



Granskning av styrning och ledning inom vuxenutbildningen

Rapport
Piteå kommun

KPMG AB

2023-02-27

Antal sidor 14



Piteå kommun

Granskning av styrning och ledning inom vuxenutbildningen

2022-02-27

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Statistik jämförelser	6
3.2	Organisering och samverkan	7
3.2.1	Bedömning	10
3.3	Kvalitetsarbete	11
3.3.1	Bedömning	13
4	Slutsats och rekommendationer	14

1 Sammanfattning

Vi har av Piteå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete med styrning och uppföljning av vuxenutbildningen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022

Granskningen syftar till att bedöma om det finns en tillfredsställande styrning och ledning av vuxenutbildningen som möjliggör en ändamålsenlig verksamhet.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det till stor del finns en tillfredsställande styrning och ledning av vuxenutbildningen. Vi anser dock att det finns en risk att samhällsbyggnadsnämnden inte fullt ut är insatt i den verksamhet som bedrivs inom ramen för Femkantssamarbetet. Vi anser även att styrförmågan gällande frågor som behandlas inom ramen för samarbetet begränsas.

Vi bedömer även att den löpande uppföljningen av det systematiska kvalitetsarbetet kan förstärkas.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- se över målstyrningen, se avsnitt 3.2
- i samråd med kommunstyrelsen se över Femkantssamarbetet, se avsnitt 3.2
- utveckla uppföljningen av det systematiska kvalitetsarbetet, se avsnitt 3.3

2 Bakgrund

Vi har av Piteå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete med styrning och uppföljning av vuxenutbildningen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022

Inom den kommunala vuxenutbildningen i Piteå kommun finns ett utbud av både teoretiska och yrkesinriktade utbildningar, svenska för invandrare och Komvux som särskild utbildning. De studerande har möjlighet att studera på grundskolenivå och gymnasienivå. Undervisningen kan ske på distans, på plats eller arbetsplatsförlagd.

Lärartätheten inom såväl grundläggande- som gymnasial nivå samt SFI¹ är betydligt högre än genomsnittet i riket. Vuxenutbildningen uppvisar även ökade kostnader samtidigt som andelen kursdeltagare inom Komvux som avslutat med godkända betyg inom grundläggande nivå är betydligt lägre än genomsnittet i riket.

Revisorerna bedömer att det finns en risk att det inte finns en ändamålsenlig styrning och ledning av vuxenutbildningen.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om det finns en tillfredsställande styrning och ledning av vuxenutbildningen som möjliggör en ändamålsenlig verksamhet.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Hur är vuxenutbildningen organiserad?
 - Finns en tydlig struktur för styrning och ledning inom vuxenutbildningen?
 - Finns en fungerande samverkan med övriga nämnder?
- Erbjuds kommunal vuxenutbildning i enlighet med lag?
- Bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med skollag?

¹ Svenska för invandrare

I granskningen genomförs även en jämförelse av relevanta nyckeltal med liknande kommuner.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Skollagen (2010:800) 1 kap. 4 §, 4 kap.1§§ SkoLL och 20 kap. 2 § SkoLL,
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av relevanta dokument såsom Skolinspektionens tillsyn av vuxenutbildningen 2015 samt beslut, uppdragsbeskrivning vuxenutbildning, verksamhetsplan samhällsbyggnadsnämnden 2022-2024, samverkansavtal samt rutiner och riktlinjer.
- Intervjuer har genomförts med berörda tjänstepersoner och politiker däribland kvalitetssamordnare, avdelningschef tillika skolchef för vuxenutbildningen samt ordförande i samhällsbyggnadsnämnden

