

## Revisionsrapport

Dnr 17REK22  
2018-04-26

Kommunfullmäktige

Gunilla Beckman Ljung  
Telefon 026-17 94 92  
gunilla.beckman-ljung@gavle.se

## Granskning av styrkedjan i Utbildningsnämnden

### Bakgrund

Gävle kommuns revisorer har beslutat att granska hur styrkedjan fungerar i Gävle kommun. Som piloter har en nämnd och ett bolag valts ut. Nämnden är Utbildningsnämnden. Det innebär att styrningen från Kommunfullmäktige i form av Kommunplan 2017 granskas hela vägen via nämnd och genom ledningsnivåerna ut till verksamheterna.

Syftet är att granska hur styrningen fungerar i alla led. Granskningen baserar sig på dokumentstudier och djupintervjuer med ordförande i Kommunstyrelsen och i Utbildningsnämnden, förvaltningschef, skolformschefer, rektorer, biträdande rektorer och förskolechefer samt pedagoger.

Avgränsningar har gjorts, dels av antalet mål och uppdrag som valts ut och dels via antalet enheter vars chefer och personal djupintervjuats. Urvalet är två förskoleområden, två rektorsområden och ett gymnasium och grundsärskolan. Det innebär att slutsatserna kan dras för dessa enheter, men inte speglar den totala bilden. Kompletteringar har gjorts med en total bild över rapporteringen i Stratsys (systemstödet för rapportering av måluppfyllelse) och statistik över frånvarons utveckling inom förvaltningen totalt.

### Revisionsfrågor

- Hänger de olika delarna i styrkedjan ihop? Fungerar styrning och ledning i alla led?
- Eventuella motstridiga mål eller mål som är i konflikt med lagstiftning kartläggs.
- Finns en målstyrning mot god ekonomisk hushållning?

### Granskningsresultat

- ❖ Hänger de olika delarna i styrkedjan ihop? Fungerar styrning och ledning i alla led?

Det som konstateras är att det finns brister i styrkedjan dels i informationsflödet ner i verksamheterna och dels i återrapporteringen uppåt i organisationen. Den bild som ges i intervjuerna och som beläggs i den faktiska återrapporteringen i Stratsys är att återrapporteringen av måluppfyllelsen varierar. Tydlig återkoppling från skolformscheferna angående rapportering eller brist på rapportering uppges saknas. Det är inte tydligt för de intervjuade förskolecheferna och rektorerna vilka förväntningar på återrapportering som finns.

- ❖ Eventuella motstridiga mål eller mål som är i konflikt med lagstiftning kartläggs.

I stort har nämnden mål som stämmer väl överens med den statliga styrningen. Kommunmålen i hållbarhetsperspektivet är dock mer ambitiösa än målen enligt Skollagen.

- ❖ Finns en målstyrning mot god ekonomisk hushållning?

I Kommunallagen finns ett krav att kommunens verksamheter ska ha en god ekonomisk hushållning enligt 11 kap § 1. Ett av målen i nämnden är att Utbildning Gävle ska vara resurseffektiv, vilket visar på att det finns en målstyrning mot god ekonomisk hushållning. Samtliga intervjuade anger att det finns en budget, och att den ska vara i balans, vilket blir deras styrning mot god ekonomisk hushållning.

- ❖ Iakttagelser uppdragen och målkonflikter

Det finns en konflikt mellan statlig och kommunal styrning avseende Utbildningsnämndens uppdrag att minska barngrupperna i förskolan. Skolverkets riktmärken anger antal barn i barngrupper i olika åldrar medan kommunen använder antal barn per personal som mått. Att uppnå riktmärkena i antal barn är enligt förvaltningsledningen inte möjligt, eftersom det skulle innebära en kraftig utbyggnad av förskolor samtidigt som det är stora svårigheter att rekrytera förskollärare.

En konflikt uppstod dels mellan Kommunfullmäktiges styrning med extra anslag 10 mnkr kontra de riktade statsbidragen för att minska barngrupperna. Dels fanns en konflikt mellan att uppfylla kraven för att få riktade statsbidrag för lågstadiesatsningen kontra de besparingskrav som lagts på nämnden av Kommunfullmäktige.

Ur nämndens synpunkt handlar det om att optimera intäkterna från både stat och kommun. Ur fullmäktiges synpunkt blir det svårt att styra och följa upp hur medlen från kommunen använts och om uppdraget är fullföljt. Om 10 mnkr faktiskt gått till förskolan och minskade barngrupper är inte tydligt i återrapporteringen.

❖ Iakttagelser uppdrag vikarieanskaffning och sjukfrånvaro

Nämnden har genomfört ett uppdrag tillsammans med bl a Kommunstyrelsen att utreda förutsättningar för en gemensam vikarieanskaffning. Den ökade sjukfrånvaron leder till ökat behov av vikarier. Personalbrist upplevs som ett problem ute i verksamheterna både av chefer och pedagoger. På ledningsnivå talas om allmän brist på lärare och förskolelärare. Statistik över sjukfrånvaron visar en tydlig ökning mellan 2015 och 2017.

❖ Iakttagelser kommunikation ekonomi

Kommunikationen behöver förbättras internt i organisationen av hur ekonomin för nämnden ser ut, hur resurser fördelas internt och analysen av varför ett överskott uppstått.

### **Dialog med Utbildningsnämnden**

Förutom rapporten har revisorerna haft en dialog med representanter för nämnden. Där framgick följande:

- Allmänt framförs att djupintervjuerna endast ger en bild av de enheter som berörts av granskningen och inte en helhetsbild av Utbildning Gävle.
- Utbildningsnämnden har arbetat för att det ska vara en styrning. Målen ska överensstämja med Skollagen.
- Hösten 2018 kommer en ny modul i Stratsys som är anpassad för skolans systematiska kvalitetsarbete att börja användas. Man arbetar också med andra tekniska lösningar för att förbättra uppföljningen av måluppfyllelsen.
- Nämnden har diskuterat med Kommunstyrelsen både före beslut om kommunplanen och efteråt vid föredragningar i Kommunstyrelsen om att man behövt egenfinansiering för att säkra riktade statsbidrag och att anslaget 10 mnkr användes både till förskola och lågstadiet.  
Nämnden bekräftar att 2,1 mnkr gick till förskolan (+ riktade statsbidrag) och att resterande 7,9 mnkr gick in i fördelningen

av elevpeng till lågstadiet, både kommunala skolor och friskolor som en egenfinansiering för att få de riktade statsbidragen.

- Nämndens ordförande berättar att när lärarlönelyftet och karriärtjänsterna löper ut kommer hälften av karriärtjänsterna bli tillsvidaretjänster som riktas till områden med lägre måluppfyllelse och den andra hälften blir riktade insatser mot olika prioriterade områden, t ex digitalisering, under 3 år.
- Nämnden har en god bild av vad som brister: Pojkars resultat, matematik och svenska 2. Många olika insatser görs, men det är svårt att avläsa resultat. När det gäller satsningen på en likvärdig skola och uppbyggnaden det nya högstadiet Vallbacksskolan har dock en förbättrad måluppfyllelse konstaterats.
- Kontinuitet i ledarskapet är en framgångsfaktor för att få ett långsiktigt kvalitetsarbete och därmed bättre resultat.

### **Revisorernas slutsatser av granskningen**

Revisorerna bedömer resultatet av genomförda granskningar utifrån de åtta grunderna för kritik enligt God revisionsred:

- ❖ Bristande måluppfyllelse, ohörsamhet till mål och riktlinjer fastlagda av fullmäktige eller i föreskrifter.
- ❖ Bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll.
- ❖ Förtroendeskada eller annan immateriell skada.
- ❖ Ekonomisk skada.
- ❖ Obehörigt beslutsfattande.
- ❖ Icke lagenlig verksamhet, brottslig gärning.
- ❖ Otillräcklig beredning av ärenden.
- ❖ Ej rättvisande redovisning.

Denna rapport är en del av revisorernas granskning under 2017 av hur styrning, ledning, uppföljning och kontroll fungerar inom nämnden avseende de brister i måluppfyllelse som konstaterats under flera år.

Redovisningen av kvalitetsuppföljningen från respektive förskola och skola är biträdande förskolechefs och biträdande rektors ansvar. I denna granskning konstateras brister i den återrapportering i Stratsys som ska göras till nämnden.

Den andra granskningen som revisorerna genomfört under 2017 visade att det fanns en stor personalomsättning bland biträdande rektorer. Detta faktum tillsammans med den bristerna i faktisk återrapportering i Stratsys visar att nämndens bild av kvalitetsarbetet längst ut har brister. I högre stadier finns betyg som också visar resultaten, men i de lägre årskurserna behövs kompletterande information. Att veta var det brister finns är också en förutsättning för att kunna rikta insatser från nämndens sida.

En ekonomisk styrning med budget finns, men god ekonomisk hushållning är ett vidare begrepp: används resurserna effektivt? Bristen på förskollärare och lärare riskerar att sänka kvalitén. Att andra personal-kategorier kan utföra vissa arbetsuppgifter kan vara en lösning.

Arbetsgivarfrågorna är ytterst Kommunstyrelsens ansvar och nämnden kan inte ensam besluta om arbetsvillkor och lönesatsningar. Att skapa förutsättningar och incitament för ett långsiktigt kvalitetsarbete är viktigt för att få en bättre kontinuitet i ledarskapet.

### **Bristande måluppfyllelse**

Revisorerna har i flera år uttryckt oro för att betyg och behörighet till gymnasiet legat på en låg nivå. Stora skillnader mellan grundskolorna har konstaterats.

Den bristande måluppfyllelsen innebär negativa effekter för arbetsmarknadens behov och samhällets utveckling. Den bristande måluppfyllelsen innebär också att elever hamnar i utanförskap och inte kommer in på arbetsmarknaden.

De granskningar som revisorerna genomfört under 2017 pekar på att kvalitetsarbetet på skolnivå idag hämmas av bristande kontinuitet i ledarskapet. Dessutom konstateras att uppföljningen av måluppfyllelsen via systemet Stratsys på skolnivå inte är heltäckande, vilket till del kan försvåra nämndens styrning.

Revisorerna ser ett behov av att Kommunstyrelsen i sin uppsiktsroll djupare analyserar orsaker till bristande elevresultat och som ytterst arbetsgivaransvarig tillsammans med Utbildningsnämnden vidtar åtgärder.

*Hampus Forsmark*

Hampus Forsmark  
Revisorskollegiets ordförande

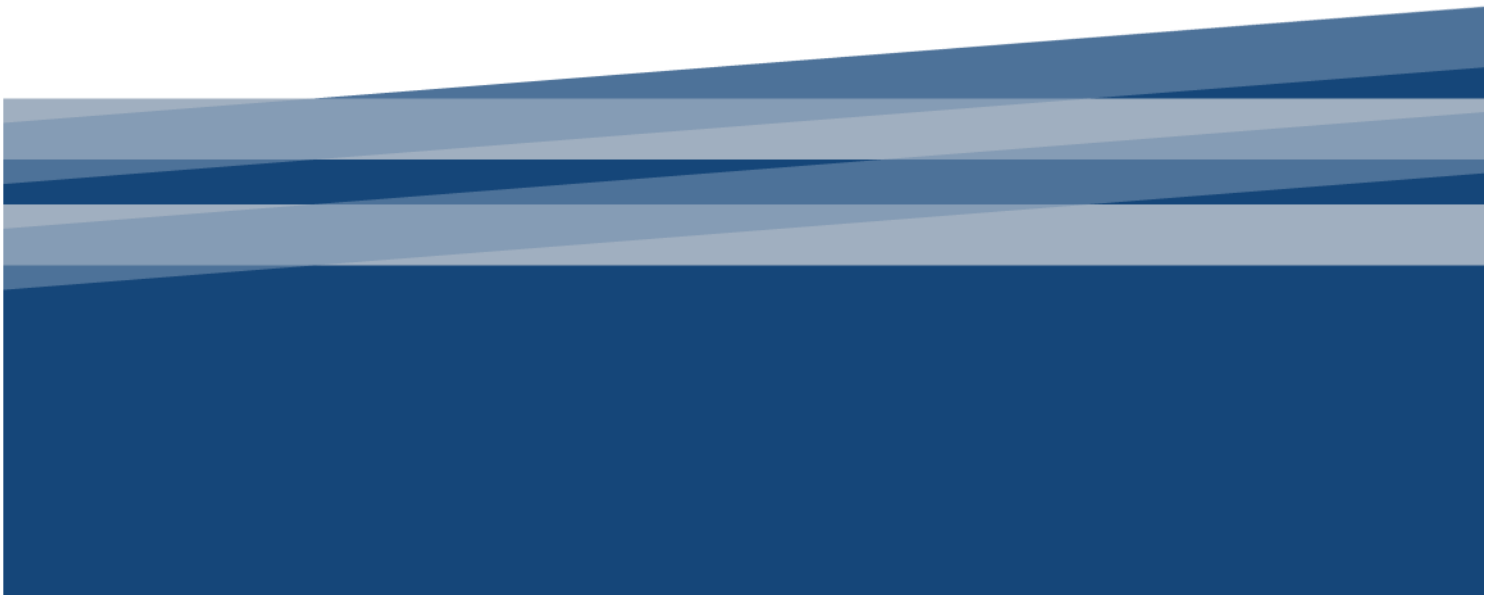
*Gunilla Beckman Ljung*  
Gunilla Beckman Ljung  
Revisionschef

