

# Revisionsrapport

## *Uppföljning av utbildningsnämndens ledning och uppföljning av verksamheten*

Borgholms kommun

Pär Stuesson  
Certifierad kommunal  
revisor

Augusti 2017

# Innehåll

<b>1.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>2</b>
1.1.	Bakgrund .....	2
1.2.	Syfte och Revisionsfråga-or .....	2
1.3.	Revisionskriterier .....	2
1.4.	Kontrollmål .....	2
1.5.	Avgränsning.....	2
1.6.	Metod.....	2
<b>2.</b>	<b>Iakttagelser.....</b>	<b>3</b>
2.1.	Hur styr utbildningsnämnden verksamheten dels via ekonomiska resurser, dels via mål? .....	
2.1.1.	Bedömning 2016 .....	4
2.1.2.	Iakttagelser 2017 .....	5
2.2.	Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten både ekonomiskt och verksamhetsmässigt? Har spårbarheten i nämndens uppföljning ökat .....	5
2.2.1.	Bedömning 2016 .....	5
2.2.2.	Iakttagelser 2017 .....	6
2.3.	Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen? .....	6
2.3.1.	Bedömning 2016 .....	6
2.3.2.	Iakttagelser 2017 .....	6
2.4.	Har utbildningsnämnden en fungerande internkontroll? .....	7
2.4.1.	Bedömning 2016 .....	7
2.4.2.	Iakttagelser 2017 .....	7
2.5.	Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten? .....	7
2.5.1.	Bedömning 2016 .....	7
2.5.2.	Iakttagelser 2017 .....	7
<b>3.</b>	<b>Revisionell bedömning.....</b>	<b>8</b>
3.1.	Revisionell bedömning 2016 .....	8
3.2.	Revisionell bedömning 2017 .....	8

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Under år 2016 genomfördes en granskning av utbildningsnämndens ledning och uppföljning av verksamheten. I granskningen bedömdes att nämnden inte hade en ändamålsenlig ledning och uppföljning av verksamheten. Flera brister påtalades i rapporten.

Revisorerna har därför beslutat att genomföra en uppföljning av granskningen.

## 1.2. Syfte och Revisionsfråga

Har utbildningsnämnden vidtagit åtgärder för att rätta till de påtalade bristerna i rapporten och genomfört de åtgärder som angavs svaret till revisionen?

## 1.3. Revisionskriterier

Svaret som nämnden avlämnade i § 20 utbildningsnämnden 2017.

## 1.4. Kontrollmål

- Hur styr utbildningsnämnden verksamheten dels via ekonomiska resurser, dels via mål? Har spårbarheten i nämndens styrning ökat?
- Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten både ekonomiskt och verksamhetsmässigt? Har spårbarheten i nämndens uppföljning ökat?
- Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?
- Har utbildningsnämnden en fungerande intern kontroll?
- Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?

## 1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till påtalade brister och de åtgärder som nämnden ämnat vidtaga enligt sitt svar till revisionen.

## 1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med ett urval av politiker och tjänstemän samt dokumentgranskning. Följande personer har intervjuats: Lennart Andersson, utbildningsnämndens ordförande, Björn Andreen, 2:e vice ordförande utbildningsnämnden, Lars-Göran Andersson, ledamot, Eva Wahlgren, ledamot, Sofie Jakobsson, ledamot, Helena Svensson, utbildningschef, Jan-Erik Carlsson, fd tf utbildningschef, Göran Eliasson, rektor Slottsskolan och Christina Lundberg, rektor Köpings skola. Följande dokument har legat till grund för granskningen:

- Utbildningsnämndens protokoll 2017-01-24, 2017-02-21, 2017-03-28, 2017-04-26, 2017-05-23 och 2017-06-27
- Tjänsteskrivelse, svar till kommunrevisorerna angående revisionsrapport gällande utbildningsnämndens ledning och uppföljning av verksamheten
- Kalendarium för utbildningsnämnden Borgholms kommun, 2017-08-01
- Plan – Röda tråden - 2017 (utbildningsnämnden) utdrag från Stratsys
- Uppföljning tertial 2017 utbildningsnämnden 2017-05-23

## 2. Iakttagelser

Utbildningsnämnden behandlade ett svar till revisionen den 21 februari 2017 i § 20. Nämnden beslutade att anta tf förvaltningschefens tjänsteskrivelse som sitt eget.

