

Revisionsrapport

Granskning av utbildningsnämndens ledning och uppföljning av verksamheten

*Pär Stuesson
Certifierad kommunal
revisor*

Elin Petersson

November 2016

Borgholms kommun

Innehåll

1.	Inledning	2
1.1.	Bakgrund	2
1.2.	Syfte och Revisionsfråga-or.....	2
1.3.	Revisionskriterier	2
1.4.	Kontrollmål	2
1.5.	Metod.....	2
2.	Iakttagelser och bedömningar	4
2.1.	Hur styr utbildningsnämnden verksamheten dels via ekonomiska resurser, dels via mål?	4
2.1.1.	Iakttagelser	4
2.2.	Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten både ekonomiskt och verksamhetsmässigt?	5
2.2.1.	Iakttagelser	5
2.3.	Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?.....	6
2.3.1.	Iakttagelser	6
2.4.	Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?	6
2.4.1.	Iakttagelser	6
2.5.	Har utbildningsnämnden en fungerande intern- kontroll?.....	7
2.5.1.	Iakttagelser	7
2.6.	Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?.....	8
2.6.1.	Iakttagelser	8
3.	Revisionell bedömning.....	9
3.1.	Bedömningar mot kontrollmål.....	9

1. *Inledning*

1.1. *Bakgrund*

Revisorerna för en regelbunden dialog med nämnderna och representanter för förvaltningarna som en del i sin riskbedömning. Utbildningsnämnden utgör en stor del av kommunens verksamhet och svarar för drygt 30 % av kommunens kostnader. I dialogerna med representanter för nämnden har revisionen ställt sig frågande till hur ledning och uppföljning av nämndens verksamhet fungerar.

1.2. *Syfte och Revisionsfrågor*

Har utbildningsnämnden en ändamålsenlig ledning och uppföljning av verksamheten?

1.3. *Revisionskriterier*

Relevant lagstiftning

Utbildningsnämndens reglemente

Budget år 2016

1.4. *Kontrollmål*

- Hur styr utbildningsnämnden verksamheten, dels via ekonomiska resurser, dels via mål?
- Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt?
- Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?
- Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?
- Har utbildningsnämnden en fungerande intern kontroll?
- Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?

1.5. *Metod*

Följande personer har intervjuats under juni månad: Lars Bylund, utbildningschef, Joakim Rödin, controller utbildningsförvaltningen, Christina Lindberg, rektor Slottskolan, Kim Jakobsson, stabschef, Monica Enberg, ordförande utbildningsnämnden, Björn Andreen, 2:e vice ordförande, Anna-Karin Björnström, rektor Viktoriaskolan, Jan-Erik Carlsson, rektor norr, Lena Boking, förskolechef centrala rektorsområdet, Gunilla Lydmark, bibliotekschef, Fredrik Alvarmo, facklig representant Lärarförbundet, Ulrika Alvarmo och facklig representant Kommunal. Utöver ovanstående har i september månad ytterligare personer inom utbildningsnämnden och inom kommunen intervjuats för att få kompletterande bilder av hur nämndens ledning och uppföljning av verksamheten fungerar.

Vi har tagit del av följande dokument:

- Utbildningsnämndens reglemente, antaget av KF 2015-05-18
- Utbildningsnämndens protokoll år 2016
- Utbildningsnämndens arbetsutskotts protokoll år 2016

- Utbildningsnämndens delegationsordning, fastställd utbildningsnämnden 2015-04-01
- Budget 2016
- Budgetgenomgång övergripande
- Utbildningsnämndens budget 2016
- Budgetmaterial inför år 2016
- Roll och uppdragsbeskrivning för chef i Borgholms kommun
- Roll och uppdragsbeskrivning för rektor/förskolechef i Borgholms kommun
- Roll och uppdrag för arbetslagsledare i Borgholms kommun
- Roll och uppdrag för medarbetare i arbetslag i Borgholms kommun
- Riktlinjer för arbetet mot diskriminering och kränkande behandling, antagen utbildningsnämnden 2015-06-25
- Rutiner för anmälan till huvudman vid diskriminering och/eller kränkande behandling
- Biblioteksplan för Borgholms kommun
- Organisationsskiss utbildningsförvaltningen

2. Iakttagelser och bedömningar

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

2.1.1. Iakttagelser

Enligt kommunallagens 6 kap § 7 gäller:

Nämndernas ansvar för verksamheten

7 § Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Enligt nämndens eget reglemente gäller följande avseende ledning och styrfunktion:

§ 2 Utbildningsnämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som anges i:

- *skollag, skolförordning och andra förordningar inom det offentliga skolväsendet*
- *socialtjänstlagen*
- *bibliotekslagen*
- *kommunfullmäktiges beslut*

§ 3 Utbildningsnämnden ska

- *leda och samordna utformningen av mål, riktlinjer och ramar för styrning av hela nämndens verksamhet,*
- *göra framställningar i målfrågor som inte i lag eller reglemente är förbehållna annan nämnd,*
- *övervaka att de av kommunfullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin följs och att nämndens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt*

Ekonomisk förvaltning

§ 5 Nämnden har att planera, budgetera och utvärdera sin verksamhet i enlighet med de ekonomiska styrprinciper som kommunfullmäktige har fastställt.

Det som enligt de intervjuade på förvaltningen i första hand är styrande är den statliga styrningen i form av lagar och förordningar, bland annat skollag och läroplaner för både förskola och grundskola.

Fullmäktige har i budgeten för år 2016 fastställt följande verksamhetsmål:

Medborgare: Borgholms kommuns barn är kunnigast i Kalmar län

Verksamhet och process: Borgholms barn använder modern teknik i sitt lärande

Lärande och förnyelse: Borgholms barn är trygga i vår verksamhet

Ekonomi: Verksamheten ska anpassas efter efterfrågan

Nämnden har inte brutit ner dessa mål ytterligare eller konkretiserat hur dessa mål ska uppnås. Det som framförallt har varit styrande, enligt de intervjuade, är målet om att barn använder modern teknik. För detta ändamål har särskilda resurser avsatts. För övriga verksamhetsmål har inte några särskilda resurser anslagits.

Nämndsledamöterna uttrycker att de kommunala målen har större styrande effekt än vad representanterna för förvaltningen ger uttryck för.

Flera av de intervjuade ger uttryck för att de upplever att det uppstår dilemman mellan de statligt uppställda kraven och kommunens mål och budget, exempelvis att alla barn- och elever ska få det stöd som de behöver. Dessa resurser upplevs inte finnas.

Den ekonomiska styrningen utgår från den ram som fullmäktige beslutat om. Inom för- och grundskola fördelas resurserna utifrån nycklar, dessa utgår från barn och elevunderlag samt snittlöner för personalen. Det finns även en central pott för särskilda utgifter.

De intervjuade rektorerna upplever att de har en bra dialog med kontrollern om budgeten. Ett önskemål är att de skulle kunna komma in tidigare i processen för att kunna påverka och förklara sin aktuella situation.

Av § 8 2016 i utbildningsnämndens protokoll framgår endast att förslaget till internbudget för år 2016 behandlades och att nämnden lägger informationen till handlingarna.

2.2. Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten både ekonomiskt och verksamhetsmässigt?

2.2.1. Iakttagelser

Nämnden behandlar på varje sammanträde en ekonomisk uppföljning som nämndens utsedda controller redovisar. Enligt upprättade protokoll år 2016 lägger utbildningsnämnden informationen till handlingarna.

Av intervjuerna framgår att nämnden reagerar vid avvikelser på enskilda områden och att den vill ha en förklaring till orsakerna till avvikelsen och vilka åtgärder som ska vidtas för att minimera avvikelsen. Respektive rektor ska förklara orsak och vilka åtgärder som kan vidtas för att minimera avvikelserna. Vi har i vår granskning inte funnit någon spårbarhet i att nämnden krävt dessa förklaringar eller att någon redovisning skett till nämnden.

Vid varje sammanträde under år 2016 har rapporterats om förvaltningens sjukfrånvaro.

Rektorerna gör ekonomisk uppföljning varje månad och detta sker tillsammans med kontrollern.