Bilaga: Rapport ” Granskning av styrkedjan i Utbildningsnämnden ”

REVISIONSKONTORET  
Dnr 17REK22



# Granskning av styrkedjan i Utbildningsnämnden



## Innehåll

1. Sammanfattning .....	3
1.1 Rekommendationer .....	5
2. Inledning .....	6
2.1 Bakgrund .....	6
2.2 Syfte och revisionsfrågor .....	6
2.3 Avgränsning .....	6
2.4 Revisionskriterier .....	7
2.5 Ansvarig nämnd/styrelse .....	7
2.6 Metoder .....	7
3. Styrkedjan .....	8
3.1 Kartläggning av styrkedjan .....	8
3.1.1. Information utifrån dokumentgenomgång .....	8
3.1.2 Information utifrån intervjuer .....	9
3.3 Sammanfattande bedömning av kartläggning av styrkedjan .....	12
3.4 Rekommendation .....	12
4. De politiska uppdragen .....	12
<b>4.1</b> Utbildningsnämnden får i uppdrag att fortsätta arbetet med att minska barngrupperna i förskolan .....	13
4.1.1 Information utifrån dokumentgenomgång .....	13
4.1.2 Information från intervjuer .....	14
4.1.3 Stickprov .....	14
4.1.4 Sammanfattande bedömning av uppdraget minskade barngrupper .....	17
4.2 Utbildningsnämnden får i uppdrag att utreda förutsättningar för att införa ett industriprogram. ....	19
4.2.1. Information utifrån dokumentgenomgång .....	19
4.2.2. Information utifrån intervjuer .....	19
4.2.3. Sammanfattande bedömning .....	19
4.3 Utbildningsnämnden får i uppdrag att i samverkan med övriga berörda utreda förutsättningarna för en gemensam vikarieanskaffning i kommunen. ....	20
4.3.1. Information utifrån dokumentgenomgång .....	20
4.3.2 Information utifrån intervjuer .....	20
4.3.3 Information utifrån faktagranskning .....	20
4.3.4 Sammanfattande bedömning .....	21
5. De politiska målen .....	21
5.1 Alla barn och elever utmanas och klarar sin utbildning. (Medborgare) .....	21
5.1.1 Information utifrån dokumentgenomgång .....	21
5.1.2 Information utifrån intervjuer .....	21

5.1.3 Sammanfattande bedömning av målet alla barn utmanas och klarar sin utbildning. ....	23
5.1.4 Rekommendation .....	23
5.2 Utbildning Gävles verksamheter ger likvärdiga förutsättningar (Medborgare).....	24
5.2.1 Information utifrån dokumentgenomgång .....	24
5.2.2 Information utifrån intervjuer .....	24
5.2.3 Sammanfattande bedömning av målet Utbildning Gävles verksamheter ger likvärdiga förutsättningar .....	26
5.2.4 Rekommendation .....	26
5.3 Utbildning Gävles medarbetare utmanar och leder barn och elever mot högre måluppfyllelse (Medarbetare) .....	26
5.3.1 Information utifrån dokumentgenomgång .....	26
5.3.2 Information utifrån intervjuer .....	26
5.3.3 Sammanfattande bedömning Utbildning Gävles medarbetare utmanar och leder barn och elever mot högre måluppfyllelse .....	27
5.3.4 Rekommendation .....	27
5.4 Utbildning Gävles chefer leder medarbetare mot goda resultat (medarbetare) .....	28
5.4.1 Information utifrån dokumentgenomgång .....	28
5.4.2 Information utifrån intervjuer .....	28
5.4.3 Sammanfattande bedömning av målet Utbildning Gävles chefer leder medarbetare mot goda resultat .....	29
5.4.4 Rekommendation .....	29
5.5 Alla elever ska ha kunskap och handlingskompetens, i förhållande till sin ålder, för att kunna agera hållbart. (hållbarhet) .....	30
5.5.1 Information utifrån dokumentgenomgång .....	30
5.5.2 Information utifrån intervjuer .....	30
5.5.3 Sammanfattande bedömning av målet Alla elever ska ha kunskap och handlingskompetens, i förhållande till sin ålder, för att kunna agera hållbart.....	31
5.5.4 Rekommendation .....	31
6.Stratsys .....	31
6.1 Information utifrån dokumentgenomgång .....	31
6.2 Stickprov .....	32
6.3 Information utifrån intervjuer .....	32
6.4 Sammanfattande bedömning av Stratsys .....	33
6.5 Rekommendation .....	33
Källförteckning .....	34
Bilaga 1 .....	35



# 1. Sammanfattning

Revisionskontoret har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gävle Kommun granskat styrkedjan i Gävle kommun. Detta för att se om och vilka brister som finns i styrningen. Utvalda enheter 2017 är Utbildningsnämnden och AB Gavlegårdarna. Denna rapport avser enbart Utbildningsnämnden.

Granskningen grundas på intervjuer och dokumentstudier och är genomförd mellan november 2017 och mars 2018. I och med att den valda granskningsmetoden gällande den empiriska undersökningen består av djupintervjuer istället för enkätundersökningar är rapporten skriven utifrån intervjuobjektens uppfattning om styrkedjan i Utbildningsnämnden. Våra slutsatser baseras på de granskade enheterna. Rapporten kan inte ge en total bild över styrkedjan inom Utbildningsnämnden men speglar hela kedjan från Kommunfullmäktige ned till de enskilda granskade enheterna.

Svaren på syftet och revisionsfrågorna följer nedan

- *Granskning av hur styrkedjan ser ut från kommunfullmäktige till den enskilda enheten samt hur återrapporteringen utförs.*

Vår bedömning av styrkedjan som helhet är att det finns brister gällande informationsflödet ned i verksamheten samt även gällande återrapportering från verksamheterna uppåt i organisationen till Kommunfullmäktige. I granskningen avseende återrapportering har, förutom intervjuer, vi även gjort en dokumentgranskning av samtliga enheters återrapportering via Stratsys inom Utbildning Gävle.

Uppfattningen utifrån intervjuer är att det är långa beslutsvägar och att det tar tid att få fram information samt att erhålla information ovanifrån organisationen. Vad gäller den formella återrapporteringen så sker det i verksamhetsrapporter tre gånger per år, baserat på bl.a. information från systemet Stratsys.

Den bild vi får från intervjuer med enheterna är att deras rapportering i Stratsys av måluppfyllelse varierar men att de uppfattar det som att skolformscheferna inte ger tydlig återkoppling på rapportering eller brist på rapportering i Stratsys. Det är otydligt för förskolecheferna och rektorerna vad förvaltningsledningen har för förväntningar på dem. Detta resulterar i brister i återrapporteringen från enhetsnivå. Om alla inte återrapporterar kan slutsatser dras på ofullständigt underlag.

Styrningen av uppdragen har brister avseende informationsflödet samt återrapportering. Status på uppdragen rapporteras i verksamhetsrapporterna, dock inte fullt ut. Se exempel under avsnitt 4.1.1.

- *Hänger de olika delarna i styrkedjan ihop? Fungerar styrning och ledning i alla led?*

Vår uppfattning är att viss information stannar på förvaltningsledningsnivå vilket gör att informationen som går vidare nedåt inte är tydlig alternativt skapar utrymme för misstolkningar.

Vi upplever att verksamheterna arbetar mot målen på bästa sätt och utifrån de förutsättningar de har. Detta görs genom verksamhetsplanerna som bryts ned i handlingsplanerna ute på enheterna. Det är dock inte alla på pedagog -och lärarnivå som ser kopplingen mellan handlingsplanen och verksamhetsplanen. Det är något som bör bli tydligare.

- *Eventuella motstridiga mål eller mål som är i konflikt med lagstiftning kartläggs.*

Det som framkommer är att kommunmålen i hållbarhetsperspektivet är mer ambitiösa än målen enligt Skollagen, vilket kan leda till att andra mål enligt den statliga styrningen blir lidande. I det stora hela gör vi bedömningen att det inte finns några större konflikter mellan den kommunala styrningen och den statliga styrningen avseende de mål som har valts ut för granskning.

- *Finns en målstyrning mot god ekonomisk hushållning?*

I Kommunallagen finns ett krav att kommunens verksamheter ska ha en god ekonomisk hushållning enligt 11 kap § 1. Ett av målen i nämnden är att Utbildning Gävle ska vara resurseffektiv vilket visar på att det finns en målstyrning mot god ekonomisk hushållning. Information utifrån intervjuobjekten är att samtliga anger att det finns en budget, och att den ska vara i balans vilket blir deras styrning mot god ekonomisk hushållning.

Vi har även gjort följande iakttagelser

- Det finns en konflikt i den statliga styrningen och den kommunala styrningen avseende Utbildningsnämndens uppdrag att fortsätta arbetet med att minska barngrupperna i förskolan. Skolverkets riktmärken för barngrupper är 6–12 barn/ barngrupp för förskolebarn i åldern 1–3 år och 9–15 barn/ barngrupp för förskolebarn i åldern 4–5 år. Dessa riktmärken är enligt förvaltningsledningen inte möjliga att uppnå eftersom det skulle innebära en kraftig utbyggnad av förskolor samtidigt som det är stora svårigheter att rekrytera förskollärare. Den inriktning nämnden valt är att mäta antal barn per personal och när antalet minskar antas att personalen arbetar med barnen i mindre grupper. Personaltäthet är ett mått som används i statlig och kommunal statistik.
- En ytterligare aspekt finns och det rör riktade statsbidrag för att minska barngrupperna utifrån antal barn, respektive kommunfullmäktiges extra medel, 10 mnkr, i budget 2017 till arbetet för att minska barngrupperna. Här har nämnden att ta hänsyn till regelverken för att för att få del av de riktade statsbidragen och får anpassa sina åtgärder efter detta. Samtidigt har även riktade statsbidrag för lågstadiesatsningen ställt krav som gjort att medlen från fullmäktige delvis använts för att uppfylla dessa regelverk. Ur nämndens synpunkt handlar det om att optimera intäkterna från både stat och kommun. Ur fullmäktiges synpunkt blir det svårt att styra och följa upp hur medlen från kommunen använts och om uppdraget är fullföljt. Har 10 mnkr faktiskt gått till förskolan och minskade barngrupper? Det är ett annat exempel på konflikter mellan olika styrssystem från staten och kommunen.
- Nämnden har under året haft ett uppdrag tillsammans med Kommunstyrelsen och andra berörda nämnder att utreda förutsättningar för en gemensam vikarieanskaffning vilket har genomförts på förvaltningsledningsnivå. Den ökade sjukfrånvaron leder till ökat behov av vikarier. Personalbrist upplevs som ett problem ute i verksamheterna både av chefer och pedagoger. På ledningsnivå talas om allmän brist på lärare och förskolelärare. Nedan har vi sammanställt statistik över sjukfrånvaron. Det är en tydlig ökning mellan 2017 och 2015, förutom långtidsjukfrånvaron för visstidsanställda i gymnasieskolan som har minskat.

