



Granskning av skolans ledning och styrning ur ett ekonomiskt perspektiv

Rapport

Ragunda kommun

2026-02-04

Antal sidor: 15

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	4
3	Syfte och revisionsfrågor	5
4	Avgränsning	5
5	Revisionskriterier	6
6	Metod	6
7	Resultat av granskningen	7
7.1	<i>Organisation</i>	7
7.1.1	Bedömning	8
7.2	<i>Styrande dokument och budgetprocess</i>	9
7.2.1	Bedömning	11
7.3	<i>Resursfördelning</i>	11
7.3.1	Bedömning	12
7.4	<i>Budgetavvikelser</i>	13
7.4.1	Bedömning	16
8	Samlad bedömning och rekommendationer	17

1 SAMMANFATTNING

Azets Revision & Rådgivning har av Ragunda kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens budgetprocess samt styrning och ledning ur ett ekonomiskt perspektiv avseende skolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig budgetprocess samt styrning och ledning ur ett ekonomiskt perspektiv med fokus på barn- och utbildningsavdelningen.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens endast delvis har en ändamålsenlig budgetprocess samt styrning och ledning ur ett ekonomiskt perspektiv med fokus på barn- och utbildningsavdelningen.


Bedömningen bygger vi på att budgetprocessen varit otydlig och saknat aktuella styrande och stödjande dokument, vilket försvårat synliggörande, motivering och uppföljning av ekonomiska prioriteringar. Inför budgetprocessen 2026 har dock tydligare riktlinjer och direktiv till viss del tagits fram, vilket vi bedömer som positivt. Vi baserar vidare vår bedömning på att vi i protokollsgranskning inte kan se att beslutade rutiner om ekonomisk uppföljning sker i den utsträckning som fullmäktige beslutat.

Inom ramen för granskningen framkommer vidare att skolchef och rektorsgruppen har en fungerande samverkan samt stöd vid behov av en stödjande ekonomifunktion.

Vad gäller resursfördelningen, och säkerställande av att resurser fördelas utefter elevernas behov, konstaterar vi att Ragunda kommun har få skolenheter och vi bedömer med utgångspunkt i detta att en resursfördelning som utgår från dialog mellan rektorer och skolchef är tillfredsställande utifrån 2 kap. 8 b § skollagens krav på fördelning utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Vi konstaterar däremot att huvudmannen inte har fattat beslut om hur resursfördelningen ska gå till, samt att det saknas dokumenterad uppföljning av resursfördelningens ändamålsenlighet.

Vidare bygger vi vår bedömning på att kommunen gör begränsade kostnadsjämförelser mot andra kommuner, vilket begränsar analysen och insikten om eventuella kostnadseffektiviseringar. Samtidigt noterar vi att det finns en medvetenhet och analys inom barn- och utbildningsavdelningen och kommunstyrelsen om riskfaktorer som riskerar att bidra till att budget överskrids.

På följande sida redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

<div> <div>Nej</div> <div>Endast delvis</div> <div>I allt väsentligt</div> <div>Ja</div> </div> 	
Revisionsfråga	Bedömning
Finns en ändamålsenlig organisation (inklusive stöd från ekonomiavdelningen) avseende ekonomistyrning av skolan?	I allt väsentligt
Finns styrande- och stödjande dokument samt fastställda former för arbetet med budget, ekonomisk uppföljning och avrapportering?	Endast delvis
Finns en ändamålsenlig budgetprocess?	Endast delvis
Fördelas resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov?	Endast delvis
Analyseras och hanteras eventuella budgetavvikelser tillfredsställande? - Fokus på jämförande analyser och nyckeltal	Endast delvis
Fattas tillräckliga beslut om åtgärder vid eventuella budgetavvikelser?	Endast delvis

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att det finns uppdaterade och fastställda styrdokument som fastställer hur budgetprocessen ska se ut
- Besluta om på vilka grunder som resurser ska fördelas till skolenheter och med jämna mellanrum följa upp modellens ändamålsenlighet. (2 kap. 8 b § och 4 kap. 3 och 5 §§ SkoL)
- Stärka analysen av budgetavvikelser genom att utöka jämförelserna med andra liknande kommuner
- Säkerställa att kommunstyrelsen får den uppföljning och information de behöver avseende avvikelser mot budget för att säkerställa en budget i balans. Se över om en prognos över verksamheternas ekonomi ska tas fram och presenteras för kommunstyrelsen tidigare än vid delårsrapporten per sista augusti
- Upprätta en handlingsplan eller aktivitetslista för att säkerställa en budget i balans

2 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning har av Ragunda kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens budgetprocess samt styrning och ledning ur ett ekonomiskt perspektiv avseende skolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

Av årsbokslut 2024 framgår att kommunstyrelsens budgetunderskott för året var -10,3 mnkr, varav Barn- och utvecklingsavdelningens var -5,5 mnkr. Resultatet inom avdelningen fördelas på verksamheterna enligt nedan:

Verksamhet, tkr	Bokslut 2024	Budget 2024	Avvikelse 2024	Bokslut 2023
Förskola	31 204	30 166	-1 038	29 360
Grundskola	70 339	66 312	-4 027	65 936
Kulturskola	1 370	0	-1 370	1 977
Elevhälsa	1 449	2 422	973	2 626
Summa avd	104 362	98 900	-5 462	99 899

Övergripande kommentarer av utfallet inkluderar att inga kostnader för sjuklöner budgeterades för året, ökad bemanning utifrån barn i behov av särskilt stöd samt höga vistelsetider på fritidshem. Det konstateras även att kostnader för kulturskolan bidragit till avdelningens underskott, kostnader för elever i anpassad grundskola har ökat, interkommunal ersättning har ökat kraftigt samt en omfattande ökning av kostnader för barn i behov av särskilt stöd på hela avdelningen.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys dragit slutsatsen att det finns risk att budget och uppföljningsprocess inte är ändamålsenligt för att säkerställa en ekonomi i balans.

3 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig budgetprocess samt styrning och ledning ur ett ekonomiskt perspektiv med fokus på barn- och utbildningsavdelningen.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Finns en ändamålsenlig organisation (inklusive stöd från ekonomiavdelningen) avseende ekonomistyrning av skolan?
- Finns styrande- och stödjande dokument samt fastställda former för arbetet med budget, ekonomisk uppföljning och avrapportering?
- Finns en ändamålsenlig budgetprocess?
- Fördelas resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov?
- Analyseras och hanteras eventuella budgetavvikelser tillfredsställande? - Fokus på jämförande analyser och nyckeltal
- Fattas tillräckliga beslut om åtgärder vid eventuella budgetavvikelser?

4 AVGRÄNSNING

Granskningen omfattar kommunstyrelsens ansvar för skolverksamheten. Granskningen avgränsas till verksamhetsåret 2025.

5 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap § 6
- Kommunallagen (2017:725) 5 kap
- Budget 2025 med flerårsplan 2026–2027, antagen KF 2024-06-13 § 53
- Ekonomistyrningspolicy, antagen KF 2020-06-11, Dnr: KS 2020/549

6 METOD

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av delårsrapport, budgetförutsättningar och direktiv, ekonomiska månadsrapporter, verksamhetsplan kommunstyrelsen, tjänsteskrivelser, kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll
- Intervjuer har genomförts med ekonomichef, ekonomistöd som arbetar mot barn- och utbildningsavdelningen, kommunstyrelsens presidium, skolchef, samt rektorer.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjupersoner.

7 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

7.1 ORGANISATION

I början av läsåret 2024/2025 var 529 elever inskrivna i kommunens skolor F-9.¹ Det finns tre grundskolor i kommunen samt fem förskolor, varav fyra är kommunala. Grundskolorna samt förskolorna är fördelade över fyra orter med grundskola på två orter och förskola på fyra.

Kommunala grundskolor	Kommunala förskolor
<ul style="list-style-type: none"> Kulltaskolan F-3, Hammarstrand Anders-Olof skolan 4-9, Hammarstrand Hansåkerskolan F-9, Stugun 	<ul style="list-style-type: none"> Himlavalvets förskola, Hammarstrand Småfolkets förskola, Bispgården Smultronets förskola, Överammer Skogsgläntans förskola, Stugun

Ragunda kommun har fyra nämnder samt tre gemensamma nämnder tillsammans med andra kommuner:

- Kommunstyrelsen
- Valnämnden
- Bygg- och miljönämnden
- Krisledningsnämnden
- Gemensamma nämnder: gemensamma överförmyndarnämnden, gemensam nämnd för upphandlingssamverkan, gemensam nämnd avseende samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter samt hjälpmedel

Utöver det har kommunen en utskottsorganisation med tre utskott; kommunstyrelsens arbetsutskott, social- och arbetsmarknadsutskottet samt samhällsbyggnadsutskottet. Tidigare fanns i kommunen ett barn- och utbildningsutskott, men detta togs bort för ett år sedan. Av intervjuer framgår att det förs diskussioner om att återinföra ett barn- och utbildningsutskott.

Kommunstyrelsens presidium uppger att de tittar på att föreslå detta, och utskottet kommer i så fall inrättas efter nästa allmänna val.

Tjänstemannaorganisationen består av fyra avdelningar; barn- och utbildning, stöd- och omsorg, samhällsbyggnad samt kommunledning. Barn- och utbildningsavdelningen är placerat under kommunstyrelsens arbetsutskott. Under barn- och utbildningsavdelningen finns fyra enheter; förskoleverksamhet, grundskoleverksamhet, elevhälsa samt kulturskola.² Gymnasieskolan är organiserad i ett regionalt gymnasieförbund, Jämtlands gymnasieförbund, som tillhandahåller gymnasieskola för medlemskommunerna Bräcke, Krokom, Ragunda, Åre och Östersund.