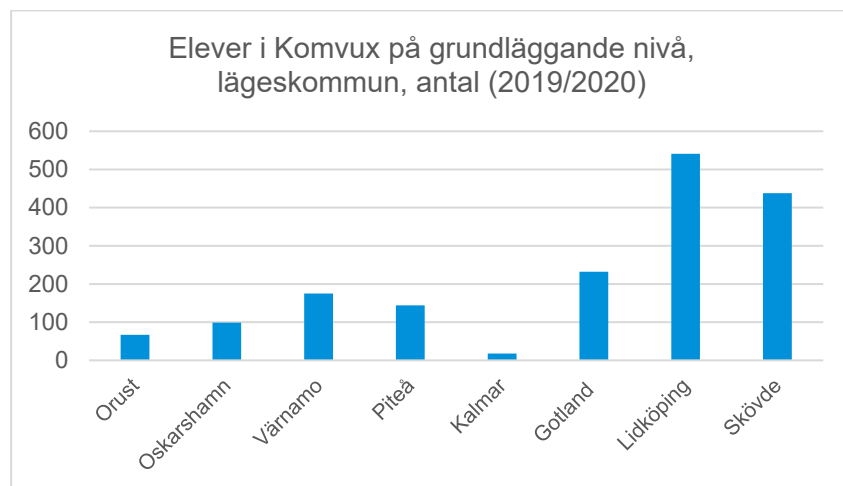
Rapporten är faktakontrollerad av avdelningschef tillika skolchef. Samtliga intervjuade har erbjudits möjlighet att faktakontrollera rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Statistik jämförelser

I detta avsnitt har vi valt att redogöra för Piteå kommun samt de kommuner som har liknande strukturella förutsättningar och sociala aspekter.

Antalet elever i Komvux på grundläggande nivå är förhållandevis låg jämfört med liknande kommuner, se diagram nedan.



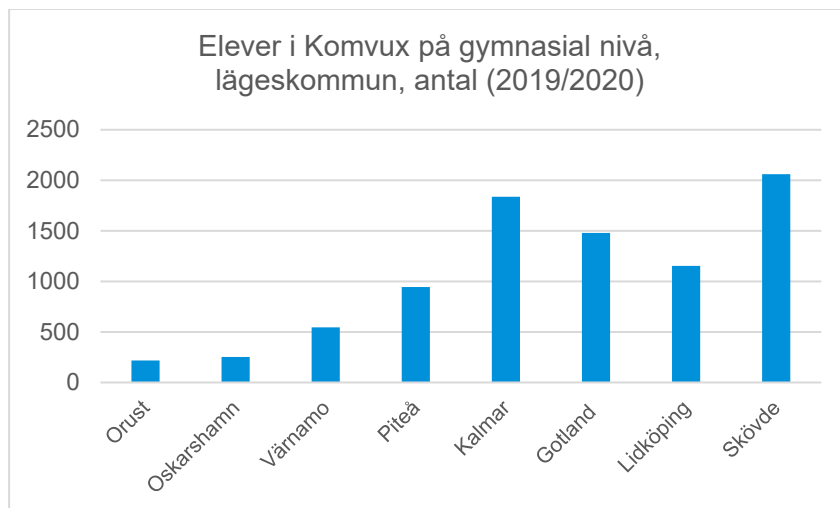
Diagrammet bygger på uppgifter från databasen Kolada och avser läsåret 2019/2020.

Antalet elever i Komvux på gymnasial nivå är likvärdigt med genomsnittet sett till liknande kommuner, se diagram nedan.

Piteå kommun

Granskning av styrning och ledning inom vuxenutbildningen

2022-02-27



3.2 Organisering och samverkan

Vuxenutbildningen i Piteå kommun finns organiserad inom samhällsbyggnadsnämnden och inom förvaltningen samhällsbyggnad. Av reglementet² framgår att samhällsbyggnadsnämnden har ett övergripande ansvar för sysselsättningsfrågor samt kompetensförsörjning. Det är således nämnden som ansvarar för att fullgöra kommunens uppgifter inom det offentliga skolväsendet för vuxna. Av erhållen uppdragsbeskrivning av vuxenutbildningen framgår att avdelningen arbetar med kompetensförsörjningsfrågor samt genomför kommunens uppgifter inom det offentliga skolväsendet för vuxna enligt lagstiftning, förordning och läroplan samt övriga uppgifter som kommer via verksamhetsplan eller nämnd. Vidare framgår att avdelningen bedriver uppdragsutbildning och samordnar och skapar förutsättningar för högre studier i Piteå samt ansvarar för samhällsinformation till invandrare som inte är flyktingar.