SAMMANSTÄLLNING SJUKSTATISTIK 2015-2017					
UTBILDNING GÄVLE	Jan-Dec 2015	Jan- Dec 2016	Jan-Dec 2017	Ökn/minsk sedan 2015	Ökn/minskning % sedan 2015
<b>Antal sjukdagar per anställning - Tillsvidare</b>	18,1	20,3	22,5	4,4	24%
Varav sjukdagar över 91 dagar	9,2	11,1	12,3	3,1	34%
<b>Antal sjukdagar per anställning - Visstid</b>	10,5	10,9	12,3	1,8	17%
Varav sjukdagar över 91 dagar	2,1	1,1	3,0	0,9	43%
GYMNASIESKOLA	Jan-Dec 2015	Jan- Dec 2016	Jan-Dec 2017	Ökn/minsk sedan 2015	Ökn/minskning % sedan 2015
<b>Antal sjukdagar per anställning - Tillsvidare</b>	8,7	10,4	12,4	3,7	43%
Varav sjukdagar över 91 dagar	5,1	6,4	8	2,9	57%
<b>Antal sjukdagar per anställning - Visstid</b>	6,7	6,4	8	1,3	19%
Varav sjukdagar över 91 dagar	3,7	1,0	2,1	-1,6	-43%
GRUNDSKOLA	Jan-Dec 2015	Jan-Dec 2016	Jan-Dec 2017	Ökn/minsk sedan 2015	Ökn/minskning % sedan 2015
<b>Antal sjukdagar per anställning - Tillsvidare</b>	14,7	18,7	19,2	4,5	31%
Varav sjukdagar över 91 dagar	6,8	11,1	10,6	3,8	56%
<b>Antal sjukdagar per anställning - Visstid</b>	9,4	10,1	12,5	3,1	33%
Varav sjukdagar över 91 dagar	2	1,4	3,7	1,7	85%
FÖRSKOLA	Jan-Dec 2015	Jan-dec 2016	Jan-dec 2017	Ökn/minsk sedan 2015	Ökn/minskning % sedan 2015
<b>Antal sjukdagar per anställning - Tillsvidare</b>	25,1	25,8	29,6	4,5	18%
Varav sjukdagar över 91 dagar	12,6	12,6	15,3	2,7	21%
<b>Antal sjukdagar per anställning - Visstid</b>	17,1	17,3	18,1	1	6%
Varav sjukdagar över 91 dagar	0,9	1	2,2	1,3	144%

- Kommunikationen behöver förbättras internt i organisationen av hur ekonomin för nämnden ser ut, hur resurser fördelas internt och analysen av varför ett överskott uppstått. Den del av överskottet som beror på minskade elevvolymen jämfört med budget återkrävs. Hade däremot antalet elever varit högre hade detta varit en grund för att avskryva ett underskott kopplat till volymökning.

## 1.1 Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat och våra iakttagelser vill vi lämna följande rekommendationer:

- I de fall nämnden beslutar att gå emot ett ursprungligt beslut från kommunfullmäktige bör det synliggöras i återrapporteringen
- Tydligare rutiner kring uppföljning och återkoppling i Stratsys ned till verksamheten
- Tydligare återkoppling till verksamheterna
- Tydligare informationskedja så att inte information stannar på vägen ned till verksamheten
- Transparens gällande ekonomin, ned i varje led.

## 2. Inledning

### 2.1 Bakgrund

Gävle kommuns revisorer har i revisionsplanen för 2017, beslutat att granska styrkedjan i Gävle kommunkoncern för att verifiera om den interna kontrollen är tillräcklig. Vid eventuella brister i den interna kontrollen, finns risk i att nämnder/bolag i Gävle kommun inte följer Kommunfullmäktiges mål och uppdrag beslutade i kommunplanen, alternativt inte har mål som är i enlighet med god ekonomisk hushållning.

### 2.2 Syfte och revisionsfrågor

- Granskning av hur styrkedjan ser ut från Kommunfullmäktige (KF) till den enskilda enheten samt hur återrapporteringen utförs. År 2017 görs en förstudie avseende Utbildningsnämnden (UN) och AB Gavlegårdarna.
- Hänger de olika delarna i styrkedjan ihop? Fungerar styrning och ledning i alla led?
- Eventuella motstridiga mål eller mål som är i konflikt med lagstiftning kartläggs.
- Finns en målstyrning mot god ekonomisk hushållning?

### 2.3 Avgränsning

Granskningen har avgränsats till två rektorsområden inom grundskolan, två förskoleområden samt en gymnasieskola och grundsärskolan. Vi har avgränsat vår granskning till följande nämnds specifika mål och uppdrag:

#### Perspektivet medborgare

- Alla barn och elever utmanas och klarar sin utbildning
- Utbildning Gävles verksamheter ger likvärdiga förutsättningar

#### Perspektivet medarbetare

- Utbildning Gävles medarbetare utmanar och leder barn och elever mot högre måluppfyllelse
- Utbildning Gävles chefer leder medarbetare mot goda resultat

#### Perspektivet hållbarhet

- Alla elever ska ha kunskap och handlingskompetens, i förhållande till sin ålder, för att kunna agera hållbart.

## Uppdrag

- Utbildningsnämnden får i uppdrag att fortsätta arbetet med att minska barngrupperna i förskolan.
- Utbildningsnämnden får i uppdrag att utreda förutsättningar för att införa ett industriprogram.
- Utbildningsnämnden får i uppdrag att i samverkan med övriga berörda utreda förutsättningarna för en gemensam vikarieanskaffning i kommunen.

## 2.4 Revisionskriterier

En utgångspunkt för granskningen är de ramverk för styrning av Gävle kommunkoncern som nämns nedan.

- Kommunfullmäktiges mål och uppdrag i kommunplan 2017
- Reglementen
- Internkontrollplan/ verksamhetsplan
- Kommunallag

Att granska efterlevnaden av särslagstiftning, som Skollagen ingår inte i denna granskning. Via intervjuer kommer dock eventuella målkonflikter att kartläggas.

## 2.5 Ansvarig nämnd/styrelse

Utbildningsnämnden och Kommunstyrelsen.

## 2.6 Metoder

Granskningen grundas på intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har skett med bland annat förvaltningsledning i Utbildning Gävle (Förvaltningschef som även är t.f. Chef för gymnasieskolan, Chef för grundskolan och Chef för förskolan) samt rektorer, biträdande rektorer, förskolechefer, biträdande förskolechefer samt lärare och förskollärare. Se bilaga 1 för en mer utförlig förteckning.

## 3. Styrkedjan

I detta avsnitt redovisar vi hur styrkedjan fungerar i Utbildningsnämnden bland annat utifrån de styrdokument som finns.

### 3.1 Kartläggning av styrkedjan

#### 3.1.1. Information utifrån dokumentgenomgång

Följande styrdokument har identifierats:

- Reglemente (15KS112), som är det främsta styrdokumentet för nämnden, antas i Kommunfullmäktige.
- Delegationsordning, det dokument som styr vem som får göra vad som nämndens företrädare men även enligt Skollagen och annan lagstiftning.
- Budget, som är den styrning som finns mot god ekonomisk hushållning, varje rektor och förskolechef har sitt eget budgetansvar. (Antas av Kommunfullmäktige)
- Internbudget (Antas av Utbildningsnämnden)
- Verksamhetsplan (antas av Utbildningsnämnden), som är verksamhetens styrdokument utifrån mål och uppdrag som bryts ned till handlingsplaner och arbetsplaner där aktiviteter framgår för att uppnå målen.
- Verksamhetsrapport som är en återrapportering till Kommunfullmäktige avseende verksamhetsplanen.
- Internkontrollplan där risker för att ej kunna uppfylla målen framkommer. (Antas av Utbildningsnämnden)
- Internkontrollrapport som är en återrapportering till Kommunfullmäktige avseende internkontrollplanen.

Nämnden styrs av de uppdrag och mål som framgår i kommunplanen. Utöver det så styrs de av läroplanen för förskolan och skolan samt Skollagen och övriga regelverk. Det är nämndens ansvar att hantera uppdrag och mål.

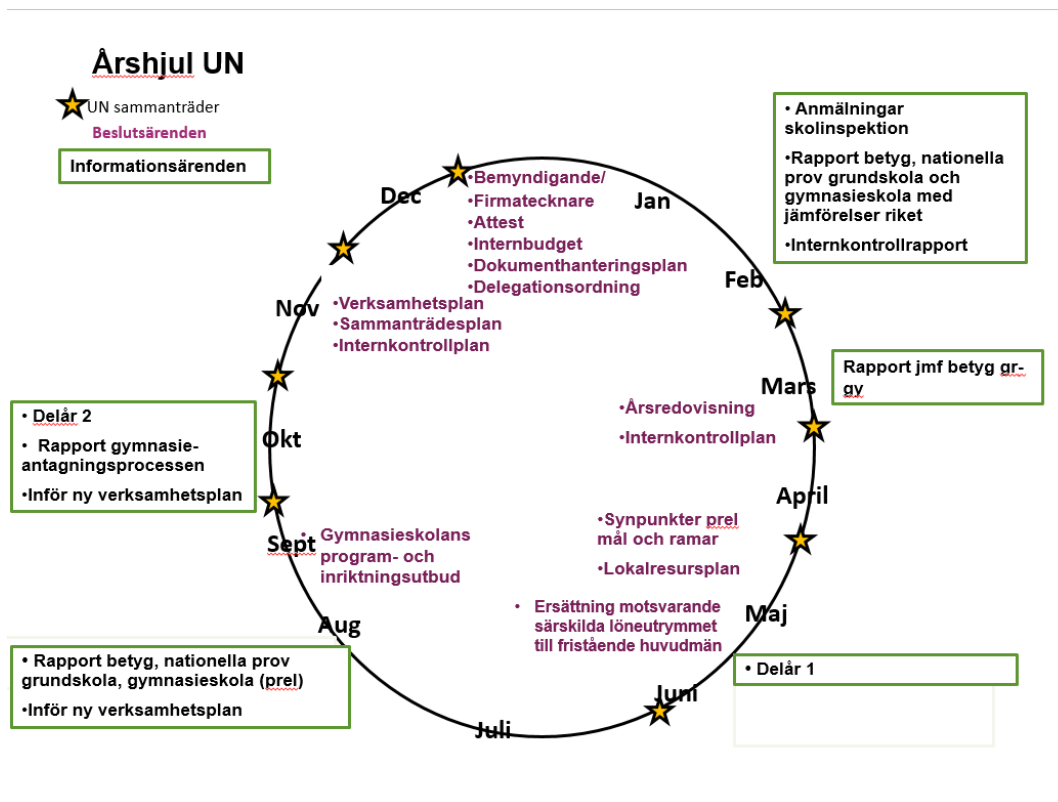
De uppdrag och mål som beslutas av Kommunfullmäktige ska sedan kommuniceras ned i verksamheten. Nämndens uppgift är att bryta ned de kommunövergripande målen till nämndspecifika mål i verksamheten. Detta tas fram av nämnden tillsammans med förvaltningsledningen och framställs i verksamhetsplanen. Operativa mål tas fram av förskole- och rektorsområdena. Statusen för hur verksamheterna ligger till med uppdrag och mål framgår av verksamhetsrapporterna.

Uppföljning av verksamhetsplanen görs genom systemet Stratsys där verksamheterna ska dokumentera den årliga handlingsplanen för enheterna samt uppföljning av handlingsplanen. Detta utförs efter Utbildningsnämndens årshjul (se fig.1) Ytterligare genomgång av Stratsys presenteras i avsnitt 6:1.

Utöver dessa styrdokument styrs nämnden och verksamheterna av budgeten. Det är ett krav på att budgeten ska vara i balans.

Ett av nämndens mål är att Utbildning Gävle ska vara resurseffektiv. *Varje budgetansvarig och verksamhet ska inom given totalram använda organisation, medarbetares arbetsinsatser och övriga resurser effektivt för att optimera barns och elevers måluppfyllelse.* (verksamhetsplan 2017 – 2020 Utbildningsnämnden)

Fig.1



### 3.1.2 Information utifrån intervjuer

### Kommunstyrelsens ordförande ( KSO)

Framhåller att det främsta styrdokumentet är kommunplanen och budgeten. Betonar även att det finns svårigheter med styrningen när man inte har majoritet. Kommunstyrelsen har uppsiktsplikt över nämnderna och de kommunala bolagen, och det är deras ansvar att se till att verksamhetsplaner, verksamhetsrapporter, internkontrollplaner, interkontrollrapporter och årsredovisning upprättas och inlämnas till kommunstyrelsen.

KSO anser inte att det finns några konflikter mellan målen/uppdragen och regelverken men att det kan finnas konflikter mellan uppdragen och målen.

Politiska uppdrag som Kommunstyrelsen får, hanteras lika oavsett om det är uppdrag som står i kommunplan eller om det är spontana uppdrag. Först tillsätts en arbetsgrupp, parlamentarisk, politisk, tjänstemannagrupp eller hur den nu kan se ut, kommunledningskontoret tillsätter sedan tjänstemannastöd till arbetsgruppen, förslag till beslut upprättas och går ut på remiss, när remissvaren inkommit arbetas de in i förslaget alternativt avslås och sedan läggs ett nytt förslag till beslut som går upp i Kommunstyrelsen.