Under kommunledningsavdelningen utgör ekonomienheten en av fem enheter. Ekonomienheten leds av ekonomichefen som har fyra ekonomer under sig som alla har en stödjande funktion för respektive avdelning på kommunen. En person utgör därmed en riktad stödjande funktion för barn-

¹ Kolada.se Uppgiften avser läsåret, mätt 15 oktober. Källa: SCB och Skolverket

² Ragunda kommun. Organisation. 2025-10-09. <https://www.ragunda.se/kommunochpolitik/organisation>

och utbildningsavdelningen. Kommunen har en tjänsteperson på barn- och utbildningsavdelningen, skolchefen.

Skolchef har regelbundna möten med rektorsgruppen varje vecka, enligt uppgift i intervju. Under dessa möten diskuteras allt från ekonomi, frågor utifrån årshjulet, behov av särskilt stöd i respektive skola, med mera. Skolchef och rektorsgruppen uppges ha ett nära och fungerande samarbete.

Den stödande ekonomiresursen uppges också utgöra ett bra stöd. Funktionen utgör ett stöd till avdelningen bland annat genom att ta fram månadsvis ekonomisk uppföljning, både åt skolchefen och på enhetsnivå till respektive rektor, samt vid framtagande av delårs- och helårsrapport. Därtill upplevs ekonomistödet som tillgängligt enligt uppgift i intervju och både skolchef och rektorer kan komma med frågor till ekonomistödet löpande vid behov. Det finns därmed inte en tydligt avgränsad lista över vilket stöd ekonomifunktionen kan bidra med, utan barn- och utbildningsavdelningen kan efterfråga och få stöd inom områden där de ser behov. Varken ekonomifunktionen eller politiken upplevs dock särskilt insatt i verksamhetsområdet, vilket resulterar i att skolchef och rektorer kan behöva specificera tydligt vad de efterfrågar och varför.

7.1.1 Bedömning

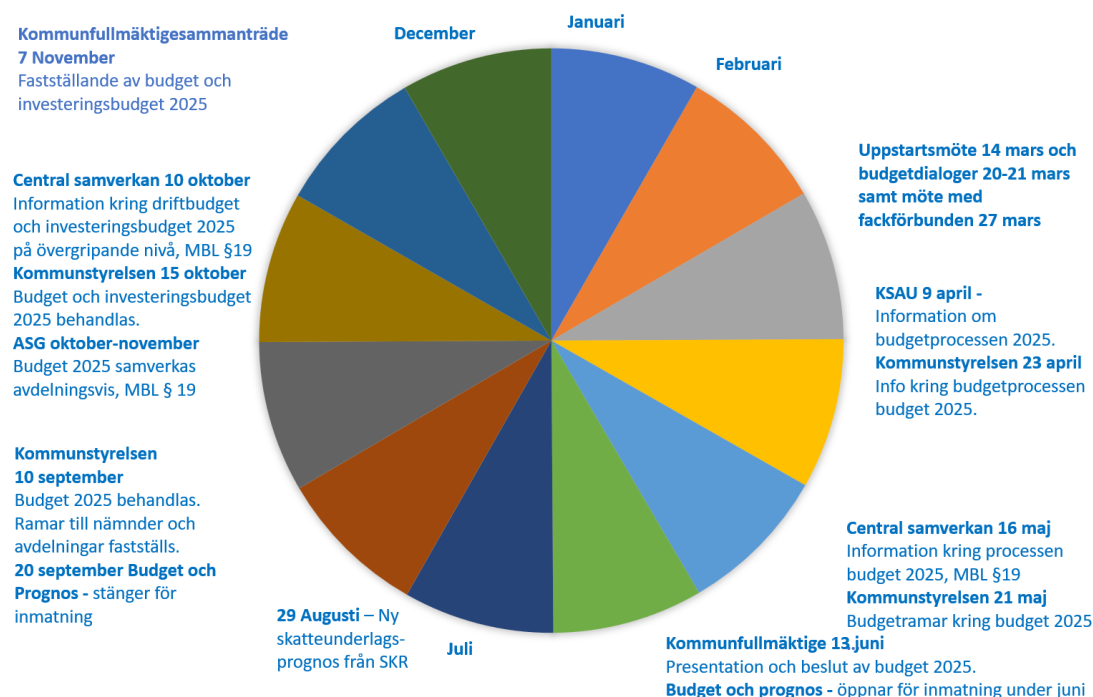
Vår bedömning är att det i allt väsentligt finns en ändamålsenlig organisation (inklusive stöd från ekonomiavdelningen) avseende ekonomistyrning i skolan.

Vi baserar vår bedömning på uppgifter i intervju, där det framkommer att skolchef tillsammans med rektorsgruppen har en fungerande samverkan, samt att stödande ekonomifunktion upplevs fungera bra och ge det stöd som efterfrågas.

7.2 STYRANDE DOKUMENT OCH BUDGETPROCESS

Kommunens budgetprocess utgår från rambudgetering med målstyrning, enligt kommunens ekonomistyrningspolicy. Policyn fastställer vidare att arbetsgången kring budget- och investeringsprocessen beskrivs vidare i "budget- och investeringsprocessen fastställd av kommunfullmäktige 2020-04-23, §30, diarienummer KS 2020/279".³ Det refererade underlaget beskriver budgetprocessen och årshjulet inför framtagande av budget år 2021.⁴ Ekonomistyrningspolicyn ska enligt dokumentet uppdateras vartannat år. Dokumentet har dock inte uppdaterats sedan 2020, vilket förklarar varför en referens kvarstår till 2021 års budgetprocess.