Någon verksamhetsmässig uppföljning på samma sätt som den ekonomiska sker inte av nämnden. Verksamhetsmässig uppföljning sker vid enstaka tillfällen, exempelvis när kvalitetsrapport¹ redovisas och där politikerna ges möjlighet att ställa frågor och när förvaltningsberättelse² för föregående år behandlas. På dagordningen för sammanträdena finns en punkt som lyder ”*Information från verksamheterna*”.

Det är ytterst sällan som det i samband med dessa rapporter finns med något beslut, utan nämnden godkänner eller lägger informationen till handlingarna.

2.3. Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?

2.3.1. Iakttagelser

Varken nämnden eller förvaltningen arbetar med standardkostnader för sin verksamhet.

Förklaringen till att skolor och förskolor ligger högre kostnadsmissigt i Borgholms kommun är att kommunen valt att prioritera att ha fler mindre förskolor och skolor och att detta påverkar att kommunen ligger högre i standardkostnaderna. Detta är enligt de intervjuade en medveten politisk prioritering.

2.4. Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?

2.4.1. Iakttagelser

2.4.1.1. Nämnd och förvaltning

De grundligaste diskussionerna har skett i arbetsutskottet, medan det upplevs ha varit svårt att påverka besluten när ärenden kommit upp i nämnden. I ett antal ärenden saknas en allsidig beredning där beslutsförslagen underbyggs med handlingsalternativ och konsekvensbeskrivningar. Samarbetet mellan nämnd och förvaltning har inte fungerat fullt ut, enligt de intervjuade. Det har inte upplevts vara tillåtet att lyfta frågor ur andra perspektiv än det som varit förslagit från förvaltningen. Avsaknad av tillräcklig transparens i beslutsprocessen har enligt de intervjuade försvårat ett aktivt nämndsarbete.

Den 28 september 2016 har 11 nämndsledamöter undertecknat en misstroendeförklaring. Av denna framgår att en enig utbildningsnämnd upplever att utbildningschefens och förvaltningsledningens agerande har skadat kommuninvånarnas förtroende för nämnden och anser att detta ska lämnas vidare till kommunstyrelsen (det är kommunstyrelsen som anställer förvaltningschefer). Misstroendeförklaringen grundar sig bland annat på hur en polisanmälan mot en förälder gått till.

2.4.1.2. Inom förvaltningen

Flera intervjuade ger uttryck för att interna möten på förvaltningen inte används till att få verksamheten att utvecklas. Det tas beslut vid sittande bord och utan att det finns någon

¹ Sammanträdesprotokoll utbildningsnämnden § 4 2016

² Sammanträdesprotokoll utbildningsnämnden § 15 2016

förankring och analys. Exempel som nämns är flytt av årskurs 6 till Slottskolan och att flytta skolassistenterna till att organisatoriskt ligga under stabschefen.

Samtidigt ger flera intervjuer uttryck för att det exempelvis vid rektorskonferenser ges få möjligheter till att lyfta för verksamheten kritiska frågor och därmed gemensamt kunna bidra till verksamhetens utveckling. Upplevelsen som kommer till uttryck är att förvaltningen i kritiska frågor präglas av ”lågt i tak”.

Skolassistenterna är idag centralt organiserade under stabschefen. Det råder delade meningar om huruvida detta är bra rent organisatoriskt. De intervjuade som förespråkar denna ordning anser att det blir bättre samordning och att de skolassistenter som är särskilt kompetenta inom ett arbetsområde kan specialisera sig och utgöra ett stöd till samtliga rektorsområden. Andra vill i större utsträckning använda sig mer fritt av sin skolassistent för att avlasta sig själv administrativt i sin rektorsfunktion. Enligt de intervjuade ligger många administrativa uppgifter på rektorn som i större utsträckning skulle kunna utföras av skolassistenterna. Detta är idag svårt att genomföra då rektorerna inte är arbetsledare för skolassistenterna.

Av intervjuerna framgår att tillsättandet av en stabschef är något som diskuteras och ifrågasätts. Hur tjänsten har tillkommit är svårt att få någon bild av. Den tidigare innehavaren av tjänsten (personen hade inte titeln stabschef) arbetade i större utsträckning med utveckling av verksamheten. Idag är tjänsten helt inriktad på administrativa uppgifter, enligt flera av de intervjuade är det inte det som förvaltningen behöver.

2.5. Har utbildningsnämnden en fungerande internkontroll?

2.5.1. Iakttagelser

Enligt kommunallagens 6 kap § 7 gäller:

Nämndernas ansvar för verksamheten

7 § Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Nämnden har inte arbetat aktivt och systematiskt med intern kontroll. Nämnden har inte heller gjort någon riskanalys för nämndens verksamhet.

2.6. Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?

2.6.1. Iakttagelser

En av rektorerna har en del av sin tjänst som kvalitetsutvecklare på förvaltningen. Förvaltningen använder sig av Skolverkets verktyg för självskattning, BRUK, som ett stöd för det systematiska kvalitetsarbetet. Det nya arbetssättet har synliggjort fritidshemmen, förskolorna, förskoleklasserna och grundsärskolans verksamheter i förhållande till grundskolans. Att dessa övriga verksamheter därigenom inkluderas på ett nytt sätt har bekräftats i intervjuerna.

Redovisningen har uppfattats som spretig men år 2015 är första året för redovisningen av det systematiska kvalitetsarbetet med den nya modellen.

Enligt den rektor som ansvarar för kvalitetsarbetet kommer det nya sättet att arbeta på förbättra det systematiska kvalitetsarbetet och successivt bidra till att verksamheten utvecklas.

3. *Revisionell bedömning*

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.

3.1. *Bedömningar mot kontrollmål*

Kontrollmål	Kommentar
Hur styr utbildningsnämnden verksamheten, dels via ekonomiska resurser, dels via mål?	<p>Ej uppfyllt</p> <p>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.</p> <p>Nämnden har inte i tillräcklig omfattning iakttagit kommunfullmäktiges mål. Kopplingen mellan mål och ekonomiska resurser har således varit svag.</p> <p>Spårbarheten i nämndens styrning behöver öka i protokoll och tillhörande handlingar.</p>
Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt?	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>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.</p>

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.

Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?

Ej bedömt

Barnomsorgens och grundskolans standardkostnader ligger högt i Borgholms kommun. Orsaken till att dessa kostnader ligger högre är att det finns fler mindre förskolor och skolor i kommunen än jämförbara kommuner. Detta är också en medveten politisk prioritering i kommunen. Nämnden arbetar inte aktivt med standardkostnader för verksamheten.

Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?

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 misstroende-förklaring som utbildningsnämndens ledamöter riktat mot förvaltningschefen och förvaltningsledningen överlämnats till kommunstyrelsen.

Har utbildningsnämnden en fungerande intern kontroll?

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.

Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?

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.

2016-11-01

*Pär Sturesson
Projektledare
Uppdragsledare/certifierad kommunal
revisor*

Revisionsrapport

Granskning av utbildningsnämndens ledning och uppföljning av verksamheten

*Pär Sturesson
Certifierad kommunal
revisor*

Elin Petersson

November 2016

Borgholms kommun

Innehåll

1.	Inledning	2
1.1.	Bakgrund	2
1.2.	Syfte och Revisionsfråga-or.....	2
1.3.	Revisionskriterier	2
1.4.	Kontrollmål	2
1.5.	Metod.....	2
2.	Iakttagelser och bedömningar	4
2.1.	Hur styr utbildningsnämnden verksamheten dels via ekonomiska resurser, dels via mål?	4
2.1.1.	Iakttagelser	4
2.2.	Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten både ekonomiskt och verksamhetsmässigt?	5
2.2.1.	Iakttagelser	5
2.3.	Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?.....	6
2.3.1.	Iakttagelser	6
2.4.	Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?	6
2.4.1.	Iakttagelser	6
2.5.	Har utbildningsnämnden en fungerande intern- kontroll?.....	7
2.5.1.	Iakttagelser	7
2.6.	Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?.....	8
2.6.1.	Iakttagelser	8
3.	Revisionell bedömning.....	9
3.1.	Bedömningar mot kontrollmål.....	9

1. *Inledning*

1.1. *Bakgrund*

Revisorerna för en regelbunden dialog med nämnderna och representanter för förvaltningarna som en del i sin riskbedömning. Utbildningsnämnden utgör en stor del av kommunens verksamhet och svarar för drygt 30 % av kommunens kostnader. I dialogerna med representanter för nämnden har revisionen ställt sig frågande till hur ledning och uppföljning av nämndens verksamhet fungerar.