Vid intervjuer framkom att det skett en omorganisation som trädde i kraft januari 2022. Under hösten 2021 genomfördes en översyn av organisationen för områdena kompetensförsörjning, sysselsättning, vuxenutbildning och flyktingmottagande. Organisationsförändringen innebar att de tidigare avdelningarna kompetensförsörjning

² Kommunfullmäktige 2020-12-14, § 279

och flyktingsamordning upphörde och i stället formades två nya avdelningar där vuxenutbildningen bildade en egen avdelning. Vuxenutbildningen leds av en avdelningschef tillika skolchef för Vuxenutbildningen. Inom vuxenutbildningen finns tre enheter: Vägledning och omvärld som styrs av en enhetschef, vuxenutbildning egen regi som leds av rektor samt upphandlad utbildning och yrkesutbildning som leds av rektor.

Av verksamhetsplanen för samhällsbyggnadsnämnden³ framgår att fokus för samtliga verksamheter ligger på de prioriterade målen för befolkningsutveckling, ett gott näringslivsklimat och en samhällsgemenskap med mångfald som grund. Vidare framgår att nämnden inför 2022 behöver i ökad utsträckning lägga fokus på de behov som finns av offensiva satsningar till stöd för näringslivets utveckling, breda kompetensförsörjningsfrågor, bostadsförsörjning och utveckling av infrastruktur. Det kommer samtidigt finnas ett fortsatt behov av vägledningstjänster och aktiva arbetsmarknadsåtgärder för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. Inom det strategiska området **Utbildning, arbete och näringsliv** framgår av verksamhetsplanen att för att öka antalet invånare ska det ske ett aktivt arbete för att utveckla ett och väl anpassat utbildningsutbud, bland annat i form av fler yrkeshögskoleutbildningar. Piteå ska även ge goda förutsättningar för ungdomar att etablera sig på arbetsmarknaden där utbildningsutbudet ska vara anpassat efter efterfrågan på arbetsmarknaden. Vi kan däremot inte se att det finns några tydliga målsättningar som är mätbara eller har en direkt spegling på vuxenutbildningens lagstadgade områden som omfattar grundläggande nivå, gymnasial nivå och SFI. Enligt intervjuade upplever nämnden en viss problematik i själva målstyrningen då de 14 övergripande målen är fördelade på de olika nämnderna och samhällsbyggnadsnämnden har samtliga mål att förhålla sig till. Samhällsbyggnadsnämnden har utöver det satt egna nämndsmål som är mer processuella. Då målen är väldigt övergripande kan de lätt bli diffusa och svåra att tolka. I samband med arbetet med verksamhetsplanen finns ett resonemang med

³ Samhällsbyggnadsnämnden 2022-01-19, §7

förvaltningen i hur målen ska tolkas och inom vilket mål som t.ex. mål inom vuxenutbildningen tangerar.

Det framgår att det finns ett samarbetsavtal inom "Femkanten" gällande vuxenutbildningen. Inom Femkanten ingår Bodens, Kalix, Luleå, Piteå och Älvsbyns kommun. Målet med samarbetet enligt avtalet är ett gemensamt ansvarstagande för tillväxt och hållbar utveckling i regionen för att möta efterfrågan på kompetens hos individ och arbetsliv. Avtalet omfattar kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, yrkeshögskoleutbildning och uppdragsutbildning samt organisation av dessa inom Femkanten. Enligt intervjuade finns det en ägargrupp som består av politiker och rektorsgrupp på en operativ nivå där ställningstaganden görs inom ramen för samverkansavtalet. Ägargruppen sammanträder fyra gånger per år och ägargruppen beslutar om samverkansplan, samverkansavtal och aktivitetsplan samt ger samordnaren och ledningsgruppen uppdrag. Det finns även en ledningsgrupp som består av vuxenutbildningscheferna i respektive kommun (eller motsvarande) och utsedda rektorer. Samordnaren är ordförande i ledningsgruppen och ansvarar för att skicka ut kallelser och skriver minnesanteckningar. Det ligger bl.a. i samordnarens ansvar att leda ledningsgruppens arbete, genomföra omvärldsbevakning och kompetensbehovsanalyser, samverkansplan och aktivitetsplan, genomföra gemensamma upphandlingar, kompetensutveckling för personal och föredragningar i ägargruppen.