Uppsiktsrollen för nämnderna görs genom veckovisa möten med nämndernas ordförande samt genom de rapporter och planer som upprättas och lämnas in till Kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsens vice ordförande tillägger att nämnden kallas till Kommunstyrelsen två-tre gånger/år för att redovisa sina uppdrag. När Utbildningsnämnden är i Kommunstyrelsen redovisar de alltid för sina uppdrag, både nationella och kommunala.

### Ordförande i Utbildningsnämnden

Styrkedjan ser i grova drag ut enligt nedan:

Kommunfullmäktige/Kommunstyrelsen → Utbildningsnämnden → Förvaltningsledningen → Verksamheterna

Nämnden tillämpar balanserat styrkort som styrmodell i enlighet med kommunkoncernens styrmodell. Nämnden upprättar verksamhetsplan årligen med de nämndspecifika mål och uppdrag utifrån Kommunfullmäktiges direktiv.

Spontana uppdrag som läggs fram via motioner hanteras i nämnden i den takt de kommer, sedan vidare ned till förvaltningsledningen.

Fokus ligger på budget i balans. Det är dock svårt med en ett-årsbudget baserat på kalenderår när verksamheten är baserad utifrån ett läsår. En mer långsiktig budget efterfrågas. Ordförande anser att det är fel att det blir ett överskott då hon anser att det tyder på att resurserna inte använts på rätt sätt. Det ska gå plus minus noll, då har de använt resurserna på bästa sätt.

### Förvaltningschef och t.f. Chef för gymnasieskolan

Nämndens mål och uppdrag beslutas av Kommunfullmäktige. Uppdragen fördelas i ledningsgruppen på förvaltningen. Framhåller att uppdragen för 2017 är utförda och att de inför 2018 dokumenterar uppdragen i ett dokument där det framgår status och ansvarig person. Betonar att det finns en oro när det kommer till styrprocessen, då det är en målstyrning samtidigt som uppdragen tenderar att bli fler. Nämnden styrs även främst av regering och riksdag. Förvaltningschefens uppfattning är att det finns en väldigt tydlig styrning mot god ekonomisk hushållning. För 2017 hamnar de olyckligtvis på ett för stort överskott. Största anledningen är att de har fått för stor budget baserad på fler elever och barn än det faktiska utfallet. Det blir ett pedagogiskt dilemma menar han, då det är svårt att motivera överskottet inför de anställda.



### Chef för grundskolan

Målen som kommer från nämnden genom verksamhetsplanen stämmer med läroplanens styrning. Hon anser att de har gjort ett bra arbete för att inte få målkonflikter mellan de två styrningarna, dock är uppdragen för 2018 för detaljrika. När det kommer till målen ses de över varje år, men de ska fungera långsiktigt, vilket innebär att de inte tar fram helt nya verksamhetsplaner från början varje år.

### Rektorer och biträdande rektorer

#### Polhemsskolan

Framhåller att målen i verksamhetsplanen stämmer väl överens med läroplanen och det som de gör i skolan. Verksamhetsplanen kommuniceras ut till de anställda som integreras med arbetsplanerna som de upprättar varje läsår. När det kommer till ekonomin så är de styrda utifrån sin budget men upplever i övrigt inte att det finns någon tydlig styrning utifrån ekonomisk hushållning.

#### Sätra rektorsområde

Målen formuleras i Stratsys och verksamhetsplanen har de tillgänglig. De nämner att det är viktigt att läsa kommunplanen för att få en helhetsbild av kommunen. De framhåller att nämnden gör verksamhetsbesök, vilket de ser som väldigt positivt. När det kommer till ekonomin så framhåller de mer de statliga bidragen och styrningen än den ekonomiska styrningen från kommunen.

#### Vallback rektorsområde

Framhåller att styrningen ovanifrån är så tydlig som den behöver vara. Rektor förmedlar ut kommunens övergripande mål till verksamheten vid varje terminsstart. Biträdande rektor är väl medveten om var informationen kommer från. Hon läser även Utbildningsnämndens protokoll löpande. Gällande ekonomin så uppfattar vi det som att rektorn anser att det är tydlig styrning medan biträdande rektor inte ser styrningen mer än att budgeten ska vara i balans och framhåller även sin frustration över nämndens kontinuerliga sparkrav.

#### Grundsärskolan

T.f. rektor framhåller hur styrningen ovanifrån går ned i verksamheten genom verksamhetsplanen till operativa mål. De fokuserar på några mål i ledningsgruppen och för dessa vidare ner i verksamheten. Betonar att det tar tid att komma genom processen, och att när det kommer till kortsiktiga mål har de inte möjlighet att arbeta färdigt med dem. Det är svårt att få tid till att se till att arbetet implementeras, betonar att de även har läroplanen som styr. Den ekonomiska styrningen som märks ovanifrån är att budgeten inte får överskridas.

### Lärare

En uppfattning som de intervjuade lärarna delar, är att de inte ser någon direkt koppling till nämndens mål och uppdrag även om de förstår att det kommer från kommunen. Läroplanen styr verksamheten och rektorn styr verksamheten efter budget, medvetenhet om att budgeten ska hållas finns hos lärarna enligt vår uppfattning. Uppfattningen hos lärarna är dock att de inte får behålla eventuellt överskott vilket tyder på att det inte har kommunicerats hur rektorsområdet och nämnden hanterar över/underskott i olika verksamheter och för nämnden som helhet. Förbättringsområden som kommer upp är att det borde vara mer öppenhet i styrningen. De pratar om att det vore bättre med en plattare organisation eller att det bör inrättas fler möjligheter till möten i konstellationen politiker-förvaltningsledning-rektorer och lärare.

### Chef för förskolan

Framhåller att de försöker koppla allt de gör i verksamheten till läroplanen och målen. Det ska alltid kopplas till den kommunala och den statliga styrningen, men att det ska vara samma styrmodell. Betonar att det är en utmaning att få det begripligt ute hos förskolecheferna.

### Förskolechefer och biträdande förskolechefer

Förskolecheferna ser verksamhetsplanen som ett styrdokument men framhåller att det är svårt att bryta ned nämndens mål till aktiviteter och få det att gå ihop med läroplanen. Målen bryts ned i handlingsplanerna för varje förskola. De menar även att pedagogerna arbetar med målen men att det inte är alltid det dokumenteras. Ekonomiskt är den tydliga styrningen att budget ska vara i balans men inte hur de ska gå tillväga.

De biträdande förskolecheferna utgår från verksamhetsplanen men tänker inte nämnvärt på var informationen kommer ifrån. Förbättringspotential som lyfts fram är att de eftersöker en mer långsiktig budget än ett år, då det är svårt att bygga verksamheten kring en kortsiktig budget, och att det är den enda styrning de har när det kommer till ekonomin. Det lyfts även fram att de önskar att arbetskläder skulle vara något som erbjuds pedagogerna och undrar hur detta stämmer med jämställda anställningsvillkor inom Gävle kommun. I Utbildningsnämndens verksamhetsplan 2017–2020 framgår det i en indikator under målet ”Utbildning Gävles medarbetare utmanar och leder barn och elever mot högre måluppfyllelse” att det ska råda jämställda anställningsvillkor.

### Förskollärare

Framhåller att det är långa beslutsvägar, men att de vet vad det är för prioriterade mål som de ska arbeta mot, utifrån förskolornas handlingsplan. De är även väl medvetna om att budget ska hållas, de fick t.o.m. komma med förslag på besparingsåtgärder under varen men fick aldrig någon återkoppling. Förbättringspunkter är att de skulle vilja vara delaktiga i budgetarbetet, utöka utbildningsmöjligheter på individuellt plan och en bättre vikariehantering.

## 3.3 Sammanfattande bedömning av kartläggning av styrkedjan

Vår bedömning baseras på intervjuer gjorda ute på de valda enheterna. Vi ser ett behov av tydligare information gällande ekonomin i nämnden för att ge de anställda förståelse för hur deras egna verksamheter påverkar helheten. Vi upplever även att det finns en otydlighet när det kommer till möjlighet att få resurser för elever i behov av särskilt stöd. Nämnden framhåller i sin verksamhetsplan att jämställda arbetsvillkor ska råda, men jämställda anställningsvillkor i Gävle Kommun är ytterst Kommunstyrelsens ansvar.

## 3.4 Rekommendation

Transparens gällande ekonomi är något som behövs i verksamheterna enligt vår bedömning utifrån intervjuerna. En tydligare information och dialog skulle ge en bättre förståelse för nämndens ekonomi.

## 4. De politiska uppdragen

De uppdrag som vi redovisar i följande avsnitt är de uppdrag som vi har avgränsat vår granskning till.

## 4.1 Utbildningsnämnden får i uppdrag att fortsätta arbetet med att minska barngrupperna i förskolan.

### 4.1.1 Information utifrån dokumentgenomgång

Enligt kommunplanen för 2017 tilldelas utbildningsnämnden 10 mnkr till minskade barngrupper i förskolan. Utöver riktat kommunbidrag har nämnden beviljats statliga riktade bidrag för förskolan på 4,9 mnkr för läsåret 2016/2017 och 8,4 mkr för läsåret 2017/2018.

I nämndens verksamhetsplan står det: *Medel fördelas till de förskolor som enligt planering minskar barngrupperna. Medel fördelas generellt i elevpeng till årskurs 1–3 för att möjliggöra ett minskat antal elever. Statsbidrag söks parallellt för minskade barngrupper i förskolan samt för minskade klasser i årskurs 1–3.*

I verksamhetsrapporten för helår 2017 som är en återrapportering till kommunfullmäktige står det: *Personaltäthet i förskolan har ökat från 5,4 till 5,3 barn/årsarbetare. Motsvarande siffror för riket är 5,3 respektive 5,2 barn/årsarbetare (båda siffrorna gäller kommunal regi). Statistik per 15 oktober 2017 redovisas i april 2018.*

*Barngruppernas genomsnittliga storlek har enligt SCB ökat i Gävle, medan de minskat i riket. Vad en barngrupp är och hur den ska redovisas är inte definierat, vilket innebär att det görs olika tolkningar av hur en barngrupp ska redovisas. I Gävle finns sedan tidigare förskolor med större avdelningar, vilket också redovisas i SCB-statistiken. Arbetet under dagen sker dock inte i dessa större grupper, utan barnen delas upp på olika sätt. Utbildningsnämndens bedömning, utifrån att personaltätheten har ökat, är att arbete med barnen sker i mindre grupperingar, men att redovisningen görs utifrån ett strikt avdelningsbegrepp. Under 2018 ska förvaltningen tillsammans med förskolorna ta fram ett mer rättvisande sätt att redovisa barngruppernas storlek utifrån hur organisationen kring barnen ser ut i vardagen.*

Gävle kommun har för 2016/2017 har tilldelats 4,9 mnkr för mindre barngrupper i förskolan. Den nya förordningen skapar möjligheter att öka omfattningen och tilldelningen inför 2017/2018 har utökats till 8,4 mnkr. Medlen används för att minska gruppernas storlek på ett antal förskolor.

Enligt internbudgeten för 2017 som beslutades av Utbildningsnämnden den 2016-12-07 framgår det att 2,1 mnkr av de beslutade 10 mnkr ska gå till förskolan och att 7,9 mnkr ska gå till grundskolan. Fördelningen har räknats fram utifrån andel beviljade statsbidrag. Där framgår även att det kommunala bidraget ska fördelas utifrån de enheter som har erhållit statsbidrag. Nämnden har för grundskolan beviljats statsbidrag med 17,7 mnkr för läsåret 2016/2017 och 17,5 mnkr för läsåret 2017/2018.

Det framgår även av internbudgeten att beviljade statsbidrag såsom lägstadiesatsningen och mindre barngrupper i förskolan budgeteras av respektive förskolechef/rektor som beviljats statsbidragen i och med att de har budgetansvar. (Internbudget 2017 utbildningsnämnden sid 5 och 8)

Enligt förvaltningens uppföljning av uppdraget mäts detta i antal barn per årsarbetare. Antalet har minskat från 5,4 barn/årsarbetare till 5,3 barn/ årsarbetare. Utifrån att personaltätheten ökat har bedömningen gjorts att arbetet med barnen sker i mindre grupperingar.

Skolverkets riktmärken för barngrupper är 6–12 barn/ barngrupp för förskolebarn i åldern 1–3 år och 9–15 barn/ barngrupp för förskolebarn i åldern 4–5 år.