1.2. *Syfte och Revisionsfrågor*

Har utbildningsnämnden en ändamålsenlig ledning och uppföljning av verksamheten?

1.3. *Revisionskriterier*

Relevant lagstiftning

Utbildningsnämndens reglemente

Budget år 2016

1.4. *Kontrollmål*

- Hur styr utbildningsnämnden verksamheten, dels via ekonomiska resurser, dels via mål?
- Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt?
- Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?
- Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?
- Har utbildningsnämnden en fungerande intern kontroll?
- Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?

1.5. *Metod*

Följande personer har intervjuats under juni månad: Lars Bylund, utbildningschef, Joakim Rödin, controller utbildningsförvaltningen, Christina Lindberg, rektor Slottskolan, Kim Jakobsson, stabschef, Monica Enberg, ordförande utbildningsnämnden, Björn Andreen, 2:e vice ordförande, Anna-Karin Björnström, rektor Viktoriaskolan, Jan-Erik Carlsson, rektor norr, Lena Boking, förskolechef centrala rektorsområdet, Gunilla Lydmark, bibliotekschef, Fredrik Alvarmo, facklig representant Lärarförbundet, Ulrika Alvarmo och facklig representant Kommunal. Utöver ovanstående har i september månad ytterligare personer inom utbildningsnämnden och inom kommunen intervjuats för att få kompletterande bilder av hur nämndens ledning och uppföljning av verksamheten fungerar.

Vi har tagit del av följande dokument:

- Utbildningsnämndens reglemente, antaget av KF 2015-05-18
- Utbildningsnämndens protokoll år 2016
- Utbildningsnämndens arbetsutskotts protokoll år 2016

- Utbildningsnämndens delegationsordning, fastställd utbildningsnämnden 2015-04-01
- Budget 2016
- Budgetgenomgång övergripande
- Utbildningsnämndens budget 2016
- Budgetmaterial inför år 2016
- Roll och uppdragsbeskrivning för chef i Borgholms kommun
- Roll och uppdragsbeskrivning för rektor/förskolechef i Borgholms kommun
- Roll och uppdrag för arbetslagsledare i Borgholms kommun
- Roll och uppdrag för medarbetare i arbetslag i Borgholms kommun
- Riktlinjer för arbetet mot diskriminering och kränkande behandling, antagen utbildningsnämnden 2015-06-25
- Rutiner för anmälan till huvudman vid diskriminering och/eller kränkande behandling
- Biblioteksplan för Borgholms kommun
- Organisationsskiss utbildningsförvaltningen

2. Iakttagelser och bedömningar

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

2.1.1. Iakttagelser

Enligt kommunallagens 6 kap § 7 gäller:

Nämndernas ansvar för verksamheten

7 § Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Enligt nämndens eget reglemente gäller följande avseende ledning och styrfunktion:

§ 2 Utbildningsnämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som anges i:

- *skollag, skolförordning och andra förordningar inom det offentliga skolväsendet*
- *socialtjänstlagen*
- *bibliotekslagen*
- *kommunfullmäktiges beslut*

§ 3 Utbildningsnämnden ska

- *leda och samordna utformningen av mål, riktlinjer och ramar för styrning av hela nämndens verksamhet,*
- *göra framställningar i målfrågor som inte i lag eller reglemente är förbehållna annan nämnd,*
- *övervaka att de av kommunfullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin följs och att nämndens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt*

Ekonomisk förvaltning

§ 5 Nämnden har att planera, budgetera och utvärdera sin verksamhet i enlighet med de ekonomiska styrprinciper som kommunfullmäktige har fastställt.

Det som enligt de intervjuade på förvaltningen i första hand är styrande är den statliga styrningen i form av lagar och förordningar, bland annat skollag och läroplaner för både förskola och grundskola.

Fullmäktige har i budgeten för år 2016 fastställt följande verksamhetsmål:

Medborgare: Borgholms kommuns barn är kunnigast i Kalmar län

Verksamhet och process: Borgholms barn använder modern teknik i sitt lärande

Lärande och förnyelse: Borgholms barn är trygga i vår verksamhet

Ekonomi: Verksamheten ska anpassas efter efterfrågan

Nämnden har inte brutit ner dessa mål ytterligare eller konkretiserat hur dessa mål ska uppnås. Det som framförallt har varit styrande, enligt de intervjuade, är målet om att barn använder modern teknik. För detta ändamål har särskilda resurser avsatts. För övriga verksamhetsmål har inte några särskilda resurser anslagits.

Nämndsledamöterna uttrycker att de kommunala målen har större styrande effekt än vad representanterna för förvaltningen ger uttryck för.

Flera av de intervjuade ger uttryck för att de upplever att det uppstår dilemman mellan de statligt uppställda kraven och kommunens mål och budget, exempelvis att alla barn- och elever ska få det stöd som de behöver. Dessa resurser upplevs inte finnas.

Den ekonomiska styrningen utgår från den ram som fullmäktige beslutat om. Inom för- och grundskola fördelas resurserna utifrån nycklar, dessa utgår från barn och elevunderlag samt snittlöner för personalen. Det finns även en central pott för särskilda utgifter.

De intervjuade rektorerna upplever att de har en bra dialog med kontrollern om budgeten. Ett önskemål är att de skulle kunna komma in tidigare i processen för att kunna påverka och förklara sin aktuella situation.

Av § 8 2016 i utbildningsnämndens protokoll framgår endast att förslaget till internbudget för år 2016 behandlades och att nämnden lägger informationen till handlingarna.

2.2. Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten både ekonomiskt och verksamhetsmässigt?

2.2.1. Iakttagelser

Nämnden behandlar på varje sammanträde en ekonomisk uppföljning som nämndens utsedda controller redovisar. Enligt upprättade protokoll år 2016 lägger utbildningsnämnden informationen till handlingarna.

Av intervjuerna framgår att nämnden reagerar vid avvikelser på enskilda områden och att den vill ha en förklaring till orsakerna till avvikelsen och vilka åtgärder som ska vidtas för att minimera avvikelsen. Respektive rektor ska förklara orsak och vilka åtgärder som kan vidtas för att minimera avvikelserna. Vi har i vår granskning inte funnit någon spårbarhet i att nämnden krävt dessa förklaringar eller att någon redovisning skett till nämnden.

Vid varje sammanträde under år 2016 har rapporterats om förvaltningens sjukfrånvaro.

Rektorerna gör ekonomisk uppföljning varje månad och detta sker tillsammans med kontrollern.

Någon verksamhetsmässig uppföljning på samma sätt som den ekonomiska sker inte av nämnden. Verksamhetsmässig uppföljning sker vid enstaka tillfällen, exempelvis när kvalitetsrapport¹ redovisas och där politikerna ges möjlighet att ställa frågor och när förvaltningsberättelse² för föregående år behandlas. På dagordningen för sammanträdena finns en punkt som lyder ”*Information från verksamheterna*”.

Det är ytterst sällan som det i samband med dessa rapporter finns med något beslut, utan nämnden godkänner eller lägger informationen till handlingarna.

2.3. Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?

2.3.1. Iakttagelser

Varken nämnden eller förvaltningen arbetar med standardkostnader för sin verksamhet.

Förklaringen till att skolor och förskolor ligger högre kostnadsmissigt i Borgholms kommun är att kommunen valt att prioritera att ha fler mindre förskolor och skolor och att detta påverkar att kommunen ligger högre i standardkostnaderna. Detta är enligt de intervjuade en medveten politisk prioritering.

2.4. Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?

2.4.1. Iakttagelser

2.4.1.1. Nämnd och förvaltning

De grundligaste diskussionerna har skett i arbetsutskottet, medan det upplevs ha varit svårt att påverka besluten när ärenden kommit upp i nämnden. I ett antal ärenden saknas en allsidig beredning där beslutsförslagen underbyggs med handlingsalternativ och konsekvensbeskrivningar. Samarbetet mellan nämnd och förvaltning har inte fungerat fullt ut, enligt de intervjuade. Det har inte upplevts vara tillåtet att lyfta frågor ur andra perspektiv än det som varit förslagit från förvaltningen. Avsaknad av tillräcklig transparens i beslutsprocessen har enligt de intervjuade försvårat ett aktivt nämndsarbete.