Av svaret framgick följande:

*Utbildningsnämnden har tagit del av rapporten gällande utbildningsnämndens ledning och uppföljning av verksamheten. Rapporten redovisar gjorda iakttagelser och en revisionell bedömning. I rapporten konstateras brister gällande ledning och uppföljning av verksamheten. Kommunrevisorerna önskar därför svar från utbildningsnämnden för vad den avser att göra för att åtgärda de påpekanden som görs i den revisionella bedömningen.*

*Nämnden har arbetat fram ett årshjul med en struktur av olika teman, som exempelvis arbetsmiljö i januari, systematiskt kvalitetsarbete i februari och likabehandlingsarbete i maj. I mars är temat ekonomi, som medvetet förlagts efter arbetsmiljö och kvalitetsarbete så att det finns med som underlag inför arbetet med nämndens resursfördelning. Årshjulet är anpassat utefter hur verksamhetens processer för systematiska kvalitetsarbete, kommunens systematiska arbetsmiljöarbete och kommunens budgetprocesser ser ut. Detta kan leda till att nämnden kan fatta beslut i rätt tid och med ett bättre beslutsunderlag.*

*I årshjulet finns även med ett särskilt sammanträde med nämnd och förvaltning där enhetscheferna presenterar enheternas kvalitetsarbete och vilka styrkor och brister som har identifierats. Där får ledamöterna möjligheter att ställa frågor direkt till enhetscheferna för att få en bättre förståelse för de olika verksamheterna. Strukturen och fördjupningen inom årshjulets olika teman ska ge möjlighet till en bättre uppföljning, internkontroll och styrning mot nämndens och fullmäktiges mål.*

*Modellen för det systematiska kvalitetsarbetet är relativt ny och under utveckling för att tydligare kopplas till nämndens och fullmäktiges mål samt att kunna redovisas i kommunens kvalitetsredovisningssystem Stratsys. Den innefattar även de nationella mål som flera av verksamheterna enligt lag ska arbeta mot.*

*Utbildningsnämnden har även beslutat om ett system där nämndens ledamöter i en mall kan följa ärendenas process, från att de aktualiserats till att eventuella beslut verkställs, följs upp och ärendet avslutas.*

*Utbildningsnämnden och nämndens ordförande har vidare utvecklat UNAU:s beredningsuppdrag. Där finns nu en stående punkt för BEO (Barn- och elevombudet) och Skolinspektionen för att särskilt följa ärenden och eventuellt kommande ärenden kopplat till dessa. UNAU ska vidare generellt ha mer information för att kunna agera som ett beredningsorgan gentemot nämnden och se till att nämnden får relevant och viktig information om vad som händer i verksamheten och*

verksamhetens omvärld. Beredningen inför UNAU har också förbättrats genom att ge förvaltningen skälig tid att ta fram underlag.

Utbildningsnämnden har även beslutat att vice ordförande ska delta i förvaltningens samverkan tillsammans med förvaltningschefen och representanter från olika fackförbund. Syftet med deltagandet är att förbättra kommunikationen mellan nämnd, förvaltning och de fackliga organisationernas representanter. Detta är också en del i nämndens målarbete för att få stolta och trygga medarbetare i ständig utveckling.

Utbildningsnämnden har under hösten haft en revision genomförd av Arbetsmiljöverket. Denna har lett till ett samarbete för att utveckla processerna kopplade till dokumentation, uppföljningar och riskbedömningar. Nämnden kommer vidare att följa arbetsmiljöns utveckling och vidta relevanta förbättringsåtgärder.