#### *4.1.2 Information från intervjuer*

Uppfattningen från förvaltningsledningen, men även ordförande i nämnden är att barngrupperna har minskat, eller är oförändrade. Chefen för förskolan menar att de ser över vilka förskolor som de kan minska antalet barn på, och gör neddragningen där. Behöver de öppna tillfälliga förskolor för att freda de förskolor som har fått minskade barngrupper så gör de så, men det är inte alltid som det är tillräckligt. Hon menar även att det finns en konflikt då Skolverkets riktmärken avseende barngruppernas storlek inte är möjliga att uppnå.

Uppfattningen från de som arbetar ute i verksamheten såväl förskollärare, biträdande förskolechefer och förskolechefer är att barngrupperna inte har minskat. Det beror på att de inte får ekonomiska möjligheter till det, samt att de har en lagstadgad kö (plats inom fyra månader enligt Skollagen) vilket gör att de måste erbjuda plats till de barn som står i kö. Detta trots att de inte får ta in fler barn med risk för att bli återbetalningsskyldiga för erhållet statsbidrag. För att freda de förskolor som har erhållit bidrag tar de in barn på andra förskolor.

Stora barngrupper är en bidragande orsak till känslan av att det inte är likvärdigt och att den satsning som görs prioriteras på ett fåtal förskolor vilket inte bedöms leda till likvärdiga förutsättningar för barnen.

De förskolechefer som har medverkat i intervju har erhållit medel för minskade barngrupper för några av sina enheter. De är dock rörande överens om att bidraget inte är tillräckligt för att kunna minska barngrupperna utan att också behöva minska kostnaden inom något annat område vilket är svårt.

Förskolecheferna för områdena anger även att det är deras ansvar att budgetera de statliga och kommunala bidragen på de utvalda enheterna.

Enligt verksamheternas uppfattning har kommunbidraget fördelats efter statsbidraget, d.v.s. att de förskolor som har erhållit statsbidrag även har erhållit kommunbidrag, men de förstår inte varför. De intervjuade ger uttryck för att detta inte blir likvärdigt, då de anser att det även finns andra förskolor som är i behov av minskade barngrupper. De har heller inte någon uppfattning om hur stort det kommunala bidraget är, vilket är förstäeligt då det inkluderas i elevpengen.

Enligt förvaltningschefen är det tack vare kommunbidraget som de har kunnat bibehålla statsbidraget och inte har blivit återbetalningsskyldiga eftersom det finns ett krav kopplat till statsbidraget på motfinansiering från kommunen. Dock är han inte insatt i hur det är fördelat i detalj.

#### *4.1.3 Stickprov*

Vi har valt att undersöka hur det kommunala bidraget på 2,1 mnkr har fördelats på förskolorna. De förskolor som har erhållit bidrag från kommunen, stämmer det med hur bidragen från Skolverket har fördelats?

Enligt Skolverket har 19 förskolor i Gävle kommun för läsåret 2017/2018 beviljats med 8,4 mnkr samt 4,9 mnkr har beviljats för 35 förskolor i Gävle kommun för läsåret 2016/2017. Statsbidragets storlek är 30 000 kr/ minskat barn/år.

Vi har verifierat hur det har fördelats ut på förskolorna utifrån den ekonomiska redovisningen. (Ekonomisystemet Agresso)

Enligt fördelningsunderlaget till statsbidraget är den planerade minskningen av barngrupper ett till fem barn i de flesta fall. Det finns fyra förskolor som har erhållit stora delar av bidraget med anledning av att de kan öka antalet avdelningar på förskolan, vilket enligt beräkningarna ska leda till halverade barngrupper. Detta är dock inget som revisionen har verifierat att så har skett.

Vi har kontrollerat mot den ekonomiska redovisningen hur de statliga bidragen har fördelats samt de kommunala bidragen. Det vi har verifierat är att de 2,1 mnkr som förskolorna ska erhålla enligt budget även har fördelats procentuellt efter det statliga bidraget. Exempel: En förskola som har erhållit 10 % av det statliga bidraget har även erhållit 10 % av det kommunala bidraget, detta stämmer således med styrningen utifrån den interna budgeten.

Förskolans uppfattning är att bidragen inte räcker till, hur ser det ut i praktiken? Vi har därför valt att undersöka hur stor den genomsnittliga kostnaden är per år för ett barn i den kommunala förskolan. Den källan som vi har använt oss av är Kolada (Kommun-och landstingsdatabasen)

Den genomsnittliga kostnaden (bruttokostnad minus interna intäkter och köp av huvudverksamhet) för ett barn på den kommunala förskolan i Gävle Kommun var 2016 enligt Kolada 139 956 kr/ barn och år. Uppfattningen från förskolechefer och biträdande förskolechefer är att bidragen inte räcker till att minska barngrupperna.

Vi har tittat hur mycket bidrag som förskolorna i de utvalda förskoleområdena har erhållit och hur många barn som de ska ha minskat barngrupperna med för att erhålla bidrag. Jämför man med den genomsnittliga kostnaden/ barn ser man att ekvationen inte går ihop.

Valbo förskole område	Antal planerade minskade platser Läsår 2016/2017	Statsbidrag	Kommunbidrag	Totalt bidrag	Antal planerade minskade platser Läsår 2017/2018	Statsbidrag	Kommunbidrag	Totalt bidrag
Lergöken Förskola	2	60 000	23 596	83 596	6	180 000	76 401	256 401
Sofiedalgården	-	0	0	0	2	60 000	25 467	85 467
Linvägens förskola	3	90 000	35 393	125 393	3	0	0	0
Guldsmedens förskola	3	90 000	35 393	125 393	3	0	0	0
Trollgården	2	60 000	23 596	83 596	3	0	0	0
Närbogården	3	90 000	35 393	125 393	4	0	0	0
Markhedens förskola	2	60 000	23 596	83 596	0	0	0	0
Tallåsgårdens förskola	2	60 000	23 596	83 596	2	0	0	0
Häcklinge förskola	3	90 000	35 393	125 393	3	0	0	0
Bomhus Förskoleområde	Antal planerade minskade platser Läsår 2016/2017	Statsbidrag	Kommunbidrag	Totalt bidrag	Antal planerade minskade platser Läsår 2017/2018	Statsbidrag	Kommunbidrag	Totalt bidrag
Källö förskola	-	0	0	0	2	60 000	25 467	85 467
Nävergårdens förskola	1	30 000	11 798	41 798	1	30 000	12 733	42 733
Pukslagargården		0	0	0	34,5	1 035 000	439 305	1 474 305
Vikingagårdens förskola		0	0	0	2	60 000	25 467	85 467
Storhagens förskola	6	180 000	70 787	250 787	5	0	0	0
Hövdingavägens förskola	3	90 000	35 393	125 393	3	0	0	0
Masurgården	3	90 000	35 393	125 393	3	0	0	0
Myrbackagården	3	90 000	35 393	125 393	6	0	0	0
Tranmurs förskola	6	180 000	70 787	250 787	6	0	0	0

För Valbo förskoleområde har de statliga och kommunala bidragen lett till att de har kunnat bibehålla storleken på de två förskolor som har erhållit bidrag för läsår 17/18. De har dock behövt ta in tre extra barn på tre andra förskolor för att kompensera för den intäkt som de förlorat på de övriga sex förskolorna. Statsbidraget hade man räknat med i budgeten men det blev inte beviljat.

Enligt förskolechefen för Valbo förskoleområde är antalet inskrivna barn på Sofiedalgården 92 vilket är helt enligt ansökan och på Lergöken förskola är antalet inskrivna barn 73 på hösten och 86 på våren, enligt ansökan var planerat antal barn 82 barn så de klarar inte av att uppfylla barnantalet hela läsåret, det betonas dock att bemanningen är lika oavsett. Det betonas även att de har fått uppmaning från förvaltningen att ta in barn på Lergökens förskola trots att förskolan har erhållit bidrag, med anledning av att de måste ta in barn där kön finns och för att uppfylla skollagens krav om att erbjuda plats inom fyra månader på en förskola så nära barnets eget hem som möjligt. Dock gäller inte det förskolor som ligger i förskoletäta områden.

Enligt förskolechefen för Bomhus förskoleområde har de minskat barnantalet på Hövdingavägens förskola från 37 till 35 barn och på Källö förskola har de minskat barnantalet från 81 till 80 barn. Avseende Pukslagargården har de startat upp en introduktionsavdelning och anställt mer personal. För de resterande sex förskolor som är med i tabellen har de bibehållit barnantalet. Hon menar på att det är osäkert med storleken på de statliga bidragen. Detta på grund av att de aldrig vet på sikt hur kön ser ut och att bidraget söks per läsår och budgeten är per kalenderår.

## Grundskolan

I och med att det har framkommit av granskningen att 7,9 mnkr av de 10 mnkr som var öronmärkta till förskolan har gått till grundskolan har vi valt att utreda det ytterligare. Det har vi gjort genom att undersöka huruvida det finns ett beslut som rättfärdigar den tolkning som har gjorts av nämnden. Vi har dock inte funnit något sådant beslut, av faktagranskningen framgår att nämndens ordförande och förvaltningschef för Utbildning Gävle har redovisat information i ärendet till Kommunstyrelsen vid två tillfällen. Vi kan inte se att den informationen har resulterat i något beslut. Det vi kan se genom en dokumentgenomgång är att nämnden i "Synpunkter på preliminära mål och ramar 2017–2020" (dnr 16UN57-8 sid 20) yrkar på att nämnden ska få en medfinansiering till statsbidragen:

*"Utbildningsnämnden anser att de riktade statsbidragen inom förskolans och skolans område ska användas för att öka kvaliteten i verksamheten. Statsbidragen medför dock ofta behov av/krav på egen finansiering. Med de effektiviseringskrav som ställs på nämnden under planeringsperioden blir det svårt att möta de krav som statsbidragen ställer på bibehållen eller ökad kvalitet/personaltäthet för att utbildningsnämnden ska ha rätt till statsbidragen. Detta gäller framför allt statsbidragen för minskade barngrupper i förskolan samt lågstadiesatsningen. Ytterligare ett sådant statsbidrag aviserar till hösten 2016; höjd personaltäthet och stärkt kvalitet i fritidshem.*

*Förvaltningens beräkning är att nämndens kostnader för egenfinansiering för att bibehålla statsbidragen för lågstadiesatsningen och mindre barngrupper i förskolan motsvarar 10 mnkr 2017."*

Detta har dock inte beaktats av Kommunfullmäktige som har valt att rikta 10 mnkr till förskolan.

Enligt Skolverket så har grundskolan fått bidrag för Lågstadiesatsningen på 17,5 mnkr för läsåret 17/18 och på 17,7 mnkr för läsåret 16/17. Det är möjligt att härleda i den ekonomiska redovisningen om man tittar ner på transaktionsnivå och gör en kontoanalys, dock har vi inte erhållit någon redovisning för hur denna fördelning har gjorts mellan skolenheterna.

Vi har även valt att undersöka hur tilldelningen av kommunbidraget har gjorts i praktiken. Detta har vi gjort genom diskussioner med ekonomienheten på skolkontoret samt efterforskning i ekonomisystemet Agresso. Vi fann det dock svårt att spåra det kommunala bidraget i den ekonomiska redovisningen.

Vid faktagranskningen av rapporten erhöll vi ett dokument som visar att de 7,9 mnkr är inkluderade i elevpengsmodellen för lågstadiet för 2017. Detta innebär att bidraget ligger i den generella elevpengen för varje elev på lågstadiet.

### **4.1.4 Sammanfattande bedömning av uppdraget minskade barngrupper**

Vår bedömning är att 79 % av kommunbidraget som var vikt till förskolan har gått till lågstadiesatsningen. Nämnden har i synpunkterna på "Mål och ramar 2017–2020" framfört att nämnden behöver en egenfinansiering för att bibehålla statsbidragen för lågstadiesatsningen och mindre barngrupper i förskolan motsvarande 10 mnkr 2017.

Detta har dock inte beaktats av Kommunfullmäktige när budgeten beslutades för 2017. Kontentan av det är att Utbildningsnämnden beslutade att gå på sin egen linje i internbudgeten för 2017 där det tydligt framgår att 7,9 mnkr ska gå till lågstadiesatsningen och 2,1 mnkr ska gå till minskade barngrupper. De riktade statsbidragen som nämnden har erhållit för förskolan är 4,9 mnkr för läsåret 2016/2017 och 8,4 mnkr för läsåret 2017/2018.

Vi tar inte ställning till hur det kommunala bidraget på 10 mnkr borde ha fördelats då Utbildningsnämnden tillsammans med dess tjänstemän bör vara de som är bäst lämpade för att göra den bedömningen. Rätt eller fel så har likväl beslutet från Kommunfullmäktige frångåtts vad vi kan se utifrån vår granskning.