Den 28 september 2016 har 11 nämndsledamöter undertecknat en misstroendeförklaring. Av denna framgår att en enig utbildningsnämnd upplever att utbildningschefens och förvaltningsledningens agerande har skadat kommuninvånarnas förtroende för nämnden och anser att detta ska lämnas vidare till kommunstyrelsen (det är kommunstyrelsen som anställer förvaltningschefer). Misstroendeförklaringen grundar sig bland annat på hur en polisanmälan mot en förälder gått till.

2.4.1.2. Inom förvaltningen

Flera intervjuade ger uttryck för att interna möten på förvaltningen inte används till att få verksamheten att utvecklas. Det tas beslut vid sittande bord och utan att det finns någon

¹ Sammanträdesprotokoll utbildningsnämnden § 4 2016

² Sammanträdesprotokoll utbildningsnämnden § 15 2016

förankring och analys. Exempel som nämns är flytt av årskurs 6 till Slottskolan och att flytta skolassistenterna till att organisatoriskt ligga under stabschefen.

Samtidigt ger flera intervjuer uttryck för att det exempelvis vid rektorskonferenser ges få möjligheter till att lyfta för verksamheten kritiska frågor och därmed gemensamt kunna bidra till verksamhetens utveckling. Upplevelsen som kommer till uttryck är att förvaltningen i kritiska frågor präglas av ”lågt i tak”.

Skolassistenterna är idag centralt organiserade under stabschefen. Det råder delade meningar om huruvida detta är bra rent organisatoriskt. De intervjuade som förespråkar denna ordning anser att det blir bättre samordning och att de skolassistenter som är särskilt kompetenta inom ett arbetsområde kan specialisera sig och utgöra ett stöd till samtliga rektorsområden. Andra vill i större utsträckning använda sig mer fritt av sin skolassistent för att avlasta sig själv administrativt i sin rektorsfunktion. Enligt de intervjuade ligger många administrativa uppgifter på rektorn som i större utsträckning skulle kunna utföras av skolassistenterna. Detta är idag svårt att genomföra då rektorerna inte är arbetsledare för skolassistenterna.

Av intervjuerna framgår att tillsättandet av en stabschef är något som diskuteras och ifrågasätts. Hur tjänsten har tillkommit är svårt att få någon bild av. Den tidigare innehavaren av tjänsten (personen hade inte titeln stabschef) arbetade i större utsträckning med utveckling av verksamheten. Idag är tjänsten helt inriktad på administrativa uppgifter, enligt flera av de intervjuade är det inte det som förvaltningen behöver.

2.5. Har utbildningsnämnden en fungerande internkontroll?

2.5.1. Iakttagelser

Enligt kommunallagens 6 kap § 7 gäller:

Nämndernas ansvar för verksamheten

7 § Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Nämnden har inte arbetat aktivt och systematiskt med intern kontroll. Nämnden har inte heller gjort någon riskanalys för nämndens verksamhet.

2.6. Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?

2.6.1. Iakttagelser

En av rektorerna har en del av sin tjänst som kvalitetsutvecklare på förvaltningen. Förvaltningen använder sig av Skolverkets verktyg för självskattning, BRUK, som ett stöd för det systematiska kvalitetsarbetet. Det nya arbetssättet har synliggjort fritidshemmen, förskolorna, förskoleklasserna och grundsärskolans verksamheter i förhållande till grundskolans. Att dessa övriga verksamheter därigenom inkluderas på ett nytt sätt har bekräftats i intervjuerna.

Redovisningen har uppfattats som spretig men år 2015 är första året för redovisningen av det systematiska kvalitetsarbetet med den nya modellen.

Enligt den rektor som ansvarar för kvalitetsarbetet kommer det nya sättet att arbeta på förbättra det systematiska kvalitetsarbetet och successivt bidra till att verksamheten utvecklas.

3. *Revisionell bedömning*

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.

3.1. *Bedömningar mot kontrollmål*

Kontrollmål	Kommentar
Hur styr utbildningsnämnden verksamheten, dels via ekonomiska resurser, dels via mål?	<p>Ej uppfyllt</p> <p>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.</p> <p>Nämnden har inte i tillräcklig omfattning iakttagit kommunfullmäktiges mål. Kopplingen mellan mål och ekonomiska resurser har således varit svag.</p> <p>Spårbarheten i nämndens styrning behöver öka i protokoll och tillhörande handlingar.</p>
Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt?	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>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.</p>

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.

Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?

Ej bedömt

Barnomsorgens och grundskolans standardkostnader ligger högt i Borgholms kommun. Orsaken till att dessa kostnader ligger högre är att det finns fler mindre förskolor och skolor i kommunen än jämförbara kommuner. Detta är också en medveten politisk prioritering i kommunen. Nämnden arbetar inte aktivt med standardkostnader för verksamheten.

Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?

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 misstroende-förklaring som utbildningsnämndens ledamöter riktat mot förvaltningschefen och förvaltningsledningen överlämnats till kommunstyrelsen.

Har utbildningsnämnden en fungerande intern kontroll?

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.

Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?

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.

2016-11-01

*Pär Sturesson
Projektledare
Uppdragsledare/certifierad kommunal
revisor*

Revisionsrapport

Granskning av utbildningsnämndens ledning och uppföljning av verksamheten

Borgholms kommun

*Pär Sturesson
Certifierad kommunal
revisor*

Elin Petersson

November 2016

Innehåll

1.	Inledning	2
1.1.	Bakgrund	2
1.2.	Syfte och Revisionsfråga-or.....	2
1.3.	Revisionskriterier	2
1.4.	Kontrollmål	2
1.5.	Metod.....	2
2.	Iakttagelser och bedömningar	4
2.1.	Hur styr utbildningsnämnden verksamheten dels via ekonomiska resurser, dels via mål?	4
2.1.1.	Iakttagelser	4
2.2.	Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten både ekonomiskt och verksamhetsmässigt?	5
2.2.1.	Iakttagelser	5
2.3.	Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?.....	6
2.3.1.	Iakttagelser	6
2.4.	Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?	6
2.4.1.	Iakttagelser	6
2.5.	Har utbildningsnämnden en fungerande intern- kontroll?.....	7
2.5.1.	Iakttagelser	7
2.6.	Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?.....	8
2.6.1.	Iakttagelser	8
3.	Revisionell bedömning.....	9
3.1.	Bedömningar mot kontrollmål.....	9

1. *Inledning*

1.1. *Bakgrund*

Revisorerna för en regelbunden dialog med nämnderna och representanter för förvaltningarna som en del i sin riskbedömning. Utbildningsnämnden utgör en stor del av kommunens verksamhet och svarar för drygt 30 % av kommunens kostnader. I dialogerna med representanter för nämnden har revisionen ställt sig frågande till hur ledning och uppföljning av nämndens verksamhet fungerar.

1.2. *Syfte och Revisionsfrågor*

Har utbildningsnämnden en ändamålsenlig ledning och uppföljning av verksamheten?

1.3. *Revisionskriterier*

Relevant lagstiftning

Utbildningsnämndens reglemente

Budget år 2016

1.4. *Kontrollmål*

- Hur styr utbildningsnämnden verksamheten, dels via ekonomiska resurser, dels via mål?
- Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt?
- Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?
- Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?
- Har utbildningsnämnden en fungerande intern kontroll?
- Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?

1.5. *Metod*

Följande personer har intervjuats under juni månad: Lars Bylund, utbildningschef, Joakim Rödin, controller utbildningsförvaltningen, Christina Lindberg, rektor Slottskolan, Kim Jakobsson, stabschef, Monica Enberg, ordförande utbildningsnämnden, Björn Andreen, 2:e vice ordförande, Anna-Karin Björnström, rektor Viktoriaskolan, Jan-Erik Carlsson, rektor norr, Lena Boking, förskolechef centrala rektorsområdet, Gunilla Lydmark, bibliotekschef, Fredrik Alvarmo, facklig representant Lärarförbundet, Ulrika Alvarmo och facklig representant Kommunal. Utöver ovanstående har i september månad ytterligare personer inom utbildningsnämnden och inom kommunen intervjuats för att få kompletterande bilder av hur nämndens ledning och uppföljning av verksamheten fungerar.