Inom ramen för granskningen får vi till oss en tidsplan för budgetarbetet 2025.⁵ I denna presenteras följande årshjul för budgetprocessen 2025:



Figur: 2025 års budgetprocess, enligt underlag *Tidplan – Budget och investeringsbudget 2025*. 2024-03-05

Det har inte funnits något ytterligare styrande eller stödjande underlag utöver tidsplanen som utgjort utgångspunkt för kommunens budget- och investeringsprocess 2025. Det framkommer i intervjuer att flera styrande och stödjande dokument i kommunen är gamla och i behov av att uppdateras. Detta framkommer i styrdokument avseende kommunens budgetprocess. Inför 2026 har dock en uppdaterad process använts som utgår från ett underlag avseende budgetförutsättningar och budgetdirektiv 2026-2028.⁶ I underlaget beskrivs förutsättningar för budgetarbetet, målsättningar och direktiv för utskotten, samt nuvarande och prognostiserad befolkningsutveckling och ekonomisk utveckling.

Kommunens budgetprocess utgår från föregående års budget, uppräknings av tidigare års budgetram utifrån kostnadsökningar, samt justeringar för att ta hänsyn till begränsade ekonomiska

³ Ekonomistyrningspolicy. Antagen av KF 2020-06-11, Dnr: KS 2020/549

⁴ Budgetprocess 2021 Ragunda kommun

⁵ Tidplan – Budget och investeringsbudget 2025. 2024-03-05

⁶ Budgetdirektiv 2026-2028. 2025-03-28.

resurser. Enligt uppgift i intervju föregås budgeten av att ekonomichefen i januari har en avstämning med ledningsgruppen för att beskriva de ekonomiska förutsättningarna samt peka på områden som är i särskilt behov av resurser. Ledningsgruppen ser då gemensamt över vilka eventuella strukturella förändringar som behöver tas upp i politiken för beslut. Ledningsgruppen lyfter därefter upp sina förslag till politiken, som uppges besluta om riktning och prioriteringar framåt. Av intervjuer framkommer att det till exempel kan handla om förändringar i skolstruktur, som uppges utgjort stora frågor för resursbesparingar tidigare år. I intervjuer har inga exempel på politiska justeringar av ledningsgruppens förslag uppgetts för 2025 eller 2026 års budget.

Kommunen är nu i en process för att övergå från ovan beskrivna budgetprocess till SKR:s prislappsmodell.⁷ Prislappsmodellen bygger på genomsnittskostnaden kr/inv med hänsyn tagen till kommunens förutsättningar utifrån kostnadsutjämnningen. Ramen för respektive verksamhet, där så är möjligt, utgår från antal invånare i berörd grupp multiplicerat med prislappen för verksamheten, t.ex. antal barn i grundskola multiplicerat med prislappen för grundskola. Politisk ambition kan därefter läggas högre eller lägre än uträknad bassumma. Prioriteringar görs per budgetår och ligger således inte till grund för framtida budgetberäkningar. Syftet med övergången till en ny budgetprocess är enligt uppgift i intervju att få en mer transparent fördelning av medel och skapa bättre förutsättningar för politiken att fatta välgrundade beslut om budget och resursfördelning.

Prognos för verksamheterna tas fram i samband med delårsrapport i augusti. 2025 års delårsrapport fastställdes av kommunstyrelsen i oktober 2025.⁸ Kommunstyrelsen får ingen prognos över verksamheternas ekonomi innan dess. I intervjuer framhålls att kommunstyrelsen får ekonomiska rapporter över verksamheterna månatligen, vilka utgör ett verktyg för kommunstyrelsen att uppmärksammas på om verksamheter avviker från budget. Dock innefattar de ekonomiska månadsrapporterna inga prognoser över hur verksamheterna står sig mot budget på helårsbasis.

I kommunens ekonomistyrningspolicy fastställs att:

”Kommunstyrelsen får vid varje sammanträde en redovisning av ekonomisk månadsrapport av verksamheterna. Syftet med denna är att få en överblick av verksamheternas utfall och hur efterföljelsen av budget ser ut. Månadsrapporten är inte att betrakta som ett delårsbokslut. För att kommunstyrelsen ska få en bra ledning och styrning av ekonomin är det en förutsättning att ekonomirapporterna presenteras och innehåller den information som KS-ledamöterna behöver. Kommunstyrelsen ska omgående (max 14 dagar) fatta beslut så att verksamheten/er kan vidta erforderliga åtgärder vid budgetavvikelse”.⁹

Av protokollsgranskning framkommer att kommunstyrelsen tar del av ekonomisk månadsrapport av verksamheterna för mars¹⁰, juli¹¹ samt oktober¹². 2025-05-20 beslutar kommunstyrelsen att ekonomiska månadsrapporter ska vara en stående punkt vid kommunstyrelsens sammanträden.¹³ Som framgår ovan så är det dock redan fastställt i kommunens ekonomistyrningsrapport att kommunstyrelsen ska få ekonomisk månadsrapport av verksamheterna vid varje sammanträde. Vi