Inom ramen för samverkansavtalet upphandlas utbildningar gemensamt med externa aktörer, detta medför en mer flexibel och anpassad vuxenutbildning utifrån skiftande behov och förutsättningar. Det upplevs däremot finnas problematik i att de strategiska besluten inom ramen för samverkansavtalet tas i kommunstyrelsen samtidigt som utföraransvaret ligger inom samhällsbyggnadsnämnden. Detta medför att nämnden inte är fullt så insatt i vad som händer inom ramen för samverkansavtalet samt att den lokalpolitiska styrningen är begränsad.

Enligt den framtagna strategin för vuxnas lärande⁴ framgår att samverkan med universitet/högskolor, andra vuxenutbildare, folkbildningen, Femkanstens vuxenutbildning, arbetsförmedlingen, socialtjänsten, näringslivsavdelningen, arbetslivet med flera är viktig. Det är även av vikt att delta i nätverksarbete lokalt, regionalt, nationellt och i förekommande fall internationellt för kunskapsuppbyggnad och påverkan. Enligt intervjuade finns en samverkan på daglig basis i olika utvecklingsprojekt med näringslivsavdelningen inom kommunledningsförvaltningen. Gentemot socialförvaltningen finns en god samverkan där samhällsavdelningen bistår i hög grad med att försöka hjälpa till med kompetens och arbetskraft. Detta sker bl.a. genom validering av personal som inte haft fullständig utbildning samt att ca: 150 undersköterskor utbildas inom vuxenutbildningen varje år inom ramen för personalförsörjningssystemet. Arbetsmarknad och integration hanterar gränssnittet mot personalförsörjningssystemet där registeransvaret för det kommunala aktivitetsansvaret ligger på utbildningsförvaltningen men utföraransvaret ligger på samhällsbyggnad. I gränssnittet ingår även socialförvaltningen.

3.2.1 Bedömning

Vi konstaterar att det upplevs finnas en viss problematik kring målstyrningen då de övergripande målen är svåra att tolka. Vi anser att det är av vikt att målstyrningen ses över och att det upprättas mål som är mätbara och kan följas över tid.

Det finns en långtgående samverkan inom Femkanten kring vuxenutbildningen som fungerar bra och bidrar till att ett stort utbud på utbildningar kan erbjudas. Det finns däremot en viss problematik då strategiska beslut inom ramen för Femkantssamarbetet tas av politiker i kommunstyrelsen samtidigt som ansvaret för utförandet ligger på samhällsbyggnadsnämnden. Vi bedömer att det finns en risk att samhällsbyggnadsnämnden inte fullt ut är insatt i den verksamhet som bedrivs samtidigt som styrförmågan begränsas.

⁴ Samhällsbyggnadsnämnden 2018-03-07, §41

Vi bedömer att det finns en ändamålsenlig och välfungerande samverkan med övriga förvaltningar däribland skola och socialtjänst.

Vi kan även konstatera att samhällsbyggnadsnämnden erbjuder vuxenutbildning i enlighet med lagstiftning.

3.3 Kvalitetsarbete

Under 2015 genomförde Skolinspektionen en tillsyn av vuxenutbildningen i Piteå kommun och kunde då konstatera brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Detta resulterade i att samhällsbyggnadsnämnden ålade arbetsmarknads- och vuxenutbildningsutskottet i uppdrag att arbeta fram nya rutiner innan 2016. Det fastställdes även att det systematiska kvalitetsarbetet ska omfatta kränkande behandling, mål/resultat, klagomålshantering, utbud/efterfrågan, uppsökande/studie- och yrkesvägledning, elevinflytande samt individperspektiv. Det beslutades även att rapportering av det systematiska kvalitetsarbetet ska ske vid varje nämndssammanträde. Detta för att möjliggöra för huvudmannen att fånga upp brister och besluta om eventuella åtgärder. Utifrån den tillsyn som Skolinspektionen genomförde 2015 skedde en uppföljning under november 2016. Av uppföljningen framgår det att Skolinspektionen kunde avsluta tillsynen, baserat på de redovisningar av vidtagna åtgärder som Piteå kommun inkommit med. Detta då de ansåg att de påtalade bristerna kommer att avhjälpas.