Vi har tagit del av följande dokument:

- Utbildningsnämndens reglemente, antaget av KF 2015-05-18
- Utbildningsnämndens protokoll år 2016
- Utbildningsnämndens arbetsutskotts protokoll år 2016

- Utbildningsnämndens delegationsordning, fastställd utbildningsnämnden 2015-04-01
- Budget 2016
- Budgetgenomgång övergripande
- Utbildningsnämndens budget 2016
- Budgetmaterial inför år 2016
- Roll och uppdragsbeskrivning för chef i Borgholms kommun
- Roll och uppdragsbeskrivning för rektor/förskolechef i Borgholms kommun
- Roll och uppdrag för arbetslagsledare i Borgholms kommun
- Roll och uppdrag för medarbetare i arbetslag i Borgholms kommun
- Riktlinjer för arbetet mot diskriminering och kränkande behandling, antagen utbildningsnämnden 2015-06-25
- Rutiner för anmälan till huvudman vid diskriminering och/eller kränkande behandling
- Biblioteksplan för Borgholms kommun
- Organisationsskiss utbildningsförvaltningen

2. Iakttagelser och bedömningar

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

2.1.1. Iakttagelser

Enligt kommunallagens 6 kap § 7 gäller:

Nämndernas ansvar för verksamheten

7 § Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Enligt nämndens eget reglemente gäller följande avseende ledning och styrfunktion:

§ 2 Utbildningsnämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som anges i:

- *skollag, skolförordning och andra förordningar inom det offentliga skolväsendet*
- *socialtjänstlagen*
- *bibliotekslagen*
- *kommunfullmäktiges beslut*

§ 3 Utbildningsnämnden ska

- *leda och samordna utformningen av mål, riktlinjer och ramar för styrning av hela nämndens verksamhet,*
- *göra framställningar i målfrågor som inte i lag eller reglemente är förbehållna annan nämnd,*
- *övervaka att de av kommunfullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin följs och att nämndens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt*

Ekonomisk förvaltning

§ 5 Nämnden har att planera, budgetera och utvärdera sin verksamhet i enlighet med de ekonomiska styrprinciper som kommunfullmäktige har fastställt.

Det som enligt de intervjuade på förvaltningen i första hand är styrande är den statliga styrningen i form av lagar och förordningar, bland annat skollag och läroplaner för både förskola och grundskola.

Fullmäktige har i budgeten för år 2016 fastställt följande verksamhetsmål:

Medborgare: Borgholms kommuns barn är kunnigast i Kalmar län

Verksamhet och process: Borgholms barn använder modern teknik i sitt lärande

Lärande och förnyelse: Borgholms barn är trygga i vår verksamhet

Ekonomi: Verksamheten ska anpassas efter efterfrågan

Nämnden har inte brutit ner dessa mål ytterligare eller konkretiserat hur dessa mål ska uppnås. Det som framförallt har varit styrande, enligt de intervjuade, är målet om att barn använder modern teknik. För detta ändamål har särskilda resurser avsatts. För övriga verksamhetsmål har inte några särskilda resurser anslagits.

Nämndsledamöterna uttrycker att de kommunala målen har större styrande effekt än vad representanterna för förvaltningen ger uttryck för.

Flera av de intervjuade ger uttryck för att de upplever att det uppstår dilemman mellan de statligt uppställda kraven och kommunens mål och budget, exempelvis att alla barn- och elever ska få det stöd som de behöver. Dessa resurser upplevs inte finnas.

Den ekonomiska styrningen utgår från den ram som fullmäktige beslutat om. Inom för- och grundskola fördelas resurserna utifrån nycklar, dessa utgår från barn och elevunderlag samt snittlöner för personalen. Det finns även en central pott för särskilda utgifter.

De intervjuade rektorerna upplever att de har en bra dialog med kontrollern om budgeten. Ett önskemål är att de skulle kunna komma in tidigare i processen för att kunna påverka och förklara sin aktuella situation.

Av § 8 2016 i utbildningsnämndens protokoll framgår endast att förslaget till internbudget för år 2016 behandlades och att nämnden lägger informationen till handlingarna.

2.2. Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten både ekonomiskt och verksamhetsmässigt?

2.2.1. Iakttagelser

Nämnden behandlar på varje sammanträde en ekonomisk uppföljning som nämndens utsedda controller redovisar. Enligt upprättade protokoll år 2016 lägger utbildningsnämnden informationen till handlingarna.

Av intervjuerna framgår att nämnden reagerar vid avvikelser på enskilda områden och att den vill ha en förklaring till orsakerna till avvikelsen och vilka åtgärder som ska vidtas för att minimera avvikelsen. Respektive rektor ska förklara orsak och vilka åtgärder som kan vidtas för att minimera avvikelserna. Vi har i vår granskning inte funnit någon spårbarhet i att nämnden krävt dessa förklaringar eller att någon redovisning skett till nämnden.

Vid varje sammanträde under år 2016 har rapporterats om förvaltningens sjukfrånvaro.

Rektorerna gör ekonomisk uppföljning varje månad och detta sker tillsammans med kontrollern.

Någon verksamhetsmässig uppföljning på samma sätt som den ekonomiska sker inte av nämnden. Verksamhetsmässig uppföljning sker vid enstaka tillfällen, exempelvis när kvalitetsrapport¹ redovisas och där politikerna ges möjlighet att ställa frågor och när förvaltningsberättelse² för föregående år behandlas. På dagordningen för sammanträdena finns en punkt som lyder ”*Information från verksamheterna*”.

Det är ytterst sällan som det i samband med dessa rapporter finns med något beslut, utan nämnden godkänner eller lägger informationen till handlingarna.

2.3. Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?

2.3.1. Iakttagelser

Varken nämnden eller förvaltningen arbetar med standardkostnader för sin verksamhet.

Förklaringen till att skolor och förskolor ligger högre kostnadsmässigt i Borgholms kommun är att kommunen valt att prioritera att ha fler mindre förskolor och skolor och att detta påverkar att kommunen ligger högre i standardkostnaderna. Detta är enligt de intervjuade en medveten politisk prioritering.

2.4. Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?

2.4.1. Iakttagelser

2.4.1.1. Nämnd och förvaltning

De grundligaste diskussionerna har skett i arbetsutskottet, medan det upplevs ha varit svårt att påverka besluten när ärenden kommit upp i nämnden. I ett antal ärenden saknas en allsidig beredning där beslutsförslagen underbyggs med handlingsalternativ och konsekvensbeskrivningar. Samarbetet mellan nämnd och förvaltning har inte fungerat fullt ut, enligt de intervjuade. Det har inte upplevts vara tillåtet att lyfta frågor ur andra perspektiv än det som varit förslagit från förvaltningen. Avsaknad av tillräcklig transparens i beslutsprocessen har enligt de intervjuade försvårat ett aktivt nämndsarbete.

Den 28 september 2016 har 11 nämndsledamöter undertecknat en misstroendeförklaring. Av denna framgår att en enig utbildningsnämnd upplever att utbildningschefens och förvaltningsledningens agerande har skadat kommuninvånarnas förtroende för nämnden och anser att detta ska lämnas vidare till kommunstyrelsen (det är kommunstyrelsen som anställer förvaltningschefer). Misstroendeförklaringen grundar sig bland annat på hur en polisanmälan mot en förälder gått till.

2.4.1.2. Inom förvaltningen

Flera intervjuade ger uttryck för att interna möten på förvaltningen inte används till att få verksamheten att utvecklas. Det tas beslut vid sittande bord och utan att det finns någon

¹ Sammanträdesprotokoll utbildningsnämnden § 4 2016

² Sammanträdesprotokoll utbildningsnämnden § 15 2016

förankring och analys. Exempel som nämns är flytt av årskurs 6 till Slottskolan och att flytta skolassistenterna till att organisatoriskt ligga under stabschefen.