Utbildningsnämndens sekreterare ingår i en kommunövergripande arbetsgrupp och arbetar även tillsammans med nämndens ordförande för att se över hur nämndens protokoll kan bli bättre och mer enhetliga. Förbättringsåtgärder har redan skett där exempelvis handlingar bifogas med protokoll samt att ärendenas beskrivning och nämndens ageranden tydliggörs i större utsträckning än tidigare.

Utbildningsnämnden har vidare gett den tf. förvaltningschefen i uppdrag att revidera nämndens delegationsordning. Denna är en viktig del i nämndens system för kontroll och uppföljning av verksamheten. Brister i delegationsordningen kan resultera i att vissa beslut inte heller rapporterats tillbaka till nämnden som ett beslut fattat på delegation.

Utbildningsnämndens ordförande kommer även framåt att presentera fler åtgärder för nämnden, såsom kompetensutveckling inom nämndsarbete och nämndens ansvar samt modeller för intern kontroll.

Den 18 april 2017 börjar den nya förvaltningschef som kommer fortsätta arbetet med att utveckla former för samarbete mellan nämnd och förvaltning, intern kontroll samt koppling mellan kvalitetsarbete och resursfördelning.

## **2.1. Hur styr utbildningsnämnden verksamheten dels via ekonomiska resurser, dels via mål?**

### **2.1.1. Bedömning 2016**

#### **Ej uppfyllt**

Utbildningsnämndens styrning behöver bli tydligare. Vidare behöver säkerställas att kommunfullmäktiges och nämndens intentioner fullföljs hela vägen ut i verksamheten. Nämnden har varit passiv i sin styrning såväl vad avser verksamhet som ekonomi. Nämnden har inte varit aktiv i framtagandet av verksamhetsmål eller i den ekonomiska styrningen.

Nämnden har inte i tillräcklig omfattning iakttagit kommunfullmäktiges mål. Kopplingen mellan mål och ekonomiska resurser har således varit svag.

*Spårbarheten i nämndens styrning behöver öka i protokoll och tillhörande handlingar.*

### **2.1.2. Iakttagelser 2017**

I samband med införandet av Stratsys har nämnden arbetat med nämndsmål och verksamhetsmål utifrån kommunfullmäktiges övergripande mål. Nämndens verksamhet styrs av både nationella mål och kommunala mål. De intervjuade är medvetna om att det är viktigt att dessa går hand i hand.

När det gäller den ekonomiska styrningen via nämndens internbudget så är den politiska styrningen fortfarande begränsad. Rektorererna har fortsatt ett önskemål om att de skulle engageras tidigare i budgetprocessen. Den bristande kontinuiteten på controllerfunktionen har påverkat den ekonomiska styrningen och uppföljningen negativt. Samarbetet och rollfördelningen mellan nämnd och den centrala ekonomiavdelningen utvecklas succesivt, enligt de intervjuade. Förvaltningen och ekonomiavdelningen har påbörjat ett arbete med barn- respektive elevpeng som kommer att presenteras för nämnden.

Nämndens arbete har strukturerats på ett tydligare sätt i jämförelse med den tidigare granskningen från 2016. I svaret som upprättades angavs att nämnden arbetat fram ett årshjul/kalendarium där olika teman tas upp vid bestämda tidpunkter. Det har också införts stående punkter på dagordningen både till arbetsutskottet och till nämnden. På arbetsutskottet är de stående punkterna uppföljning av budget och inkomna händelserapporter avseende kränkande behandling. På nämnden är anmälan om fattade delegationsbeslut, frågor från nämndsledamöter och information från verksamheten de stående punkterna.

I kalendarium planeras vilka olika teman som ska tas upp vid specifika sammanträdesdatum. Det kalendarium som vi tagit del av sträcker sig fram till 2017-12-12. Där finns även punkter som ej är tidsatta.

