunda Kommun**

---

Centralgatan 15 • Box 150 • 840 70 Hammarstrand • TEL 0696-68 20 00 • FAX 0696-68 20 05  
POSTGIRO 2 22 30-7 • BANKGIRO 267-8761 • [www.ragunda.se](http://www.ragunda.se) • [ragunda.kommun@ragunda.se](mailto:ragunda.kommun@ragunda.se)



**Ragunda kommun**

Granskning av den övergripande  
styrningen av pedagogisk verksamhet  
Revisionsrapport

Advisory  
KPMG AB  
30 mars 2017  
*Antal sidor: 11*

Rapport styrning av pedagogisk verksamhet.docx

## Innehåll

|      |                                  |   |
|------|----------------------------------|---|
| 1.   | Sammanfattning                   | 1 |
| 2.   | Bakgrund                         | 2 |
| 3.   | Syfte                            | 3 |
| 4.   | Avgränsning                      | 3 |
| 5.   | Revisionskriterier               | 3 |
| 6.   | Ansvarig nämnd/styrelse          | 3 |
| 7.   | Metod                            | 4 |
| 8.   | Projektorganisation              | 4 |
| 9.   | Andra granskningar               | 4 |
| 9.1  | Revisionsrapport                 | 4 |
| 9.2  | Skolinspektionen                 | 4 |
| 10.  | Organisation                     | 5 |
| 10.1 | Förutsättningar enligt Skollagen | 5 |
| 10.2 | Organisation i Ragunda kommun    | 6 |
| 11.  | Mål, strategier och riktlinjer   | 7 |
| 12.  | Uppföljning och utveckling       | 8 |

## **1. Sammanfattning**

Vi har av Ragunda kommuns revisorer fått i uppdrag att granska den övergripande styrningen av kommunens pedagogiska verksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens övergripande styrning av den pedagogiska verksamheten så att fullmäktiges fastställda mål som rör ökade kunskapsnivåer uppfylls.

Vår sammanfattande bedömning är att det pågår ett arbete med att utveckla verksamheten, men att styrning och uppföljning behöver tydliggöras och utvecklas på såväl enhetsnivå, som förvaltning och kommunstyrelse.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att

- tydliggöra stödfunktionernas uppdrag (ex lokaler, ekonomi, IT, personal) och åtagande gentemot verksamheterna, se avsnitt 10.2.
- tydliggöra och fastställa riktlinjer för förvaltningens arbete med att uppnå målen, se avsnitt 11.
- tydliggöra förvaltningsnivåns uppdrag samt dess roll i förhållande till förskolechef/rektorer, se avsnitt 11.
- tydliggöra former och tidpunkter för rapportering och återkoppling mellan nivåer, i syfte att dels uppfylla krav enligt Skollagen och dels uppfylla kommunfullmäktiges mål, se avsnitt 12.

## 2. Bakgrund

Vi har av Ragunda kommuns revisorer fått i uppdrag att granska den övergripande styrningen av kommunens pedagogiska verksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

I *Strategi och effektiviseringsplan för Ragunda kommun 2015-2020* som fastställdes av kommunfullmäktige 2015-04-29 noteras under rubriken "Omvärldsbevakning" att Ragunda kommun har en generellt lägre utbildningsnivå i jämförelse med den genomsnittliga kommunen. Den pedagogiska verksamheten utpekades också som en av de prioriterade verksamheterna de kommande åren där förbättrad kvalitet genom större fokus på resultat dvs öka meritvärden/betyg lyfts fram. Kommunfullmäktige har i budget för 2016 bland annat fastställt verksamhetsmål för den pedagogiska verksamheten:

- Elever som går i Ragundas grundskolor får bra utbildning och en god förutsättning för fortsatta studier. Alla elever som avslutar grundskolan har behörighet att söka till gymnasiet.
- Skolan i Ragunda ska ligga över det av Skolverket beräknade betygsvärdet för Ragunda.

Skolverket sammanställer varje år andelen elever som uppnår kunskapskraven och genomsnittligt meritvärde för elever när de lämnar grundskolan<sup>1</sup>. Med hänsyn till elevsammansättningen vid varje enskild skola, t ex andel nyinvandrade, andel pojkar och föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå beräknas ett modellberäknat värde, det så kallade SALSA-värdet.