Samtidigt ger flera intervjuer uttryck för att det exempelvis vid rektorskonferenser ges få möjligheter till att lyfta för verksamheten kritiska frågor och därmed gemensamt kunna bidra till verksamhetens utveckling. Upplevelsen som kommer till uttryck är att förvaltningen i kritiska frågor präglas av "lågt i tak".

Skolassistenterna är idag centralt organiserade under stabschefen. Det råder delade meningar om huruvida detta är bra rent organisatoriskt. De intervjuade som förespråkar denna ordning anser att det blir bättre samordning och att de skolassistenter som är särskilt kompetenta inom ett arbetsområde kan specialisera sig och utgöra ett stöd till samtliga rektorsområden. Andra vill i större utsträckning använda sig mer fritt av sin skolassistent för att avlasta sig själv administrativt i sin rektorsfunktion. Enligt de intervjuade ligger många administrativa uppgifter på rektorn som i större utsträckning skulle kunna utföras av skolassistenterna. Detta är idag svårt att genomföra då rektorerna inte är arbetsledare för skolassistenterna.

Av intervjuerna framgår att tillsättandet av en stabschef är något som diskuteras och ifrågasätts. Hur tjänsten har tillkommit är svårt att få någon bild av. Den tidigare innehavaren av tjänsten (personen hade inte titeln stabschef) arbetade i större utsträckning med utveckling av verksamheten. Idag är tjänsten helt inriktad på administrativa uppgifter, enligt flera av de intervjuade är det inte det som förvaltningen behöver.

2.5. Har utbildningsnämnden en fungerande internkontroll?

2.5.1. Iakttagelser

Enligt kommunallagens 6 kap § 7 gäller:

Nämndernas ansvar för verksamheten

7 § Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Nämnden har inte arbetat aktivt och systematiskt med intern kontroll. Nämnden har inte heller gjort någon riskanalys för nämndens verksamhet.

2.6. Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?

2.6.1. Iakttagelser

En av rektorerna har en del av sin tjänst som kvalitetsutvecklare på förvaltningen. Förvaltningen använder sig av Skolverkets verktyg för självskattning, BRUK, som ett stöd för det systematiska kvalitetsarbetet. Det nya arbetssättet har synliggjort fritidshemmen, förskolorna, förskoleklasserna och grundsärskolans verksamheter i förhållande till grundskolans. Att dessa övriga verksamheter därigenom inkluderas på ett nytt sätt har bekräftats i intervjuerna.

Redovisningen har uppfattats som spretig men år 2015 är första året för redovisningen av det systematiska kvalitetsarbetet med den nya modellen.

Enligt den rektor som ansvarar för kvalitetsarbetet kommer det nya sättet att arbeta på förbättra det systematiska kvalitetsarbetet och successivt bidra till att verksamheten utvecklas.

3. *Revisionell bedömning*

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.

3.1. *Bedömningar mot kontrollmål*

Kontrollmål	Kommentar
Hur styr utbildningsnämnden verksamheten, dels via ekonomiska resurser, dels via mål?	<p>Ej uppfyllt</p> <p>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.</p> <p>Nämnden har inte i tillräcklig omfattning iakttagit kommunfullmäktiges mål. Kopplingen mellan mål och ekonomiska resurser har således varit svag.</p> <p>Spårbarheten i nämndens styrning behöver öka i protokoll och tillhörande handlingar.</p>
Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt?	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>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.</p>

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.

Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?

Ej bedömt

Barnomsorgens och grundskolans standardkostnader ligger högt i Borgholms kommun. Orsaken till att dessa kostnader ligger högre är att det finns fler mindre förskolor och skolor i kommunen än jämförbara kommuner. Detta är också en medveten politisk prioritering i kommunen. Nämnden arbetar inte aktivt med standardkostnader för verksamheten.

Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?

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 misstroende-förklaring som utbildningsnämndens ledamöter riktat mot förvaltningschefen och förvaltningsledningen överlämnats till kommunstyrelsen.

Har utbildningsnämnden en fungerande intern kontroll?

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.

Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?

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.

2016-11-01

*Pär Sturesson
Projektledare
Uppdragsledare/certifierad kommunal
revisor*

Revisionsrapport

Granskning av utbildningsnämndens ledning och uppföljning av verksamheten

Borgholms kommun

*Pär Sturesson
Certifierad kommunal
revisor*

Elin Petersson

November 2016

Innehåll

1.	Inledning	2
1.1.	Bakgrund	2
1.2.	Syfte och Revisionsfråga-or.....	2
1.3.	Revisionskriterier	2
1.4.	Kontrollmål	2
1.5.	Metod.....	2
2.	Iakttagelser och bedömningar	4
2.1.	Hur styr utbildningsnämnden verksamheten dels via ekonomiska resurser, dels via mål?	4
2.1.1.	Iakttagelser	4
2.2.	Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten både ekonomiskt och verksamhetsmässigt?	5
2.2.1.	Iakttagelser	5
2.3.	Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?.....	6
2.3.1.	Iakttagelser	6
2.4.	Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?	6
2.4.1.	Iakttagelser	6
2.5.	Har utbildningsnämnden en fungerande intern- kontroll?.....	7
2.5.1.	Iakttagelser	7
2.6.	Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?.....	8
2.6.1.	Iakttagelser	8
3.	Revisionell bedömning.....	9
3.1.	Bedömningar mot kontrollmål.....	9

1. *Inledning*

1.1. *Bakgrund*

Revisorerna för en regelbunden dialog med nämnderna och representanter för förvaltningarna som en del i sin riskbedömning. Utbildningsnämnden utgör en stor del av kommunens verksamhet och svarar för drygt 30 % av kommunens kostnader. I dialogerna med representanter för nämnden har revisionen ställt sig frågande till hur ledning och uppföljning av nämndens verksamhet fungerar.

1.2. *Syfte och Revisionsfrågor*

Har utbildningsnämnden en ändamålsenlig ledning och uppföljning av verksamheten?

1.3. *Revisionskriterier*

Relevant lagstiftning

Utbildningsnämndens reglemente

Budget år 2016

1.4. *Kontrollmål*

- Hur styr utbildningsnämnden verksamheten, dels via ekonomiska resurser, dels via mål?
- Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt?
- Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?
- Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?
- Har utbildningsnämnden en fungerande intern kontroll?
- Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?

1.5. *Metod*

Följande personer har intervjuats under juni månad: Lars Bylund, utbildningschef, Joakim Rödin, controller utbildningsförvaltningen, Christina Lindberg, rektor Slottskolan, Kim Jakobsson, stabschef, Monica Enberg, ordförande utbildningsnämnden, Björn Andreen, 2:e vice ordförande, Anna-Karin Björnström, rektor Viktoriaskolan, Jan-Erik Carlsson, rektor norr, Lena Boking, förskolechef centrala rektorsområdet, Gunilla Lydmark, bibliotekschef, Fredrik Alvarmo, facklig representant Lärarförbundet, Ulrika Alvarmo och facklig representant Kommunal. Utöver ovanstående har i september månad ytterligare personer inom utbildningsnämnden och inom kommunen intervjuats för att få kompletterande bilder av hur nämndens ledning och uppföljning av verksamheten fungerar.