⁷ Delårsrapport 2025 Ragunda kommun. Fastställd av KF 2025-11-06 § 73

⁸ KS 2025-10-14 § 86

⁹ Ekonomistyrningspolicy. Antagen av KF 2020-06-11, Dnr: KS 2020/549, s 6-7

¹⁰ KS 2025-04-16 § 45

¹¹ KS 2025-09-02 § 62

¹² KS 2025-11-18 § 100

¹³ KS 2025-05-20 § 88

kan av protokoll inte se att kommunstyrelsen erhåller information om ekonomisk månadsrapport vid sammanträdena i januari, februari, maj, juni eller oktober. Vid faktakontroll uppges att de ekonomiska månadsrapporterna skickas till kommunstyrelsen inför varje sammanträde, och att kommunstyrelsen har tagit del av rapporterna varje månad. Augusti och december ersätts den skriftliga månadsrapporten av delårsrapport respektive årsredovisning. Detta framgår dock inte av protokollsgranskning.

7.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att det endast delvis finns styrande- och stödjande dokument samt fastställda former för arbetet med budget, ekonomisk uppföljning och avrapportering.

Vi baserar vår bedömning på att kommunens ekonomistyrningspolicy senast uppdaterades 2020 och därmed beskriver budgetprocessen 2021. En tidsplan fastställer årshjulet för budgetprocessen 2025, men vi har inom ramen för granskningen inte tagit del av någon ytterligare styrande eller stödjande dokumentation som fastställer budgetprocessen för 2025. Vi baserar vidare vår bedömning på att beslutade rutiner om ekonomisk uppföljning inte framkommer i protokollsgranskning. Vi ser det som en brist att styrdokument avseende ekonomistyrning inte uppdaterats. Vi bedömer det därtill som en brist att kommunstyrelsen erhåller prognos om verksamheternas ekonomiska utfall mot budget först i samband med delårsrapport per 31:a augusti. Därtill ser vi det som en brist att det av protokoll inte går att bekräfta att kommunstyrelsen tar del av de ekonomiska månadsrapporterna av verksamheterna vid varje sammanträde, som fastställt i kommunens ekonomistyrningspolicy. Vi ser det som positivt att kommunen inför budgetprocessen 2026 tagit fram tydligare riktlinjer och direktiv för budget.

Vår bedömning är vidare att det endast delvis finns en ändamålsenlig budgetprocess.

Vi baserar vår bedömning på att det inte funnits en tydlig budgetprocess där prioriteringar synliggörs och motiveras. Vi noterar att budget utgår från föregående års budgetramar, med uppräknings för kostnadsökningar och hänsynstagande till begränsade ekonomiska resurser. Vi noterar vidare att kommunen inför budget 2026 tydliggjort budgetförutsättningar och direktiv.

7.3 RESURSFÖRDELNING

I kommunens budget 2025 konstateras: "För att ge alla barn goda förutsättningar måste samhället utjämna skillnader och se till att insatser ges efter individens behov i rätt tid. Här krävs tydliga samverkansinsatser mellan IFO, skolan och hemmet och därför väljer vi att prioritera förebyggande insatser och tillför adekvat finansiering för detta".¹⁴

Kommunstyrelsens presidie uppger att de inte är involverade i resursfördelningen, varken mellan de olika skolenheterna eller mellan verksamheterna grundskola, förskola, elevhälsa och kulturskola. I intervju framkommer att detta överlämnas till barn- och utbildningsavdelningen. Politiken fastställer

¹⁴ Budget 2025 med flerårsplan 2026–2027, antagen KF 2024-06-13 § 53, s 14

en budgetram för hela barn- och utbildningsavdelningen, utifrån tidigare års budget, uppräknningar, och eventuella besparingskrav. Bakgrunden till detta beskrivs vara att politiken inte har tillräcklig insikt i vilka behov varje elev, och därmed skola har, och att de därför "litar på" att verksamheten fördelar resurserna på rätt sätt.

Fördelning av resurser utifrån behov görs i dialog mellan skolchef och rektorer, med stöd av ekonom. Skolchef och rektorsgruppen beslutar både om resursfördelningen mellan grundskola, förskola, elevhälsa och kulturskola, och resursfördelningen mellan de olika skolenheterna. Alla resurser fördelas ut vid kalenderårets början, vilket innebär att rektorerna inte kan ansöka om resurstillskott hos skolchefen under pågående kalenderår. Vid behov kan dock resurser föras över från en skolenhet till en annan framkommer i intervjuer, till exempel om en rektor har behov av stödpersonal och en annan rektor kan avvara detta.