Enligt intervjuade inrättades en ny politisk organisation under januari 2015 där vuxenutbildningen flyttades från nämnden för arbetsmarknadsfrågor och vuxenutbildning till samhällsbyggnadsnämnden. Skolinspektionens tillsyn skedde under första mandatperioden enligt den nya nämndsorganisationen. Frågor gällande vuxenutbildningen hanterades i arbets- och vuxenutbildningsutskottet men då utskottet inte hade beslutsmandat i utbildningsfrågor behövdes samtliga ärenden som var föremål för beslut tas om i nämnden. I samband med Skolinspektionens tillsyn blev det tydligt för nämnden att det inte var en ändamålsenlig organisation och styrning av vuxenutbildningen.

Intervjuade upplever att det finns en tydlig struktur och systematik i kvalitetsarbetet. Kvalitetsledningssystemet finns uppbyggt i en mappstruktur där rutindokument och riktlinjer återfinns. Det framgår att det finns framtagna processkartor för det systematiska kvalitetsarbetet. Utifrån organisationsförändringen som skedde under 2022 är tanken att dessa kartor ska gås igenom för att säkerställa relevans och ändamålsenlighet. Tanken med processkartorna är att kunna hitta förbättringar, utvecklingsområden samt eventuella brister och avvikelser.

Samhällsbyggnadsnämnden har en fastställd form för redovisning av det systematiska kvalitetsarbetet⁵. Redovisningen följer fyra tematiseringar:

1. Samhällsbyggnadsnämnden 30 mars: Kunskap, utveckling och lärande, betyg och bedömning samt övriga avvikelser.
2. Samhällsbyggnadsnämnden 28 april: Normer och värden, ansvar och inflytande samt övriga avvikelser.
3. Samhällsbyggnadsnämnden 27 oktober: Skolan, omvärlden och utbildningsval samt övriga avvikelser.
4. Samhällsbyggnadsnämnden 8 december: Rektorns ansvar samt övriga avvikelser.

Denna form av redovisning har ägt rum på liknande sätt de fem senaste åren och bygger på de nationella målen. Det framkommer däremot som tidigare nämnt att styrningen av vuxenutbildningen kan upplevas problematisk för nämnden. Intervjuade upplever att det i nämnden finns ett stort intresse men att vuxenutbildningen och kvalitetsfrågor generellt kan bli mer frekvent och få mer utrymme utöver de rapporteringar som sker fyra gånger per år. Det upplevs däremot finnas ett stort fokus på de interna processerna från nämnden för att säkerställa att skollagens krav på vuxenutbildningen efterlevs samt att utbud på utbildningar diskuteras i ganska hög

⁵ Samhällsbyggnadsnämnden 2022-01-19, § 6

utsträckning. Vid rapportering i nämnden är det i huvudsak rektorerna som föredrar flöden och eventuella avvikelser från dessa.

3.3.1 Bedömning

Vi konstaterar att det tidigare funnits brister i kvalitetsarbetet som uppmärksammades vid Skolinspektionens tillsyn 2015/2016. Vi noterar att dessa brister är avhjälpna.

Vi bedömer att det finns en tydlig struktur och systematik i kvalitetsarbetet. Det finns även tillhörande processkartor som är föremål för revidering. Vi anser även att det finns former för hur uppföljning av kvalitetsarbetet ska ske i nämnden. Vi bedömer dock att den löpande uppföljningen kan bli mer frekvent för att följa upp och utveckla det systematiska kvalitetsarbetet.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det till stor del finns en tillfredsställande styrning och ledning av vuxenutbildningen. Vi anser dock att det finns en risk att samhällsbyggnadsnämnden inte fullt ut är insatt i den verksamhet som bedrivs inom ramen för Femkantssamarbetet. Vi anser även att styrförmågan gällande frågor som behandlas inom ramen för samarbetet begränsas.

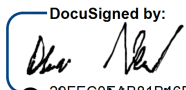
Vi bedömer även att den löpande uppföljningen av det systematiska kvalitetsarbetet kan förstärkas.

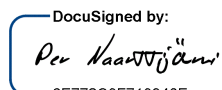
Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- se över målstyrningen, se avsnitt 3.2
- i samråd med kommunstyrelsen se över Femkantssamarbetet, se avsnitt 3.2
- utveckla uppföljningen av det systematiska kvalitetsarbetet, se avsnitt 3.3

Datum som ovan

KPMG AB

DocuSigned by:

28FEC0FAB81B46E
Oskar Nordmark
Certifierad kommunal revisor

DocuSigned by:

6E772C8F718340E
Per Naarttijärvi
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.