Vi har tagit del av följande dokument:

- Utbildningsnämndens reglemente, antaget av KF 2015-05-18
- Utbildningsnämndens protokoll år 2016
- Utbildningsnämndens arbetsutskotts protokoll år 2016

- Utbildningsnämndens delegationsordning, fastställd utbildningsnämnden 2015-04-01
- Budget 2016
- Budgetgenomgång övergripande
- Utbildningsnämndens budget 2016
- Budgetmaterial inför år 2016
- Roll och uppdragsbeskrivning för chef i Borgholms kommun
- Roll och uppdragsbeskrivning för rektor/förskolechef i Borgholms kommun
- Roll och uppdrag för arbetslagsledare i Borgholms kommun
- Roll och uppdrag för medarbetare i arbetslag i Borgholms kommun
- Riktlinjer för arbetet mot diskriminering och kränkande behandling, antagen utbildningsnämnden 2015-06-25
- Rutiner för anmälan till huvudman vid diskriminering och/eller kränkande behandling
- Biblioteksplan för Borgholms kommun
- Organisationsskiss utbildningsförvaltningen

2. Iakttagelser och bedömningar

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

2.1.1. Iakttagelser

Enligt kommunallagens 6 kap § 7 gäller:

Nämndernas ansvar för verksamheten

7 § Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Enligt nämndens eget reglemente gäller följande avseende ledning och styrfunktion:

§ 2 Utbildningsnämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som anges i:

- *skollag, skolförordning och andra förordningar inom det offentliga skolväsendet*
- *socialtjänstlagen*
- *bibliotekslagen*
- *kommunfullmäktiges beslut*

§ 3 Utbildningsnämnden ska

- *leda och samordna utformningen av mål, riktlinjer och ramar för styrning av hela nämndens verksamhet,*
- *göra framställningar i målfrågor som inte i lag eller reglemente är förbehållna annan nämnd,*
- *övervaka att de av kommunfullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin följs och att nämndens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt*

Ekonomisk förvaltning

§ 5 Nämnden har att planera, budgetera och utvärdera sin verksamhet i enlighet med de ekonomiska styrprinciper som kommunfullmäktige har fastställt.

Det som enligt de intervjuade på förvaltningen i första hand är styrande är den statliga styrningen i form av lagar och förordningar, bland annat skollag och läroplaner för både förskola och grundskola.

Fullmäktige har i budgeten för år 2016 fastställt följande verksamhetsmål:

Medborgare: Borgholms kommuns barn är kunnigast i Kalmar län

Verksamhet och process: Borgholms barn använder modern teknik i sitt lärande

Lärande och förnyelse: Borgholms barn är trygga i vår verksamhet

Ekonomi: Verksamheten ska anpassas efter efterfrågan

Nämnden har inte brutit ner dessa mål ytterligare eller konkretiserat hur dessa mål ska uppnås. Det som framförallt har varit styrande, enligt de intervjuade, är målet om att barn använder modern teknik. För detta ändamål har särskilda resurser avsatts. För övriga verksamhetsmål har inte några särskilda resurser anslagits.

Nämndsledamöterna uttrycker att de kommunala målen har större styrande effekt än vad representanterna för förvaltningen ger uttryck för.

Flera av de intervjuade ger uttryck för att de upplever att det uppstår dilemman mellan de statligt uppställda kraven och kommunens mål och budget, exempelvis att alla barn- och elever ska få det stöd som de behöver. Dessa resurser upplevs inte finnas.

Den ekonomiska styrningen utgår från den ram som fullmäktige beslutat om. Inom för- och grundskola fördelas resurserna utifrån nycklar, dessa utgår från barn och elevunderlag samt snittlöner för personalen. Det finns även en central pott för särskilda utgifter.

De intervjuade rektorerna upplever att de har en bra dialog med kontrollern om budgeten. Ett önskemål är att de skulle kunna komma in tidigare i processen för att kunna påverka och förklara sin aktuella situation.

Av § 8 2016 i utbildningsnämndens protokoll framgår endast att förslaget till internbudget för år 2016 behandlades och att nämnden lägger informationen till handlingarna.

2.2. Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten både ekonomiskt och verksamhetsmässigt?

2.2.1. Iakttagelser

Nämnden behandlar på varje sammanträde en ekonomisk uppföljning som nämndens utsedda controller redovisar. Enligt upprättade protokoll år 2016 lägger utbildningsnämnden informationen till handlingarna.

Av intervjuerna framgår att nämnden reagerar vid avvikelser på enskilda områden och att den vill ha en förklaring till orsakerna till avvikelsen och vilka åtgärder som ska vidtas för att minimera avvikelsen. Respektive rektor ska förklara orsak och vilka åtgärder som kan vidtas för att minimera avvikelserna. Vi har i vår granskning inte funnit någon spårbarhet i att nämnden krävt dessa förklaringar eller att någon redovisning skett till nämnden.

Vid varje sammanträde under år 2016 har rapporterats om förvaltningens sjukfrånvaro.

Rektorerna gör ekonomisk uppföljning varje månad och detta sker tillsammans med kontrollern.

Någon verksamhetsmässig uppföljning på samma sätt som den ekonomiska sker inte av nämnden. Verksamhetsmässig uppföljning sker vid enstaka tillfällen, exempelvis när kvalitetsrapport¹ redovisas och där politikerna ges möjlighet att ställa frågor och när förvaltningsberättelse² för föregående år behandlas. På dagordningen för sammanträdena finns en punkt som lyder ”*Information från verksamheterna*”.

Det är ytterst sällan som det i samband med dessa rapporter finns med något beslut, utan nämnden godkänner eller lägger informationen till handlingarna.

2.3. Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?

2.3.1. Iakttagelser

Varken nämnden eller förvaltningen arbetar med standardkostnader för sin verksamhet.

Förklaringen till att skolor och förskolor ligger högre kostnadsmissigt i Borgholms kommun är att kommunen valt att prioritera att ha fler mindre förskolor och skolor och att detta påverkar att kommunen ligger högre i standardkostnaderna. Detta är enligt de intervjuade en medveten politisk prioritering.

2.4. Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?

2.4.1. Iakttagelser

2.4.1.1. Nämnd och förvaltning

De grundligaste diskussionerna har skett i arbetsutskottet, medan det upplevs ha varit svårt att påverka besluten när ärenden kommit upp i nämnden. I ett antal ärenden saknas en allsidig beredning där beslutsförslagen underbyggs med handlingsalternativ och konsekvensbeskrivningar. Samarbetet mellan nämnd och förvaltning har inte fungerat fullt ut, enligt de intervjuade. Det har inte upplevts vara tillåtet att lyfta frågor ur andra perspektiv än det som varit förslagit från förvaltningen. Avsaknad av tillräcklig transparens i beslutsprocessen har enligt de intervjuade försvårat ett aktivt nämndsarbete.

Den 28 september 2016 har 11 nämndsledamöter undertecknat en misstroendeförklaring. Av denna framgår att en enig utbildningsnämnd upplever att utbildningschefens och förvaltningsledningens agerande har skadat kommuninvånarnas förtroende för nämnden och anser att detta ska lämnas vidare till kommunstyrelsen (det är kommunstyrelsen som anställer förvaltningschefer). Misstroendeförklaringen grundar sig bland annat på hur en polisanmälan mot en förälder gått till.

2.4.1.2. Inom förvaltningen

Flera intervjuade ger uttryck för att interna möten på förvaltningen inte används till att få verksamheten att utvecklas. Det tas beslut vid sittande bord och utan att det finns någon

¹ Sammanträdesprotokoll utbildningsnämnden § 4 2016

² Sammanträdesprotokoll utbildningsnämnden § 15 2016

förankring och analys. Exempel som nämns är flytt av årskurs 6 till Slottskolan och att flytta skolassistenterna till att organisatoriskt ligga under stabschefen.

Samtidigt ger flera intervjuer uttryck för att det exempelvis vid rektorskonferenser ges få möjligheter till att lyfta för verksamheten kritiska frågor och därmed gemensamt kunna bidra till verksamhetens utveckling. Upplevelsen som kommer till uttryck är att förvaltningen i kritiska frågor präglas av "lågt i tak".

Skolassistenterna är idag centralt organiserade under stabschefen. Det råder delade meningar om huruvida detta är bra rent organisatoriskt. De intervjuade som förespråkar denna ordning anser att det blir bättre samordning och att de skolassistenter som är särskilt kompetenta inom ett arbetsområde kan specialisera sig och utgöra ett stöd till samtliga rektorsområden. Andra vill i större utsträckning använda sig mer fritt av sin skolassistent för att avlasta sig själv administrativt i sin rektorsfunktion. Enligt de intervjuade ligger många administrativa uppgifter på rektorn som i större utsträckning skulle kunna utföras av skolassistenterna. Detta är idag svårt att genomföra då rektorerna inte är arbetsledare för skolassistenterna.

Av intervjuerna framgår att tillsättandet av en stabschef är något som diskuteras och ifrågasätts. Hur tjänsten har tillkommit är svårt att få någon bild av. Den tidigare innehavaren av tjänsten (personen hade inte titeln stabschef) arbetade i större utsträckning med utveckling av verksamheten. Idag är tjänsten helt inriktad på administrativa uppgifter, enligt flera av de intervjuade är det inte det som förvaltningen behöver.