Både nämnden och barn- och utbildningsavdelningen uppger att resursfördelningen i praktiken tar hänsyn till socioekonomiska aspekter. Fördelningen av resurser inom barn- och utbildningsavdelningen utgår från tidigare års budget. Därtill ser avdelningen till antalet elever, elever med särskilda behov, samt socioekonomi för att fastställa resursfördelningen mellan kommunens skolor. Det är dock inte en skolpeng som ligger till grund för resursfördelningen, utan föregående års budgetram för respektive enhet utgör utgångspunkten. I intervjuer beskrivs att avdelningen har prioriterat ökade resurser till kommunens östra delar för att möta ökade behov hos elever till följd av att fler flyktingar bosatt sig i kommunens östra delar. Det beskrivs också att resurser fördelas för att tillhandahålla särskilt stöd till elever som har behov av det. Det finns inte något styrande eller stödjande dokument som fastställer vilka socioekonomiska faktorer som resursfördelningen ska ta hänsyn till, eller i vilken omfattning.

I intervju med kommunstyrelsens presidie framkommer att kommunen vid ett par tillfällen har fått kritik för att resursfördelningen mellan skolor upplevs snedfördelad. Kommunstyrelsen har då efterfrågat och fått en förklaring kring varför resursfördelningen ser ut som det gör från barn- och utbildningsavdelningen och varit nöjda med det.

7.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att resurser endast delvis fördelas efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Ragunda kommun har få skolenheter och vi bedömer att en resursfördelning som utgår från dialog mellan rektorer och skolchef är tillfredsställande utifrån 2 kap. 8 b § skollagens krav på fördelning utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Däremot behöver huvudmannen besluta om hur resursfördelningen ska gå till.

Vi noterar också att det saknas en dokumenterad uppföljning av huruvida resursfördelningsmodellen säkerställer en fördelning av resurser utifrån elevernas olika behov. Vi bedömer dock att den kvalitativa dialog som kontinuerligt förs mellan rektorsgruppen och skolchef delvis utgör en uppföljning.

7.4 BUDGETAVVIKELSER

Av kommunens ekonomistyrningspolicy framkommer att ”kommunfullmäktige fastställer nämndernas budgetramar och kan genom beslut justera dessa ramar under pågående år. Om kommunfullmäktige beslutar att en nämnd får utökad ram ska kommunfullmäktige samtidigt ange hur finansieringen ska ske i enlighet med uppsatta finansiella mål”.¹⁵

I tabellen nedan redovisas en jämförelse över genomsnittlig kostnad per elev i Ragunda kommun jämfört med liknande kommuner grundskola och riket. Kostnaderna avser grundskola i egen regi och gäller årskurs 1-9.

Grundskola 2024	Totalt (kr/elev)	Elevhälsa	Lokaler & inventarier	Undervisning	Lärverktyg	Måltider	Övrigt ¹⁶
Ragunda kommun	181 700	4 100	26 900	95 900	2 900	10 300	41 500
Liknande kommuner grundskola ¹⁷	155 200	5 900	23 600	83 800	6 200	8 900	26 900
Riket ¹⁸	142 900	5 100	24 900	79 100	6 000	8 000	19 900

Källa: Kolada, data från SCB. Kostnaderna är avrundade till närmsta hundratal.

Av uppgifterna ovan framkommer att den genomsnittliga kostnaden per elev i Ragunda kommun år 2024 var högre i jämförelse med liknande kommuner och rike i de flesta kategorierna. Av samtliga kostnadsslag är det framför allt kostnader för undervisning och måltider som är högre i Ragunda kommun jämfört med liknande kommuner och riket, samt kostnadsslaget övrigt. Kostnaden för undervisning var drygt 20 procent högre i jämförelse med snittet i riket, och kostnaden för måltider cirka 28 procent högre jämfört med snittet i riket 2024. När det gäller kostnadsslaget övrigt är kostnaderna i Ragunda kommun cirka dubbelt så stora per elev jämfört med riket. Kostnader för lärverktyg och kostnader för elevhälsa är lägre i Ragunda kommun jämfört med kommungrupp och rike.

Kostnader för lokaler och inventarier är cirka 8 procent högre i Ragunda jämfört med riket. I intervjuer framkommer att kommunen inte applicerar internhyra för verksamheterna i dagsläget. Det beskrivs som en risk att detta leder till att lokaler används som en fri nyttighet och ekonomichef uppger att styrningen avseende lokalkostnader i kommunen utgör ett utvecklingsområde.

I tabellen nedan redovisas en jämförelse över genomsnittlig kostnad per inskrivet barn i förskola i egen regi.

¹⁵ Ekonomistyrningspolicy. Antagen av KF 2020-06-11, Dnr: KS 2020/549, s 5

¹⁶ Övriga kostnader innefattar t.ex. barn- och utbildningsavdelningen eller motsvarande OH-kostnader, administration, kostnader för kompetensutveckling, kostnader för studie- och yrkesvägledare med mera.

¹⁷ Liknande kommuner grundskola utgörs av Bräcke, Fagersta, Gnosjö, Högsby, Storuman, Strömstad, Trosa

¹⁸ Ragunda och liknande kommuner inkluderar endast kommunala huvudmän medan riket inkluderar samtliga huvudmän.