Andelen behöriga att söka till gymnasiet var 77,1 (78,8) procent läsåret 2015/16 (2014/15). Detta kan jämföras med Jämtland 78,5 (85,4) procent och Riket 83,1 (85,9) procent.

Det modellberäknade meritvärdet för läsåret 2015/16 publiceras endast för Anders-Olofskolan, som då har en positiv avvikelse (+2, faktiskt värde 214). För läsåret 2014/15 har Anders-Olofsskolan också en positiv avvikelse (+3, 209), medan Hansåkerskolan har en negativ avvikelse (-3, 202).

I Ragunda kommun är det kommunstyrelsen som på fullmäktiges uppdrag fullgör kommunens uppgift som huvudman<sup>2</sup>. Huvudmannens ansvar är att fördela resurser och organisera verksamheten utifrån lokala förutsättningar samt följa upp, utvärdera och utveckla verksamheten så att de nationella målen och kvalitetskraven kan uppfyllas.

Ragunda kommuns revisorer bedömer att det finns en *risk* att skollagen och de kunskapsmål som fullmäktige fastställt inte kommer att infrias. Revisionen bedömer att det är av stor *väsentlighet* att eleverna får tillgång till den bästa utbildningen.

<sup>1</sup> <http://siris.skolverket.se/siris/f?p=Siris:1:0>

<sup>2</sup> Skollagen, 2 kap, 2-8 §§

### **3. Syfte**

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens övergripande styrning av den pedagogiska verksamheten så att fullmäktiges fastställda mål som rör ökade kunskapsnivåer uppfylls.

Vi kommer därför att granska

- om kommunstyrelsen fastställt övergripande strategier för hur målen ska nås,
- om kommunstyrelsen fastställt riktlinjer, regler, mandat eller på annat sätt tydliggjort för förvaltningen hur målen ska nås,
- om barn- och utbildningsförvaltningen tydliggjort för rektorerna hur målen ska nås,
- om rektor har mandat, stöd och rutiner för att systematiskt utveckla verksamheten så att kunskapsmålen nås,
- om det finns planer för att förebygga hot och våld i skolan, samt om det finns rutiner för hur våld och allvarliga händelser ska hanteras i skolan,
- om kommunstyrelsen löpande följer upp verksamheten, analyserar och reviderar beslutade åtgärder.

### **4. Avgränsning**

Granskningen omfattar 2016.

### **5. Revisionskriterier**

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Skollagen
- Föreskrifter
- Interna regelverk och policys
- Fullmäktiges mål

### **6. Ansvarig nämnd/styrelse**

Granskningen har avsett kommunstyrelsen.

Rapporten är saklighetsgranskad av utskottsordförande Jenny Palmquist och skolchef Tomas Blom. Förskolechef Lie Östborg, rektorerna Maria Renvall, Kicki Eriksson och Anna Schönning har fått rapporten för saklighetsgranskning men inte återkommit med några synpunkter.

## **7. Metod**

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän och förtroendevalda

## **8. Projektorganisation**

Granskningen har genomförts av Mikael Lindberg, kommunal revisor, under ledning av Helene Ersson, kommunal revisor.

## **9. Andra granskningar**

### **9.1 Revisionsrapport**

Revisorerna har tidigare under år 2016 granskat kommunens styrmodell med fokus på styrningen för att uppnå övergripande verksamhetsmål. Utifrån granskningen rekommenderas bl a att den strategiska styrningen för att nå fullmäktiges mål utvecklas, att en översyn av förvaltningarnas mål görs och att det redovisas hur de målen bidrar till att nå fullmäktiges mål. Vidare bedöms det pågående arbetet inom området förbättra kommunens förmåga att kartlägga, analysera och dra slutsatser utifrån vad som görs, vad som ger störst effekt utifrån de fastställda målen.

### **9.2 Skolinspektionen**

Skolinspektionen har genomfört tillsyn av Ragunda kommun under våren 2016. Tillsynen har redovisas i fem olika rapporter. Två avser huvudmannen, gällande förskola och fritidshem. Tre avser skolorna Järåskolan, Kullstaskolan samt Anders-Olofskolan.