## **2.2. Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten både ekonomiskt och verksamhetsmässigt? Har spårbarheten i nämndens uppföljning ökat**

### **2.2.1. Bedömning 2016**

#### **Delvis uppfyllt**

*Nämnden följer varje månad upp ekonomin. Spårbarhet om eventuellt vidtagna åtgärder med anledning av rapporterna saknas. I protokollen framgår endast beslutet att lägga information till handlingarna.*

*Verksamhetsuppföljningen är mer sporadisk och inte strukturerad på något systematiskt sätt. Det finns få spår av nämndens styrning utifrån de rapporter som lämnats.*

*Spårbarheten i nämndens uppföljning behöver öka i protokoll och tillhörande handlingar.*

### **2.2.2. Iakttagelser 2017**

Vi har tagit del av nämndens protokoll för år 2017 och där kan vi se en tydlig skillnad i nämndens agerande i jämförelse med granskningen som genomfördes år 2016. Skillnaden innebär att nämnden inte längre bara lägger informationen till handlingarna utan beslutar om olika åtgärder, till exempel att ge förvaltningen i uppdrag att anpassa verksamheten och redovisa konsekvenser. I beslutet anges även när uppdragen ska redovisas tillbaka till nämnden.

I samband med de ekonomiska uppföljningarna för år 2017 har konstaterats att nämndens internbudget inte överensstämmer med verkligheten, främst beroende på att interkommunala ersättningar inte är realistiskt budgeterade samt höga kostnader för asylverksamheten. Helårsprognosen för år 2017 uppgår enligt nämndens protokoll 2017-06-27 till - 8,3 mnkr.

Vi har även tagit del av utbildningsnämndens uppföljning av tertiäl 2017 som behandlades i nämnden 2017-05-23. I denna följs nämndsmål upp med kommentarer och en ekonomisk analys.

Det är värt att notera att avvikelser avseende verksamheten, som redovisas i samband med uppföljning av målen i exempelvis tertiälrapporten, inte i samma utsträckning resulterar till att nämnden vidtar några aktiva åtgärder. Det ska dock nämnas att på en punkt kan noteras att en åtgärd vidtas och det gäller målet att medarbetare ska vara stolta och trygga och i ständig utveckling. Ledningsorganisationen görs om där antalet ledare utökas och team bildas för att skolledarna lättare ska kunna stötta och samarbeta.

## **2.3. Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?**

### **2.3.1. Bedömning 2016**

#### ***Ej uppfyllt***

*Samarbetet mellan nämnden och förvaltningsledningen fungerar inte ändamålsenligt. Det finns tydliga brister i beredningsprocesserna avseende beslutsunderlag och kommunikationen av nämndens styrning av förvaltningsorganisationen, samt till delar även återkoppling av väsentliga verksamhetsfaktorer.*

*Efter en särskild händelse har en misstroendeförklaring som utbildningsnämndens ledamöter riktat mot förvaltningschefen och förvaltningsledningen överlämnats till kommunstyrelsen.*

### **2.3.2. Iakttagelser 2017**

Samarbetet mellan nämnd och förvaltning upplevs idag fungera mycket bättre i jämförelse med år 2016. Öppenheten och transparensen mellan arbetsutskott, nämnd och förvaltning upplevs av de intervjuade som bättre idag. Den arbetsstruktur som nämnden har beslutat om har bidragit till ett bättre samarbetsklimat. Det finns fortsatt vissa roll- och gränsdragningsfrågor mellan nämnd och förvaltning som behöver klaras ut, bland annat organisationsfrågor samt på vilken nivå som politikerna ska engagera sig i rena verksamhetsfrågor.

När det gäller förvaltningens centrala organisation så har nämnden gett förvaltningschefen i uppdrag att utreda hur den ska organiseras.

Förvaltningens ledningsgruppsarbete har förbättrats och det är idag ett mer öppet klimat i gruppen.