Förskola 2024	Totalt (kr/inskrivet barn)	Bruttokostnad lokaler	Bruttokostnad personal
Ragunda kommun	237 400	25 800	186 500
Liknande kommuner grundskola ¹⁹	205 400	26 600	154 600
Riket ²⁰	195 000	32 300	137 300

Källa: Kolada, data från SCB. Kostnaderna är avrundade till närmsta hundratal.

Av uppgifterna ovan framkommer att den genomsnittliga kostnaden per inskrivet barn i förskolan i Ragunda kommun år 2024 var högre i jämförelse med liknande kommuner och rike. Kostnaden för förskolan totalt var drygt 20 procent högre i jämförelse med snittet i riket.

Nettokostnadsavvikelsen för grundskolan (F-9) uppgick år 2024 till 11,4 procent i Ragunda kommun vilket innebär att den faktiska kostnaden för hemkommunens skolor är högre än statistiskt förväntat utifrån bland annat barn med utländsk bakgrund, skolstruktur och befolkningsutveckling. Detta motsvarar cirka 9 miljoner kronor. För förskolan, inklusive öppen förskola, uppgick nettokostnadsavvikelsen år 2024 till 21,4 procent, motsvarande 7 miljoner.²¹ För grundskolan är motsvarande siffra 4,5 procent för liknande kommuner, och för förskolan 5,3. Förskolan sticker därmed särskilt ut när det gäller kostnadsjämförelser mot andra kommuner procentuellt. Detta bekräftas också i intervjuer, där barn- och utbildningsavdelningen uppger att minskande barnantal i kommunen än så länge märks av primärt i förskolan. Det uppges i intervju att detta kommer kräva åtgärder framöver.

I tabellen nedan redovisas en jämförelse över genomsnittlig kostnad per invånare 7-15 år för kommunal musik- och kulturskola.

Kulturskola 2024	Kostnad musik- och kulturskola, kr/inv 7-15 år
Ragunda kommun	2 800
Liknande kommuner grundskola ²²	3 300
Riket ²³	3 400

Källa: Kolada, data från SCB:s räkenskapssammandrag. Kostnaderna är avrundade till närmsta hundratal.

Av tabellen ovan framgår att Ragunda kommun har cirka 18 procent lägre kostnader för kommunal musik- och kulturskola jämfört med rikssnittet. Av kommunstyrelsens verksamhetsplan 2025

¹⁹ Liknande kommuner grundskola utgörs av Bräcke, Fagersta, Gnosjö, Högsby, Storuman, Strömstad, Trosa
²⁰ Ragunda och liknande kommuner inkluderar endast kommunala huvudmän medan riket inkluderar samtliga huvudmän.
²¹ Kolada.se, data från SKR
²² Liknande kommuner grundskola utgörs av Bräcke, Fagersta, Gnosjö, Högsby, Storuman, Strömstad, Trosa
²³ Ragunda och liknande kommuner inkluderar endast kommunala huvudmän medan riket inkluderar samtliga huvudmän.

framgår att kommunstyrelsen vill kulturskolan, men att kommunen för kommande år inte kommer kunna finansiering en utökning av kulturskolan.²⁴

Barn- och utbildningsavdelningen har under flera år arbetat aktivt för att inte överskrida budget. Vid delårsrapport 2025 konstateras att avdelningen redovisar en negativ budgetavvikelse.²⁵ Flera politiska beslut har fattats under de senaste åren för att minska barn- och utbildningsavdelningens kostnader, till exempel att stänga ner en skola i Bispgården och slå samman verksamheter. Avdelningen analyserar därtill löpande möjliga besparande åtgärder och hur verksamheten kan bedrivas så kostnadseffektivt som möjligt. Enligt uppgift i intervju handlar det till stor del om att hitta och prioritera sparande åtgärder som ger minsta möjliga effekter på verksamheten. Vid sparbetning uppdras varje rektor att föreslå hur besparingskraven kan fördelas inom den egna verksamheten. Enligt uppgift i intervju beskrivs dessa besparingsåtgärder för kommunstyrelsens presidie. Ett exempel är att de tidigare hade en skola som verkade i två byggnader som nu flyttat ihop till en till följd av att antalet barn blivit färre. Detta möjliggör för besparingar inom personalkostnader, som samtidigt bedöms det inte innebära några större effekter på verksamheten. Flera åtgärder görs, och kommer på sikt göras, för att anpassa verksamheten till minskande elevantal. Denna förändring märks dock än så länge främst i förskolan, enligt uppgift i intervju.

Arbetet med elever i familjehem samt HVB-hem beskrivs som särskilt utmanande ur ett ekonomiskt perspektiv. Dessa elever har ofta en ofullständig skolgång när de kommer till kommunen, och behöver stora resurser och stöd. Enligt uppgifter i intervju finns relativt många familjehem i kommunen, vilket blir kostnadsdrivande och ofta kommer oförutsägbart. Kommunen har också just nu fler elever i anpassad grundskola än vad som varit fallet tidigare, samt fler elever med behov av särskilt stöd. I intervjuer beskrivs att verksamheten inte har någon buffert för oförutsägbara kostnader som uppstår under året, vilket upplevs som ett problem. Till exempel om det flyttar elever till kommunen med behov av särskilt stöd så orsakar det ökade kostnader. Avdelningen har inte heller tillsatta resurser för vikarier utan extra kostnader som uppstår till följd av kortsiktig frånvaro förväntas lösas inom existerande budget. Till följd av att det inte finns en post för äskande av medel under året så innebär oförutsägbara kostnader ofta att avdelningen överskrider budget, enligt uppgift i intervju.