I tabellen nedan framgår översiktligt resultat av Skolinspektionens tillsyn våren 2016.



|  | Järås F-6 | Kullista F-3 | Anders 4-9 |
|--|-----------|--------------|------------|
| 1 Undervisning och lärande                                 | G         | G            | G          |
| 2 Extra anpassningar och stöd                              | G         | R            | R          |
| 3 Bedömning och betygsättning                              | G         | G            | G          |
| 4 Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling | R         | G            | G          |
| 5 Förutsättningar för lärande och trygghet                 | R         | R            | R          |
| 6 Styrning och utveckling av verksamheten                  | R         | R            | R          |
| Ytterligare brister  | O         | R            | -          |

|  | Fritidshem Förskola |   |
|--|---------------------|---|
| 1 Förutsättningar för utbildningen i fritidshemmet/förskolan | R                   | R |
| 2 Utveckling av utbildningen i fritidshemmet/förskolan       | R                   | R |

Grön = Ingen brist konstaterad  
Orange = Anmärkning  
Röd = Föreläggande

Återkommande i rapporterna är brister i det systematiska kvalitetsarbetet, vilket har påtalats även vid de tillsyner som gjordes år 2006 och 2013.

## 10. Organisation

### 10.1 Förutsättningar enligt Skollagen

Kommuner som juridisk person är huvudman inom skolväsendet och kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ enligt kommunallagen. Det innebär att fullmäktige har det yttersta ansvaret för att den kommunala förskolan, skolan och vuxenutbildningen har den kvalitet och de resurser som krävs för att uppfylla nationella mål och genomföra utbildningen enligt de krav som ställs i skollagstiftningen.

Fullmäktige ska utse en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter. Den eller de utsedda nämnderna ansvarar för den verksamhet som fullmäktige tilldelat dem genom nämndreglementet. Detta framgår av skollagen och av kommunallagen.

Riksdag och regering fastställer nationella mål, krav och riktlinjer i skollagen, läroplanerna och i andra författningar. Huvudmannen har det yttersta ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med de bestämmelser som finns i skollag, läroplaner och andra föreskrifter.

Huvudmannens ansvar innebär bland annat att fördela resurser och organisera verksamheten utifrån lokala förutsättningar samt följa upp, utvärdera och utveckla verksamheten så att de nationella målen och kvalitetskraven kan uppfyllas.

Grundläggande i huvudmannens ansvarstagande är att utbildningen motsvarar skollagens krav på kvalitet, är likvärdig och att utbildningen förankras i vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Medan huvudmannens ansvar gäller hela verksamheten, har förskolechef och rektor ansvar för förskole- och skolenhetens kvalitet och resultat. Deras ansvar innebär, liksom huvudmannens, att inom givna ramar se till att utbildningen genomförs utifrån nationella mål, krav och riktlinjer samt att personalen får förutsättningar att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete.

Det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska ledas och samordnas av en förskolechef. Dessa ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas. Rektorn och förskolechefen beslutar om sin enhets inre

organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn och förskolechefen fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i denna lag eller andra författningar.

## **10.2 Organisation i Ragunda kommun**

I Ragunda kommun är det kommunstyrelsen som på fullmäktiges uppdrag fullgör kommunens uppgift som huvudman.

Kommunstyrelsens har ett barn- och utbildningsutskott, som bereder ärenden till kommunstyrelsen. Utskottet har dock ingen formell beslutsrätt enligt gällande delegationsordning. En ny delegationsordning för utskottet beslutades av kommunstyrelsen 2017-01-31 § 13.

Under kommunstyrelsen ligger barn- och utbildningsförvaltningen, som leds av skolchefen. Kommunchefen är chef för skolchefen. Skolchefen är chef för rektorer och förskolechef. Inom barn- och utbildningsförvaltningen finns 5 förskolor, 4 grundskolor samt elevhälsa och kulturskolan. Resurser för t ex administration kring förskoleplatser är placerade i verksamheten.