## **2.4. Har utbildningsnämnden en fungerande internkontroll?**

### **2.4.1. Bedömning 2016**

#### **Ej uppfyllt**

*Nämnden har inte arbetat med intern kontroll på ett systematiskt sätt. Nämnden har inte gjort någon riskanalys och utifrån denna satt en plan för hur eventuella verksamhetsrisker eller ekonomiadministrativa risker ska minimeras.*

*Enligt kommunallagen ska varje nämnd ansvara för sin interna kontroll. Detta lever inte utbildningsnämnden upp till.*

*Det finns delar i nämndens kvalitetsarbete som skulle kunna ingå i nämndens interna kontroll.*

### **2.4.2. Iakttagelser 2017**

Nämnden har i § 67 år 2017 beslutat om intern kontroll år 2018. Utbildningsnämnden har beslutat att uppdra till förvaltningen att ta fram förslag på områden för kontrollaktiviteter inom den interna kontrollen år 2018, att underlaget till internkontrollplan år 2018 ska tas fram till arbetsutskottets och nämndens möten i november 2017 och läggs in i nämndens kalendarium som en årlig återkommande aktivitet med fastställande av internkontrollplan i november och uppföljning av föregående års internkontroll i februari.

## **2.5. Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?**

### **2.5.1. Bedömning 2016**

#### **Delvis uppfyllt**

*Spårbarheten i protokoll avseende nämndens överväganden och beslut i kvalitetsfrågor är låg.*

*Förvaltningen har infört ett nytt sätt att arbeta med det systematiska kvalitetsarbetet. Det är för tidigt att uttala sig om vilka effekter det nya arbetssättet kommer att få på utvecklingen av verksamheten. Men intervjuerna säger att det nu blivit tydligare att verksamheten omfattar mer än enbart grundskolan.*

### **2.5.2. Iakttagelser 2017**

Rektorn som hade ett särskilt uppdrag avseende förvaltningens kvalitetsarbete vid granskningen år 2016 har avslutat sin anställning. Kvalitetsredovisning och att utveckla verksamheten ligger idag på den fd tf förvaltningschef. I framtaget årshjul/kalendarium ingår att kvalitetsarbetet ska behandlas i nämnden i februari. Under år 2017 har även respektive rektor fått presentera sin verksamhet och kvalitet för nämnden vid ett specifikt tillfälle.

## **3. Revisionell bedömning**

### **3.1. Revisionell bedömning 2016**

*Vi bedömer att utbildningsnämnden inte har en ändamålsenlig ledning och uppföljning av verksamheten. Detta grundar vi på att utbildningsnämndens ledning och uppföljning uppvisar tydliga brister i implementering och uppföljning av kommunfullmäktiges mål, i bristande underlag till grund för beslut, i bristande systematik avseende intern kontroll och återkoppling till nämnden avseende förvaltningens kvalitetsarbete.*

*Idag säkerställs inte att styrkedjan från nämnden ut i verksamheten fullföljs. Samarbetet mellan nämnd och förvaltning, samt inom förvaltningen uppvisar brister. Förvaltningens ledningsgrupp behöver fokusera sitt arbete på att utveckla förvaltningens verksamhet. Vidare behöver utbildningsnämnden arbeta systematiskt med den interna kontrollen, utifrån en riskanalys. Den interna kontrollen bör också innefatta både verksamhetsmässiga och ekonomiadministrativa rutiner och processer. Delar av det kvalitetsarbete som nämnden har påbörjat kan med fördel integreras i nämndens interna kontroll.*

### **3.2. Revisionell bedömning 2017**

Vi bedömer att utbildningsnämnden har vidtagit åtgärder för att rätta till de brister som påtalades i rapporten år 2016. De åtgärder som nämnden angav i svaret har till stora delar genomförts. Ett årshjul/kalendarium har införts där olika teman ska behandlas på nämndens sammanträde vid fasta tidpunkter. I kalendariet kan även nämndens ledamöter följa olika ärenden. Vi bedömer sammantaget att nämndens arbete har fått en bättre struktur och att nämnden i större utsträckning tar ansvar för sitt uppdrag. Öppenheten och dialogen mellan nämnd och förvaltning fungerar idag mycket bättre och det är en transparens i informationen mellan arbetsutskott, nämnd och förvaltning. Det finns också från både nämnd och förvaltning en medvetenhet om vilka områden som behöver utvecklas vidare, dessa är bland annat roll- och ansvarsfördelning samt intern kontroll.

2017-08-15

---

*Uppdragsledare/projektledare  
Pär Sturesson*