Vår uppfattning är att det inte var någon av intervjuobjekten som uppfattade fördelningen av kommunbidraget som tydlig. Bedömningen görs att informationen bör spridas nedåt i verksamheten för att göra detta tydligt för pedagoger och chefer på olika nivåer.

Vår bedömning är även att det finns en problematik med satsningen med anledning av att förskolan har en lagstadgad kö som de måste ta hänsyn till. Det innebär att de inte kan placera barnen på de "fredade" förskolorna för då riskerar de att bli återbetalningsskyldiga. Detta leder till att det är andra förskolor som måste ta in fler barn trots att de kanske inte har kapacitet. Det har framkommit att de har fått propåer från förvaltningen om att ta in barn på en förskola där de har erhållit statsbidrag. Detta trots att de har fått information om att inte ta in fler barn där, då risken finns att statsbidraget i så fall måste återbetalas.



## 4.2 Utbildningsnämnden får i uppdrag att utreda förutsättningar för att införa ett industriprogram.

### *4.2.1. Information utifrån dokumentgenomgång*

Enligt verksamhetsplanen framgår det att ett industriprogram skulle erbjudas från hösten 2017. Verkställandet skedde enligt plan och Polhemsskolan erbjuder från hösten 2017 en lärlingsutbildning inom Industritekniska programmet.

Enligt internbudgeten för 2017 beslutad 2016-12-07 finns det nya programmet med.

### *4.2.2. Information utifrån intervjuer*

Uppfattningen kring detta var enligt rektorn att det var ett väldigt snabbt beslut. Det löstes sig bra, men de fick inte den tiden de skulle ha behövt för att slippa onödiga stressmoment. Rektorn nämner även diskussionen om att alla yrkesprogram ska vara högskoleförberedande, så även för detta industriprogram. Det fanns en uppfattning att lärlingsprogrammet inte hade fått någon egen budget, utan att programmet har fått dela budget med andra yrkesprogram, vilket anses ha lett till onödig stress för den lärare som har anställts. Detta stämmer inte enligt information utifrån internbudgeten och svar från rektorn.

### *4.2.3. Sammanfattande bedömning*

Vår bedömning utifrån intervjuerna är att det fanns brister i planeringen av programmet. Det har även varit otydlig information vad gäller budgeten för programmet. Det framgår i internbudgeten för 2017 att programmet har en egen budget, den informationen verkar dock inte ha nått ut till personalen på berörd gymnasieskola. Detta tyder på en miss i informationsflödet.

### 4.3 Utbildningsnämnden får i uppdrag att i samverkan med övriga berörda utreda förutsättningarna för en gemensam vikarieanskaffning i kommunen.

Vi har valt att ta med detta uppdrag med anledning av att den ökade sjukfrånvaron och det därmed ökade behovet av vikarier.

#### 4.3.1. Information utifrån dokumentgenomgång

Uppdraget leds av Kommunstyrelsen och är gemensamt med Omvårdnadsnämnden och Näringsliv och arbetsmarknadsnämnden enligt kommunplanen. Det som har gjorts enligt verksamhetsrapporten delår 2 är att Kartläggning och nulägesanalys är genomförd av kommunledningskontorets IT- och utvecklingsavdelning tillsammans med löneenheten. Fortsatt arbete sker i syfte att hitta gemensamma lösningar för vikariehantering.

#### 4.3.2 Information utifrån intervjuer

##### Skolan

De som sitter i skolledningen ute på skolorna har uppfattningen om att de ännu inte har blivit delaktiga i detta, de anger även att det är svårt med en gemensam vikarieanskaffning beroende på vad man har för behov på skolan.

Lärarna på skolorna har olika uppfattning om detta, beroende på vad de har för lösning på respektive skola. Det finns skolor som har anställda vikarier som löser det vardagliga vikariebehovet på ett tillfredställande sätt, medan det finns skolor som inte har det, och som får lägga mycket tid och energi på att försöka lösa situationerna. Personalbristen i branschen lyfts även fram.

##### Förskolan

För personalen ute på förskolan upplevs detta som ett stort och akut problem. Det tar oerhört mycket kraft från redan stressad personal, att försöka hitta vikarier. Problemet är att det inte finns personal att få in. I Valbo förskoleområde har de en vikariesamordnare på varje förskola, som har som uppgift att ordna vikarier, men samtidigt ska de tänka ekonomiskt, vilket inte alltid är en lätt ekvation att få ihop enligt pedagogerna.

##### Grundsärskolan

De känner till uppdraget men framhåller att de inte kan ta in vem som helst i deras verksamhet, de behöver ha egna vikarier.

#### 4.3.3 Information utifrån faktagranskning

Vi har efter faktagranskning av förvaltningsledningen fått information om att det arbetet som har pågått under 2017 med uppdraget har gjorts endast på förvaltningsledningsnivå tillsammans med kommunledningskontoret. Under 2018 kommer representanter från verksamheterna att delta i en risk- och konsekvensanalys inför beslut om förändring.

#### **4.3.4 Sammanfattande bedömning**

Bedömningen görs att de som arbetar ute i verksamheterna på de utvalda enheterna ännu inte har blivit delaktiga i processen, vilket heller inte var syftet med uppdraget. Pedagogerna upplever att det är mycket kraft och energi som går åt att försöka lösa problemen som uppkommer, i många fall, så gott som dagligen. Det som gör det svårt är att det inte finns utbildad personal som kan vikariera. Ett exempel på en lyckad lösning av vikariehantering är att anställa en vikarie som har en flytande roll. Det är en vinst för pedagogerna som inte behöver belastas med den stressen som det innebär att introducera vikarier samt en vinst för barnen som känner vikarien. Under 2018 kommer representanter från verksamheterna att bli involverade.

## **5. De politiska målen**

De mål som vi redogör för nedan, är de mål som vi har avgränsat vår granskning till.

### **5.1 Alla barn och elever utmanas och klarar sin utbildning. (Medborgare)**

#### **5.1.1 Information utifrån dokumentgenomgång**

Det man kan se utifrån mätningar är att måluppfyllelsen inte nås. Det är mycket statistik som finns avseende betyg och resultat för att få fram detta. Det som har diskuterats i intervjuer med rektorer, biträdande rektorer, lärare, förskolechefer, biträdande förskolechefer och förskollärare är inte resultat utan hur man arbetar med detta, från förskolan till gymnasieskolan. Detta för att se om det finns samband mellan brister i styrning och brister i måluppfyllelsen.

#### **5.1.2 Information utifrån intervjuer**

Uppfattningen från förvaltningsledningen är att det är en utmaning med anledning av att elever är olika, det gäller att se till individen, möta barnet där det är i utvecklingen, det gäller oavsett om det är grundskola eller förskola. Detta är något som är väldigt aktuellt och som förmedlas ned i organisationen. Ordförande för nämnden anser dock inte att elever och barn utmanas tillräckligt. Förvaltningschefen framhåller att ledarskapet i verksamheterna får högt betyg och att eleven är i fokus i det dagliga arbetet, särskilt uppmärksammas de lärare som arbetar på de mer utsatta skolorna.

#### **Polhemsskolan**

Individualisering och struktur i klassrummet leder enligt rektorn till att eleverna blir utmanade. Uppföljning av eleverna görs och eleverna ges möjlighet att vara delaktiga i sin kursplan.

#### **Sätra rektorsområde**

Krav ställs utifrån individens kapacitet. Pedagogerna menar att hög måluppfyllelse uppnås via stabilitet i ledarskapet samt genom kollegialt lärande och att skolan ställer krav utifrån elevernas förutsättningar. De framhåller att det är mycket arbete med att nå målen.

### Vallback rektorsområde

Rektorn framhåller att för att få en bra måluppfyllelse krävs trygga elever. Biträdande rektor framhåller kollegialt lärande som en framgångsfaktor samt att alla klasser ska vara lika oavsett vilken klass man befinner sig i. De har läxhjälp och IUP pass (individuell utveckling som syftar till att fördjupa sig eller att klara ett ämne) för att uppnå detta. Det fungerar bra både avseende uppföljning och återkoppling vilket både biträdande och lärare håller med om.

### Grundsärskolan

De tänker mycket individuellt när det kommer till att utmana barnen, ser till om det är möjligt att ställa höga krav eller om kraven ska vara lägre. De utgår från elevens utgångspunkt och utvecklingsmöjligheter. Det kan exempelvis vara så att man har fem olika matteböcker i en klass för att eleverna ligger på så olika nivåer.

Gemensamt för skolorna är att de jobbar med prognoser som följs upp både av lärare, biträdande rektor samt rektor.

### Bomhus och Valbo förskoleområde

Det är genomgående för båda förskoleområdena som vi har granskat, både i ledningen som hos förskollärarna att fokus på barns lärande är starkt. De har höga förväntningar utifrån individerna, men betonar samtidigt mycket att trygghet hos barnen är en förutsättning för att utvecklas. I de båda förskoleområdena samarbetar de med grundskolan för att det ska bli en bra övergång. Pedagogerna slår fast att om det är något som fungerar, så är det detta. Uppföljning och återkoppling sker i barnens pedagogiska dokument och utvecklingssamtal. Betonar dock att utrymme för planeringstid är svårt att få till, vilket även chefer på olika nivåer håller med om. Enligt Chefen för förskolan ska det finnas sex timmars planeringstid i veckan/förskollärare (som är reglerat i Skolavtalet för Gävle Kommun) men framhåller att det inte är alla som får det att gå ihop. Det är även något som tas upp i uppdragsdialogen mellan medarbetare och chef där man tillsammans ser över hur mycket planeringstid respektive medarbetare bör ha utifrån sitt uppdrag.

Digitalt lärande arbetar de mycket med både i förskolan, grundskolan och gymnasieskolan.

### **5.1.3 Sammanfattande bedömning av målet alla barn utmanas och klarar sin utbildning.**

Uppfattningen är att de anställda i olika led har väldigt likartad bild av hur eleverna och barnen ska utmanas. Individuella bedömningar och utvecklingsmöjligheter är huvudfokus, uppföljning av eleverna och barnen görs för att kunna uppnå detta såväl på förskola, grundskola och gymnasieskola.

Vi har tittat på två grundskolor som ligger på varsin sida på skalan gällande måluppfyllelse. Fridhemsskolan har hög måluppfyllelse i ämnena i årskurs 6 medan Stora Sätterskolan har låg måluppfyllelse avseende ämnena i årskurs 6. Dessa två skolor skiljer sig också avseende andelen nyinvandrade elever, Fridhemsskolan har enligt förvaltningsledningen inte tagit emot några nyinvandrade elever alls medan Stora Sätterskolan har en stor andel nyinvandrade elever.

Detta påverkar lärarnas arbetsbelastning och möjligtvis kraven som de har på eleverna. Det är inte realistiskt att ställa samma krav på elever med så olika förutsättningar och det gör inte lärarna heller enligt vår uppfattning. Det gäller att utgå från elevernas individuella utvecklingspotential oavsett vilken skola man arbetar på, detta slår igenom i hela styrkedjan, utifrån den granskning som har gjorts.

När det kommer till förskolan görs bedömningen utifrån intervjuerna att de lyckas väl med detta mål, det är dock svårt att erhålla fakta då förskolebarns resultat inte mäts på samma sätt som på skolan. Dock visar föräldraenkäterna på att 95 % av föräldrarna är nöjda med sitt barns utvecklande och lärande miljö (verksamhetsrapporten delår 2 2017) vilket torde ge en rättvisande bild av verkligheten. Bedömningen görs att även här genomsyras styrkedjan av temat individualiserad utveckling.

### **5.1.4 Rekommendation**

Det ska enligt avtal finnas sex timmars planeringstid/ vecka för förskollärare vi rekommenderar att förutsättning för detta ges då vår uppfattning utifrån intervjuerna är att det utrymmet inte finns. Möjligheten att ha tid över till att arbeta med föräldrasamtal, planering, arbetsplatsträffar etc. är en viktig del av att uppnå hög kvalitet på utbildningen inom förskolan.

## 5.2 Utbildning Gävles verksamheter ger likvärdiga förutsättningar (Medborgare)

### 5.2.1 Information utifrån dokumentgenomgång

Det presenteras i verksamhetsplanen för 2017 att en likvärdig förskola och skola är en förutsättning för att alla barn och ungdomar ska få en möjlighet att klara sin utbildning. Organisationen ska utformas så att likvärdiga förutsättningar ges. En grundstomme i detta är en kompetent och resursstark ledningsfunktion i förskola och skola. Det som även är en grundstomme är att undervisningen och verksamheten ska anpassas till barnens och elevernas behov.