På utskottsmöten deltar skolchef, samt i vissa delar även rektorer och förskolechef. På utskottsmötena sker information och diskussioner, och upplevs av tjänstemannasidan vara värdefullt och bidragit till bättre och tydligare kommunikation med den politiska ledningen.

Skolchef, rektorer och förskolechef träffas normalt var tredje vecka, sk REKO-träffar, där både övergripande och mer specifika frågor hanteras.

Något som påverkar förutsättningarna för verksamheten är tillgång, kvalitet och resursåtgång för stödfunktioner, t ex lokaler, ekonomi, IT och personal. På förvaltningsnivå finns inga egna stödjande resurser avseende dessa områden, utan är organiserade inom övriga förvaltningar.

Vid intervjuerna har framkommit att det upplevs finnas brister inom flera stödfunktioner. Avseende lokaler medför det exempelvis att rektorer får ägna mycket tid och energi att ordna eller påkalla uppmärksamhet gällande felanmälningar återkommande gånger då åtgärder som borde ha varit åtgärdade inte blir det och respons uteblir. Gällande lokaler så är det också oklart vilka åtaganden som respektive part har förbundit sig till, exempelvis gällande snöröjning och halkbekämpning.

Vid intervjuerna framkommer även att det finns otydlighet i gränsdragningen mellan vad de administrativa stödfunktionerna respektive verksamheten ska göra. En möjlig orsak till detta är personalförändringar och –brist inom dessa verksamheter, som bidrar till ett förväntansgap.

### **Kommentarer**

Vi noterar att en ny delegationsordning beslutats för barn- och utbildningsutskottet, och bedömer att det kommer att förtydliga gränssnittet mellan kommunstyrelsen och utskottet.

Vi noterar att barn- och utbildningsförvaltningen inte har avsatt stödande resurser för att driva och samordna det systematiska kvalitetsarbetet.

Vi noterar att det finns en otydlighet i gränssnittet mellan verksamheten och stödfunktionerna.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tydliggöra stödfunktionernas uppdrag och åtagande gentemot verksamheterna.

## **11. Mål, strategier och riktlinjer**

Mål och strategier för verksamheten bereds i barn- och utbildningsutskottet. I kommunbudgeten finns ett antal konkreta mål uppsatta för verksamheten, som följs upp i delårs- och årsredovisning.

Utöver detta har fokusområden specificerats av barn- och utbildningsutskottet, som pekar ut den övergripande strategin för hur målen ska uppnås. Fokusområden är "Normer och värden" samt "Betyg och bedömning" för grundskolorna och "Utveckling och lärande" för förskolorna. Några närmare riktlinjer har inte beslutats.

Inom förvaltningen finns ett visst samarbete och erfarenhetsutbyte mellan enheterna. I REKO-gruppen lyfts också förslag till olika utvecklingsåtgärder, och gemensamma projekt har genomförts.

Exempelvis har ett gemensamt arbete skett avseende att förebygga kränkande behandling och hantera hot och våld. Därefter har ett arbete genomförts inom respektive enhet med att anpassa och implementera plan och rutiner i verksamheten.

Dokumentation över gemensamt arbetssätt är mest utvecklat inom förskolan, där ett exempel på detta är ett årshjul med tillhörande arbetsområden och grundmaterial som konkretiseras inom respektive enhet.

Vid intervjuerna framkommer att rektorer och förskolechef har ett stort mandat att utforma riktlinjer och arbetsmetoder inom de egna enheterna. Detta upplevs positivt så tillvida att det medför både frihet och ansvar. Samtidigt upplevs en avsaknad av tydlighet kring följsamheten till gemensamma beslut och rutiner inom förvaltningen.

Ekonomi och resursfördelning inom verksamheten sker enligt traditionell budgetmodell med utgångspunkt i budgetförslag från respektive enhet. För vissa kostnadsposter används en enhetlig beräkningsmodell, t ex läromedel per elev, representation per anställd och kurskostnad per anställd. Utifrån detta sker sedan en sammanjämkning på förvaltningsnivå till ett förslag som sedan hanteras politiskt, och därefter fastställs i kommunbudgeten.