En ökad interkommunal ersättning till följd av ett ökat antal elever som valt skolgång i annan kommun har också bidragit till kostnadsökningar utöver budget.²⁶ Till följd av nedstängningen av en grundskola i Bispgården har flera vårdnadshavare valt att placera sina barn i en skola i en grannkommun istället, vilket uppges utgöra en försvårande faktor utifrån ekonomistyrningen. Det är idag cirka 30 elever som har skolgång i annan kommun. Enligt uppgift i intervju är det ett pågående arbete att justera verksamheten, till exempel klasstorlekar och bemanning, efter detta.

I intervjuer framkommer att kostnadsjämförelser med andra kommuner utgör ett utvecklingsområde för kommunen för att få bättre insikt i budgetavvikelser, potentiella effektiviseringar och hur politiska prioriteringar får effekter på ekonomin. Övergången till prislappsmodellen uppges vara ett viktigt steg på vägen i detta arbete.

²⁴ Kommunstyrelsens verksamhetsplan 2025, antagen av KS 2024-11-26 § 163

²⁵ Budget 2025 med flerårsplan 2026–2027, antagen KF 2024-06-13 § 53

²⁶ Delårsrapport 2025 Ragunda kommun. Fastställd av KF 2025-11-06 § 73

Av protokollsgranskning visar att kommunstyrelsen inte har fattat några beslut avseende skolan under 2025 till följd av information om budgetavvikelse. Av protokollsgranskning framkommer att kommunstyrelsen 2025-05-20 beslutar att ekonomiska månadsrapporter ska vara en stående punkt vid kommunstyrelsens sammanträden, med bakgrund i att kommunen behöver komma i ekonomisk balans gällande två äldreboenden.²⁷ Av protokollsgranskning av kommunstyrelsens protokoll 2024 framgår att bristande resurser och möjliga effektiviseringar diskuteras vid flera tillfällen, primärt i samband med diskussioner om förändrad skolstruktur.²⁸

7.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att eventuella budgetavvikelser **endast delvis** analyseras och hanteras tillfredsställande.

Vi baserar vår bedömning på intervjuer där det framkommer att det görs begränsade kostnadsjämförelser mot andra kommuner för en bättre insikt i orsaker till budgetavvikelser och möjliga effektiviseringar. Vi baserar vidare vår bedömning på statistik där det framkommer att kommunens kostnader avviker från liknande kommuner, till exempel när det kommer till undervisning, måltider och kostnadsslaget övrigt.

Vi noterar samtidigt att det till finns en medvetenhet och analys avseende riskfaktorer som riskerar att bidra till att budget överskrids. Vi konstaterar vidare att kommunstyrelsen fattat flera beslut för att åstadkomma en ekonomi i balans, till exempel förändringar i skolstruktur, samt att barn- och utbildningsavdelningen löpande arbetar för att lokalisera kostnadsbesparande åtgärder.

Vår bedömning är vidare att tillräckliga beslut om åtgärder **endast delvis** fattas vid eventuella budgetavvikelser.

Vi baserar vår bedömning på protokollsgranskning, där vi inte kan se att styrelsen under 2025 fattat beslut om åtgärder till följd av information om budgetavvikelse från barn- och utbildningsavdelningen.

²⁷ KS 2025-05-20 § 88

²⁸ Se bland annat KS 2024-04-23 § 62 samt 2024-11-26 § 175

8 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig budgetprocess samt styrning och ledning ur ett ekonomiskt perspektiv med fokus på barn- och utbildningsavdelningen.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens endast delvis har en ändamålsenlig budgetprocess samt styrning och ledning ur ett ekonomiskt perspektiv med fokus på barn- och utbildningsavdelningen.

Se respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att det finns uppdaterade och fastställda styrdokument som fastställer hur budgetprocessen ska se ut
- Besluta om på vilka grunder som resurser ska fördelas till skolenheter och med jämna mellanrum följa upp modellens ändamålsenlighet. (2 kap. 8 b § och 4 kap. 3 och 5 §§ SkoL)
- Stärka analysen av budgetavvikelser genom att utöka jämförelserna med andra liknande kommuner
- Säkerställa att kommunstyrelsen får den uppföljning och information de behöver avseende avvikelser mot budget för att säkerställa en budget i balans. Se över om en prognos över verksamheternas ekonomi ska tas fram och presenteras för kommunstyrelsen tidigare än vid delårsrapporten per sista augusti
- Upprätta en handlingsplan eller aktivitetslista för att säkerställa en budget i balans

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Kristoffer Bodin
*Certifierad kommunal revisor
& kundansvarig*

Pär Koyanagi-Gustafsson
Certifierad kommunal revisor

Tove Berg
Kommunal revisor