### 5.2.2 Information utifrån intervjuer

Inledningsvis framhåller förvaltningsledningen och ordförande att värdegrundsarbetet utifrån Gävlemodellen är väldigt viktigt. Organisationsförändringar har gjorts både ur ett ekonomiskt perspektiv som likvärdighetsperspektiv. Det ska inte vara för stora ansvarsområden eller arbetsgrupper. Hierarkin som finns är tydlig och cheferna i de olika leden har fått utbildning i pedagogik. Bedömningen är att uppföljning görs och återkoppling ges.

När det kommer till diskriminering av olika slag är uppfattningen att Gävlemodellen fungerar ute på skolorna oavsett var i styrkedjan man befinner sig. Skolorna har trygghetsteam och kränkningar anmäls. Det som har noterats är att könsdiskriminering ännu inte är en uttalad del av Gävlemodellen, men att det är på gång. Dock är uppfattningen att kränkningar av sådan art behandlas lika som andra typer av kränkningar.

#### Polhemsskolan

Rektorn upplever att han har tillräckligt med ledningsresurser i form av gruppen av biträdande rektorer. De träffas kontinuerligt och följer upp. De arbetar inte efter Gävlemodellen, men de har en plan för kränkande behandling. De kommer även att uppdatera likabehandlingsplanen med avsikt på #metoo. Lärarnas uppfattning är att det har varit en hel del rotation i skolledningen. Gällande kränkande behandling skiljer inte sig uppfattningen nämnvärt från rektorns.

#### Sätra rektorsområde

Biträdande rektor och rektor framhåller att lärarnas specialkompetens ger likvärdighet. Biträdande rektor är även mån om att lära känna alla elever vilket bidrar till en känsla av likvärdighet. Det betonas även att de digitala läromedel som implementerats på skolan har bidragit starkt till likvärdighet. Lärarna håller med om att det finns en kompetent och resursstark ledningsfunktion. De anser att de arbetar likvärdigt och att deras elever har likvärdiga förutsättningar oavsett vad de har för bakgrund etc. Dock anser de inte att det ska ligga fokus på kön utan att alla, oavsett kön, ska behandlas lika. Något som lyfts fram i alla led är kärleksveckan som ett framgångsrikt sätt att främja elevers likheter och olikheter, att alla barn är likvärdiga oavsett kön, handikapp, etnicitet etc.

### Vallback rektorsområde

Rektorn framhåller att de arbetar mycket med gemensamma rutiner, policyfrågor etc. för att skapa likvärdighet. Biträdande rektor framhåller att de träffas kontinuerligt i ledningsgruppen och att de arbetar utifrån arbetslag för att skapa likvärdighet. Likabehandlingsplanen tas upp som en naturlig del i arbetet för likvärdighet. Lärarna pratar om att det inte blir likvärdiga förutsättningar när man inte får extra resurser till de elever som har behov av särskilt stöd. Stöd sätts inte in tidigt trots att det framkommer i verksamhetsplanen att det ska vara så. De har under hösten arbetat aktivt med detta vilket kommer att fortsätta under våren. Lärarna pratar mycket om att trygghet på rasterna ger trygghet i klassrummet.

### Grundsärskolan

Biträdande rektor framhåller att det är viktigt att finnas på plats, både för elever och föräldrar då det ger en högre trygghet. De arbetar mycket med kränkingsfrågor med anledning av att dessa elever är mer utsatta än andra, de ingår i Vallbacks trygghetsteam, men har även en egen handlingsplan.

### Bomhus förskoleområde

Förskolechefen framhåller att de har en specialpedagog som verkar för att det ska vara resursstarkt och gynna alla barn. De har även elevhälsorepresentanter på förskolorna som ska följa upp barn som behöver extra stöd. Överlämningar till skolan görs för barn i behov av särskilt stöd, samt samarbete med föräldrarna vilket har varit väldigt framgångsrikt. Kollegialt lärande bidrar till likvärdigt ledarskap vilket i sin tur ger likvärdiga förutsättningar. Biträdande förskolechef säger att de arbetar mycket med att det ska vara likvärdigt och att det är resursstarkt, håller med om att kollegialt lärande ger likvärdigt ledarskap. Förskollärarna menar att kollegialt lärande är framgångsrikt men att de stora barngrupperna tillsammans med personalbrist inte ger likvärdighet.

### Valbo förskoleområde

Förskolechefen framhåller att strukturbidraget ska bidra till likvärdiga förutsättningar och om återkoppling uppåt i styrkedjan avseende hur detta har använts, det gäller även att se över de övriga förskolorna för att se hur behovet ser ut avseende extra resurser. Biträdande förskolechef framhåller att det är viktigt med tydliga förväntningar, att leda genom andra vilket de applicerar genom de pedagogiska utvecklingsledarna. Förskollärarna framhåller att det brister i likvärdighet med anledning av att det inte finns tillräckligt med resurser till barn i behov av särskilt stöd. Det leder till att ordinarie personal måste fungera som en resurs vilket tar bort tid från övriga barngruppen. Det blir inte likvärdigt för något barn.

### **5.2.3 Sammanfattande bedömning av målet Utbildning Gävles verksamheter ger likvärdiga förutsättningar**

Vår bedömning är att, vid de granskade enheterna både i skolan och förskolan, upplevs personalbrist samt brist på resurser för barn i behov av särskilt stöd inte ge likvärdiga förutsättningar. Resursfördelningen för elever i behov av särskilt stöd upplevs inte som tydlig av pedagogerna.

En framgångsfaktor som anges för att nå målet likvärdiga förutsättningar är digitala läromedel, som är något som nämnden har satsat på under 2017. När det kommer till diskriminering av olika slag är uppfattningen såväl på lärarnivå, rektorsnivå som förvaltningsledningsnivå att Gävlemodellen fungerar väl ute på skolorna.

Den röda tråden som vi har noterat är intervjuobjektens uppfattning om att likvärdighet ges genom likvärdigt ledarskap.

### **5.2.4 Rekommendation**

Vår rekommendation utifrån intervjuerna är att man bör se till att förutsättningar ges för att stärka de anställda i deras dagliga arbete med barn och elever i behov av särskilt stöd. Det är en svår utmaning att stödja barn/elever i behov av särskilt stöd samtidigt som de övriga barnen/eleverna ska få sina behov tillfredsställda. Detta problem är något som lyfts fram i många av intervjuerna.

## **5.3 Utbildning Gävles medarbetare utmanar och leder barn och elever mot högre måluppfyllelse (Medarbetare)**

### **5.3.1 Information utifrån dokumentgenomgång**

Det som framhålls i verksamhetsplanen för 2017 är att kompetens och prestation hos medarbetare är framgångsfaktorer för att barn ska lyckas med sin utbildning. Kollegialt lärande och formativ bedömning är förutsättningar för detta. Formativ bedömning handlar om att sträva efter en lärandekultur och ett klassrumsklimat där elever vill vara och där de får möjlighet att lära sig att lära. Skolverkets definition är att en formativ bedömningsprocess kännetecknas av att målen för undervisningen tydliggörs, att information söks och var eleven befinner sig i förhållande till målen och att återkoppling ges som talar om hur eleven ska komma vidare mot målen.

### **5.3.2 Information utifrån intervjuer**

Förvaltningsledningen och ordförande framhåller förstelärarna och kollegialt lärande som framgångsfaktorer. Det är dock svårt att se vilka effekter satsningen på förstelärare har lett till. Kollegialt lärande uppger man på ledningsnivå att man ser positiva effekter av. Det framhålls även om risken med olika statliga satsningar, att man lägger ned dem om de inte ger snabba resultat. Det gäller att se dem som långsiktiga lösningar. Digitalisering framhålls som framgångsrikt även i detta fall.



### Polhemsskolan

Förstelärarna arbetar med tre saker: relationer, struktur i klassrummet och språkutvecklande arbetssätt. Arbetet flyter på bra och det återkopplas från förstelärarna och uppföljning görs kontinuerligt. Det framkommer av intervjuerna med lärarna att det saknas tillräcklig förankring med näringslivet för de yrkesförberedande programmen.

### Sätra rektorsområde

Rektor och biträdande rektor är överens om att det gäller att sätta tydliga uppdrag för förstelärare, de har bl.a. som uppgift att leda den pedagogiska utvecklingen framåt. De är båda positiva till det och gör uppföljning kontinuerligt.

### Vallbacks rektorsområde

Inledningsvis arbetade de, enligt rektorn, för att tydliggöra uppdragen. De har olika områden som man kan arbeta som förstelärare inom. Enligt biträdande rektor har de två förstelärare vars främsta arbetsuppgift är att få in det digitala lärandet. Kollegialt lärande är även något som diskuteras som en framgångsfaktor.

### Grundsärskolan

För särskolan arbetar de med läsliften och de har även en specialpedagog som leder arbetet. Det lyfts även fram att lärarna på grundsärskolan har en närmare kontakt med föräldrarna vilket de ser som en viktig del för elevernas måluppfyllelse.

### ***5.3.3 Sammanfattande bedömning Utbildning Gävles medarbetare utmanar och leder barn och elever mot högre måluppfyllelse***

Vår bedömning baseras på intervjuer gjorda ute på de valda enheterna. Bedömningen görs att de olika aktiviteter som har beslutats centralt har fått positiv effekt ute i verksamheterna. Även om det ännu inte går att se sambandet mellan aktiviteterna och höjda skolresultat i nuläget så är uppfattningen att de får effekt. Det finns förbättringsmöjligheter bl.a. yrkesprogrammets integration med näringslivet. Yrkesprogrammen behöver mer förankring med näringslivet med stöd av den centrala förvaltningen.

### ***5.3.4 Rekommendation***

Vår rekommendation är att nämnden bör utvärdera gymnasieskolans samverkan med näringslivet för att se hur den kan förbättras.

## 5.4 Utbildning Gävles chefer leder medarbetare mot goda resultat (medarbetare)

Detta har ställts som en fråga till lärare och förskollärare, för att se hur detta fungerar i praktiken.

### 5.4.1 Information utifrån dokumentgenomgång

För att möta den utmaning som finns avseende styrning, ledning och uppföljning i hela ledet ska mötesstrukturen och det kollegiala lärandet stärkas. Resultatet av Arbetsmiljöverkets tillsyn av grund- och gymnasieskolans verksamheter ligger som grund för utveckling av respektive verksamhet och hela Utbildning Gävle med fokus på skolledningens förutsättningar. (verksamhetsrapporten från delår 2 2017)

Enligt Skollagen har rektorn ett uttalat ansvar i många frågor, delar av detta kan delegeras vidare, biträdande /förskolechef är en funktion som inte finns uttryckt i Skollagen. Utbildning Gävle har valt en organisation med biträdande rektorer/förskolechefer som ansvariga för en eller flera enheter/program samt rektorer/förskolechefer på områdesnivå. Gymnasieskolan har en rektor på varje enskild skola.

Detta innebär att beslut som enligt Skollagen ska utföras av en rektor/förskolechef och som inte kan delegeras kan således inte utföras av biträdande rektorer /förskolechefer.

### 5.4.2 Information utifrån intervjuer

#### Polhemsskolan

Det framhålls att det är den undervisande läraren som ansvarar för den pedagogiska ledningen. De har börjat med ett projekt om struktur i klassrummet som kallas Start-mål-avslutning som syftar till att lektioner ska hållas enhetligt. Det finns dock en osäkerhet kring hur detta tillämpas. Eleverna får ge lärarna feedback genom enkäter, men resultatet är inget som delges till biträdande rektor eller rektor vilket de finner märkligt. De pratar även om formativ bedömning (se förklaring under avsnitt 5.3.1) som även leder till att de som lärare utvecklas, även om det kan vara påfrestande.

#### Sätra rektorsområde

Det betonas markant att de har en tydlig pedagogisk struktur. Framhåller att de har en pedagogisk ledare som brinner för eleverna. De anser att man ska ge de biträdande rektorerna tillbaka mandat för att ge dem chans att arbeta långsiktigt. Varaktiga pedagogiska ledare leder till högre måluppfyllelse.

De upplever att de återkopplar och att biträdande rektor följer upp, men att det inte finns någon återkoppling från den högre ledningen vilket efterlyses.

#### Vallback rektorsområde

Det framhålls att det finns en tydlig styrkedja från huvudmannen. Lärarna lyfter fram de olika lyft, med hjälp av riktade statliga bidrag, som de har haft och som har varit framgångsrika vad gäller kompetensutveckling och kollegialt lärande. De har utvecklingsledare som träffar de biträdande rektorerna som in sin tur har arbetslagsträffar med de övriga anställda kontinuerligt.