### **Kommentarer**

Vi noterar att det genomförts ett arbete med att färdigställa förebyggande planer och rutiner för hur hantering av våld och allvarliga händelser ska hanteras.

Vi bedömer att det finns övergripande strategier för verksamheten. Däremot saknas tydliggörande riktlinjer för hur skolförvaltningen ska nå målen.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tydliggöra och fastställa riktlinjer för förvaltningens arbete med att uppnå målen.

Vi bedömer att styrning och rollfördelning mellan förvaltningsnivå och förskolechef/rektorer är otydlig, och att stöd och rutiner till förskolechef/rektorer för att systematiskt utveckla verksamheten så att kunskapsmålen uppnås är bristfällig.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tydliggöra förvaltningsnivåns uppdrag samt dess roll i förhållande till förskolechef/rektorer.

## 12. Uppföljning och utveckling

Som framgår av Skolinspektionens tillsyner har brister i det systematiska kvalitetsarbetet påtalats vid flera tillfällen. Detta gäller såväl på enhetsnivå som för huvudmannen.

Årshjul är ett sätt att strukturera och skapa en översikt över när olika moment ska genomföras och vilka arbetssätt och handlingsplaner som ska användas vid olika tillfällen. Inom förskolan finns ett gemensamt årshjul utarbetat. Inom skolenheterna pågår arbete med att ta fram liknande material, bland annat på Hansåkerskolan. En utmaning som framkommit vid intervjuerna är att skapa förståelse och intresse inom verksamheten och medarbetare för behovet av att utveckla och dokumentera systematik och arbetsmetoder inom den egna enheten.

Verktyget BRUK har börjat användas regelbundet som stöd för uppföljningsarbetet inom enheterna. BRUK tillhandahålls av Skolverket och innehåller stödande material för självskattning av kvaliteten inom olika områden. Det kan användas som en del av det systematiska kvalitetsarbetet på olika nivåer, från arbetslag till huvudman. Det är dock inte avsett för att jämföra verksamheter eller enheter med varandra, och räcker inte som underlag för att bedöma kvaliteten i en hel verksamhet.

Vid intervjuer med rektorer och förskolechef har framkommit att det finns en otydlighet i vad som förväntas följas upp och återrapporteras till förvaltning och huvudman. Det har varierat över tid vad som ska rapporteras. Samtidigt konstaterar de att det finns ett behov av att utveckla uppföljningen även på enhetsnivå. En del som nämnts var svårigheterna att lyfta uppföljning och analys från individnivå till enhetsnivå.

Vid intervju med utskottsordförande anges att rapportering från verksamheten till utskottet har förbättrats över tid, men att bland annat systematik och övergripande analyser på förvaltningsnivå behöver utvecklas. Exempel på detta är former och innehåll för rapportering kring kränkningar, detaljeringsgrad på frågor som ska hanteras i utskottet, och ledtider för återrapportering.

Projektet *Nyanländas lärande* startar under våren, där Ragunda är en av 20 kommuner som deltar. Projektet kommer att pågå i tre terminer, och omfattar fem insatsområden; Systematiskt kvalitetsarbete, Kartläggning av nyanländas kunskaper, Likvärdig skola, Elevhälsans

förebyggande och främjande arbete, samt Fritidshemmen. Förväntningarna på att detta projekt ska ge stöd och skjuts i arbetet är höga.

### **Kommentarer**

Vi noterar att det pågår arbete med att utveckla uppföljning på främst enhetsnivå, och att ovan projektet *Nyanländas lärande* förväntas bidra till såväl detta som annan utveckling.

Vi bedömer att det finns en otydlighet i vad, hur och när respektive organisationsnivå förväntas rapportera avseende uppföljning, analys och åtgärder, vilket riskerar att medföra bristande eller otydlig återkoppling och hos vem ansvaret ligger.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tydliggöra former och tidpunkter för rapportering och återkoppling mellan nivåer, i syfte att dels uppfylla krav enligt Skollagen och dels uppfylla kommunfullmäktiges mål.

Datum som ovan  
KPMG AB

Mikael Lindberg  
Kommunal revisor

Helene Ersson  
Kommunal revisor