### Bomhus Förskoleområde

De anser att det finns en tydlig styrkedja för personalen, men att utvecklingsmöjligheterna för förskolelärarna är små. Det framhålls att de som har olika uppdrag ex hållbarhet eller IKT (informations och kommunikationsteknik) får en del utvecklingsmöjligheter, men att det inte är tillräckligt.

### Valbo förskoleområde

Det är den pedagogiska utvecklingsledaren som leder förskolelärarna i arbetet mot målen i deras handlingsplaner. (Vilka baseras på verksamhetsplanen och läroplanen). De upplever att deras närmsta chef följer upp deras arbete på ett bra sätt, men att hen saknar mandat att verkställa beslut. Vilket får dem att undra varför de har en biträdande förskolechef. De tar exempelvis upp en händelse under hösten där de upplevde att det var otydligt vem som hade mandat att fatta beslutet.

#### ***5.4.3 Sammanfattande bedömning av målet Utbildning Gävles chefer leder medarbetare mot goda resultat***

Bedömningen görs att så gott som alla intervjuobjekt upplever att det är för många led i styrningen, att deras närmsta chefer inte har tillräckligt med mandat att fatta beslut i frågor som de anser vara verksamhetsnära. För förskolan ligger mycket fokus på det kollegiala lärandet samt de pedagogiska utvecklingsledarna som ska leda verksamheten utan att vara chef. Upplevelsen är att detta är något som fungerar väl ute på förskolorna. När det kommer till skolan gör vi bedömningen att de upplever styrningen som tydlig men även att det finns en efterfråga på återkoppling till verksamheterna från den högre ledningen.

#### ***5.4.4 Rekommendation***

Vår rekommendation utifrån intervjuerna är att tydliggöra för pedagogerna och övrig personal vilka mandat de biträdande rektorerna och förskolecheferna har, detta för att minska förväntningsgapet.

## 5.5 Alla elever ska ha kunskap och handlingskompetens, i förhållande till sin ålder, för att kunna agera hållbart. (hållbarhet)

### 5.5.1 Information utifrån dokumentgenomgång

Enligt dokumentgenomgång arbetar verksamheterna aktivt med hållbarhet på olika sätt vilket efter beslut nu benämns som "Lärande för hållbar utveckling, Utbildning Gävle". Det har gjorts många olika aktiviteter ute i verksamheterna (verksamhetsrapporten delår 2 2017.)

### 5.5.2 Information utifrån intervjuer

Förvaltningsledningen har delade åsikter om detta, dels anser de att det efterlevs i verksamheterna på ett bra sätt, dels anser de att målen från kommunen är mer ambitiösa än det som står i läroplanen. Fokus bör ligga på barn och elevers måluppfyllelse istället.

#### Polhemsskolan

Den skolan vi har intervjuat ligger efter vad gäller detta mål. Det diskuteras mer om hållbar utveckling. De framhåller även bristen på möjlighet till att källsortera.

#### Vallback och Sättra rektorsområde

I de rektorsområden som vi har intervjuat arbetar man med det aktivt, men man har inte kommit lika långt i certifieringen som förskolan. Det pratas mer om hållbart ledarskap, hållbar ekonomi samt social hållbarhet.

#### Bomhus och Valbo förskoleområde

I de förskoleområden som vi har intervjuat arbetar de med detta aktivt, varje förskola har en utsedd representant för Lärande för hållbar utveckling. Det handlar mycket om källsortering, att se till att man använder sig av hållbart och ekologiskt material såsom madrasser men även social hållbarhet, hur man lär barnen hur man ska behandla varandra. De framhåller att de har fått bra förutsättningar för att kunna arbeta mot målet. Det som framkommer är även att de efterfrågar en större delaktighet från kontaktpolitikerna. I nuläget är de endast ett namn på ett papper. För att kunna ansöka om certifiering för "Grön flagg" hos Håll Sverige rent, måste det finnas ett namn på en kontaktpolitiker.

### **5.5.3 Sammanfattande bedömning av målet Alla elever ska ha kunskap och handlingskompetens, i förhållande till sin ålder, för att kunna agera hållbart**

Bedömningen görs att intervjuobjekten upplever att de inte får någon återkoppling avseende det arbete som läggs ned. Den utsedda kontaktpolitikern har i något fall inte varit i kontakt med enheten. Källsortering förekommer inte överallt med anledning av att förutsättningarna saknas. Det har lyfts fram väldigt mycket positiv kritik avseende den miljöstrateg som arbetar gentemot förskolorna och grundskolorna. Detta är något som är en gemensam uppfattning från alla led i styrkedjan. Bedömningen är att man har lyckats väl avseende detta mål.

### **5.5.4 Rekommendation**

Vår rekommendation utifrån intervjuerna är att se till att det införs ett strukturerat sätt för återkoppling till verksamheterna så att de ska kunna känna att det arbete de gör är bra. Möjligheten att källsortera behöver förbättras för att alla ska kunna arbeta med denna del av hållbarhetsfrågorna.

## **6.Stratsys**

### **6.1 Information utifrån dokumentgenomgång**

Uppföljning och dokumentation av de politiska målen görs i systemet Stratsys. Detta är ett system vars syfte är att användas av förskolechefer, biträdande förskolechefer, rektorer och biträdande rektorer. Cheferna på de olika nivåerna ska använda Stratsys genom att lägga upp handlingsplan för området och enheterna samt uppföljning av handlingsplanerna. Informationen från Stratsys framställs sedan i delårsrapporter och årsredovisning vilket svarar mot rapporteringskravet tre gånger per år enligt reglementet.

Rektorerna ansvarar för dokumentation för hela rektorsområden medan de biträdande rektorerna ansvarar för dokumentation för sina enheter.

Förskolecheferna ansvarar för dokumentationen för hela förskoleområdet medan de biträdande förskolecheferna ansvarar för dokumentation för sina enheter.

## 6.2 Stickprov

Vi har valt att kontrollera hur väl verksamheterna använder Stratsys genom att ta ut rapporten "Uppföljning av handlingsplan" ur Stratsys på varje enhet och på områdesnivå. Tidpunkten för extrahering av rapporterna var under november 2017, den information som har tillkommit efter det har inte beaktats nedan.

### Förskolan

Det finns sju förskoleområden i Gävle med 71 kommunala förskolor. Enligt de rapporter som har tagits ut har samtliga förskolor upprättat handlingsplan i Stratsys med kopplade aktiviteter.

Det är dock väldigt olika hur frekvent systemet används, på vissa förskolor har det använts vid rapporteringstillfällen under 2017, på andra förskolor används det inte alls. Det är även svårt att se vid vilken tidpunkt den senaste informationen dokumenterades.

### Grundskolan

Det finns åtta rektorsområden (grundsärskolan utgör ett eget rektorsområde och verkar ute på de kommunala skolorna) i Gävle med 30 kommunala skolor. Enligt de rapporter som har tagits ut är det två rektorsområden som inte har dokumenterat något i Stratsys på rektorsnivå. På enhetsnivå är det endast två skolor som inte har någon dokumentation i Stratsys. Dock är det flertalet av skolorna som inte har varit aktiva under 2017.

### Gymnasieskolan

Det finns tre kommunala gymnasieskolor. Det är två av tre skolor som har dokumenterat i Stratsys, varav en av de två inte har någon dokumentation från 2017. Den tredje skolan har inte dokumenterat något överhuvudtaget i Stratsys.

## 6.3 Information utifrån intervjuer

Ordförande är medveten om att användandet av Stratsys haltar, och anger en oro för hur detta fungerar för styrkedjan. Förvaltningschefen anser att det finns brister och att de har fått negativ feedback kring systemet. Dock anser han att det har blivit väsentligt bättre det senaste året. Förvaltningschefen gör ingen löpande uppföljning av Stratsys dock, utan har det som en diskussionspunkt vid chefsträffarna. Chefen för grundskolan anser att de inte har hittat någon bra form för att arbeta med Stratsys på grundskolenivå, men att de under våren 2018 kommer att utreda hur de ska arbeta vidare med Stratsys.

Rektorerna och de biträdande rektorerna delar uppfattning om att det är ett krångligt system som inte är anpassat för skolverksamheten. De finns de som ser nyttan med det men har svårt att omsätta det i praktik. En av rektorerna är inte så aktiv, men menar på att det inte betyder att man inte arbetar utifrån mål och aktiviteter i praktiken. De som inte är aktiva i Stratsys har heller inte fått någon kritik ovanifrån vilket skapar en osäkerhet kring om förvaltningsledningen använder systemet.

Chefen för förskolan ser det som ett stort utvecklingsområde, där de flesta medarbetarna inte anser att det är ett bra system att arbeta i. Det leder till mycket dubbelarbete eftersom att de arbetar med förskolornas handlingsplaner parallellt.

Förskolecheferna och de biträdande förskolecheferna anser att det är ett trögt system men att de har ambitionen att arbeta i systemet. En av de biträdande förskolecheferna försöker arbeta i Stratsys vid de rapporteringstillfällen som finns utifrån utbildningsnämndens årshjul (se bild under avsnitt 3 i rapporten) vilket stämmer bra med det som finns dokumenterat i Stratsys avseende de enheterna. I Bomhus förskoleområde var tanken att Stratsys skulle ersätta handlingsplanerna men det blev för krångligt.

## 6.4 Sammanfattande bedömning av Stratsys

Bedömningen görs att det är en bred uppfattning om att Stratsys är ett system som inte är användarvänligt. Många upplever att det är svårt att göra det till ett levande dokument, vilket det bör vara för att det ska fungera så som det är avsett. Användargraden är hög avseende kriteriet att det ska finnas en handlingsplan utifrån målen med kopplade aktiviteter, dock görs bedömningen att det är få enheter, framförallt på grundskolan och gymnasieskolan som inte använder det kontinuerligt. Det finns många enheter som har lagt in dokumentation 2014 och 2015 och sedan låtit det vara. Det innebär dock inte att aktiviteterna ej utförs ute på enheterna, endast att det brister i dokumentationen. Uppfattningen av att förvaltningsledningen inte följer upp hur systemet används skapar en misstro till det ute i verksamheterna. Cheferna behöver känna nytta med att använda systemet, den känslan ökar om uppföljningen från ledningen ökar.

Informationen som finns i Stratsys är en del av underlagsmaterialet för rapporteringen av måluppfyllelsen i verksamhetsrapporterna och årsredovisningen. Den bristande användningen av Stratsys som är en uppföljning av den kommunala styrningen speglar den problematik som finns med både kommunal och statlig styrning där den statliga styrningen prioriteras.

## 6.5 Rekommendation

Vår rekommendation är att förvaltningsledningen bör ge de biträdande rektorerna och förskolecheferna och de områdesansvariga rektorerna/ förskolecheferna tydligare riktlinjer för användandet och även återkoppling av utförd/ej utförd rapportering.

2018-04-17

Yrkesrevisor

Jenny Thorsell

## Källförteckning

Ekonomisystemet Agresso

Verksamhetsrapport delår 2 2017- Utbildningsnämnden

Verksamhetsrapport helår 2017 – Utbildningsnämnden

[www.skolverket.se](http://www.skolverket.se)

[ww.kolada.se](http://ww.kolada.se)

Internbudget 2017 Utbildningsnämnden

Verksamhetsplan 2017- Utbildningsnämnden

Utbildningsnämndens Reglemente

Synpunkter på preliminära mål och ramar 2017–2020 Diariennr 16UN57-8



## Bilaga 1

### Förteckning över intervjuobjekt

Kommunstyrelsens ordförande  
Kommunstyrelsens vice ordförande (via mail)  
Ordförande i Utbildningsnämnden  
Förvaltningschef som även var t.f. chef för gymnasieskolan  
Chef för grundskolan  
Chef för förskolan  
Rektor för Polhemsskolan  
Rektor för Vallbacks rektorsområde  
Biträdande rektor för Fridhemsskolan  
Rektor för Sättra rektorsområde  
Biträdande rektor för Stora Sätterskolan  
T.f. Rektor för grundsärskolan som även är biträdande rektor för grundsärskolan Vallbacksskolan  
Förskolechef Valbo förskoleområde  
Biträdande förskolechef för Sofiedalsgården och Lergökens förskola  
Förskolechef Bomhus förskoleområde  
Biträdande förskolechef för Tranmurs förskola, Masurgården och Pukslagargården  
Två lärare på Polhemsskolan  
En lärare och en fritidspedagog på Fridhemsskolan  
Fyra lärare på Stora Sätterskolan  
Två förskolelärare som representanter på Sofiedalsgården  
En förskolelärare som representant för på Tranmurs förskola