2.5. Har utbildningsnämnden en fungerande internkontroll?

2.5.1. Iakttagelser

Enligt kommunallagens 6 kap § 7 gäller:

Nämndernas ansvar för verksamheten

7 § Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Nämnden har inte arbetat aktivt och systematiskt med intern kontroll. Nämnden har inte heller gjort någon riskanalys för nämndens verksamhet.

2.6. Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?

2.6.1. Iakttagelser

En av rektorerna har en del av sin tjänst som kvalitetsutvecklare på förvaltningen. Förvaltningen använder sig av Skolverkets verktyg för självskattning, BRUK, som ett stöd för det systematiska kvalitetsarbetet. Det nya arbetssättet har synliggjort fritidshemmen, förskolorna, förskoleklasserna och grundsärskolans verksamheter i förhållande till grundskolans. Att dessa övriga verksamheter därigenom inkluderas på ett nytt sätt har bekräftats i intervjuerna.

Redovisningen har uppfattats som spretig men år 2015 är första året för redovisningen av det systematiska kvalitetsarbetet med den nya modellen.

Enligt den rektor som ansvarar för kvalitetsarbetet kommer det nya sättet att arbeta på förbättra det systematiska kvalitetsarbetet och successivt bidra till att verksamheten utvecklas.

3. *Revisionell bedömning*

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.

3.1. *Bedömningar mot kontrollmål*

Kontrollmål	Kommentar
Hur styr utbildningsnämnden verksamheten, dels via ekonomiska resurser, dels via mål?	<p>Ej uppfyllt</p> <p>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.</p> <p>Nämnden har inte i tillräcklig omfattning iakttagit kommunfullmäktiges mål. Kopplingen mellan mål och ekonomiska resurser har således varit svag.</p> <p>Spårbarheten i nämndens styrning behöver öka i protokoll och tillhörande handlingar.</p>
Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt?	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>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.</p>

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.

Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?

Ej bedömt

Barnomsorgens och grundskolans standardkostnader ligger högt i Borgholms kommun. Orsaken till att dessa kostnader ligger högre är att det finns fler mindre förskolor och skolor i kommunen än jämförbara kommuner. Detta är också en medveten politisk prioritering i kommunen. Nämnden arbetar inte aktivt med standardkostnader för verksamheten.

Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?

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 misstroende-förklaring som utbildningsnämndens ledamöter riktat mot förvaltningschefen och förvaltningsledningen överlämnats till kommunstyrelsen.

Har utbildningsnämnden en fungerande intern kontroll?

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.

Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?

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.

2016-11-01

*Pär Sturesson
Projektledare
Uppdragsledare/certifierad kommunal
revisor*

Revisionsrapport

Granskning av utbildningsnämndens ledning och uppföljning av verksamheten

Borgholms kommun

*Pär Sturesson
Certifierad kommunal
revisor*

Elin Petersson

November 2016

Innehåll

1.	Inledning	2
1.1.	Bakgrund	2
1.2.	Syfte och Revisionsfråga-or.....	2
1.3.	Revisionskriterier	2
1.4.	Kontrollmål	2
1.5.	Metod.....	2
2.	Iakttagelser och bedömningar	4
2.1.	Hur styr utbildningsnämnden verksamheten dels via ekonomiska resurser, dels via mål?	4
2.1.1.	Iakttagelser	4
2.2.	Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten både ekonomiskt och verksamhetsmässigt?	5
2.2.1.	Iakttagelser	5
2.3.	Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?.....	6
2.3.1.	Iakttagelser	6
2.4.	Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?	6
2.4.1.	Iakttagelser	6
2.5.	Har utbildningsnämnden en fungerande intern- kontroll?.....	7
2.5.1.	Iakttagelser	7
2.6.	Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?.....	8
2.6.1.	Iakttagelser	8
3.	Revisionell bedömning.....	9
3.1.	Bedömningar mot kontrollmål.....	9

1. *Inledning*

1.1. *Bakgrund*

Revisorerna för en regelbunden dialog med nämnderna och representanter för förvaltningarna som en del i sin riskbedömning. Utbildningsnämnden utgör en stor del av kommunens verksamhet och svarar för drygt 30 % av kommunens kostnader. I dialogerna med representanter för nämnden har revisionen ställt sig frågande till hur ledning och uppföljning av nämndens verksamhet fungerar.

1.2. *Syfte och Revisionsfrågor*

Har utbildningsnämnden en ändamålsenlig ledning och uppföljning av verksamheten?

1.3. *Revisionskriterier*

Relevant lagstiftning

Utbildningsnämndens reglemente

Budget år 2016

1.4. *Kontrollmål*

- Hur styr utbildningsnämnden verksamheten, dels via ekonomiska resurser, dels via mål?
- Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt?
- Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?
- Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?
- Har utbildningsnämnden en fungerande intern kontroll?
- Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?

1.5. *Metod*

Följande personer har intervjuats under juni månad: Lars Bylund, utbildningschef, Joakim Rödin, controller utbildningsförvaltningen, Christina Lindberg, rektor Slottskolan, Kim Jakobsson, stabschef, Monica Enberg, ordförande utbildningsnämnden, Björn Andreen, 2:e vice ordförande, Anna-Karin Björnström, rektor Viktoriaskolan, Jan-Erik Carlsson, rektor norr, Lena Boking, förskolechef centrala rektorsområdet, Gunilla Lydmark, bibliotekschef, Fredrik Alvarmo, facklig representant Lärarförbundet, Ulrika Alvarmo och facklig representant Kommunal. Utöver ovanstående har i september månad ytterligare personer inom utbildningsnämnden och inom kommunen intervjuats för att få kompletterande bilder av hur nämndens ledning och uppföljning av verksamheten fungerar.

Vi har tagit del av följande dokument:

- Utbildningsnämndens reglemente, antaget av KF 2015-05-18
- Utbildningsnämndens protokoll år 2016
- Utbildningsnämndens arbetsutskotts protokoll år 2016

- Utbildningsnämndens delegationsordning, fastställd utbildningsnämnden 2015-04-01
- Budget 2016
- Budgetgenomgång övergripande
- Utbildningsnämndens budget 2016
- Budgetmaterial inför år 2016
- Roll och uppdragsbeskrivning för chef i Borgholms kommun
- Roll och uppdragsbeskrivning för rektor/förskolechef i Borgholms kommun
- Roll och uppdrag för arbetslagsledare i Borgholms kommun
- Roll och uppdrag för medarbetare i arbetslag i Borgholms kommun
- Riktlinjer för arbetet mot diskriminering och kränkande behandling, antagen utbildningsnämnden 2015-06-25
- Rutiner för anmälan till huvudman vid diskriminering och/eller kränkande behandling
- Biblioteksplan för Borgholms kommun
- Organisationsskiss utbildningsförvaltningen

2. Iakttagelser och bedömningar

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

2.1.1. Iakttagelser

Enligt kommunallagens 6 kap § 7 gäller:

Nämndernas ansvar för verksamheten

7 § Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Enligt nämndens eget reglemente gäller följande avseende ledning och styrfunktion:

§ 2 Utbildningsnämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som anges i:

- *skollag, skolförordning och andra förordningar inom det offentliga skolväsendet*
- *socialtjänstlagen*
- *bibliotekslagen*
- *kommunfullmäktiges beslut*

§ 3 Utbildningsnämnden ska

- *leda och samordna utformningen av mål, riktlinjer och ramar för styrning av hela nämndens verksamhet,*
- *göra framställningar i målfrågor som inte i lag eller reglemente är förbehållna annan nämnd,*
- *övervaka att de av kommunfullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin följs och att nämndens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt*

Ekonomisk förvaltning

§ 5 Nämnden har att planera, budgetera och utvärdera sin verksamhet i enlighet med de ekonomiska styrprinciper som kommunfullmäktige har fastställt.

Det som enligt de intervjuade på förvaltningen i första hand är styrande är den statliga styrningen i form av lagar och förordningar, bland annat skollag och läroplaner för både förskola och grundskola.

Fullmäktige har i budgeten för år 2016 fastställt följande verksamhetsmål:

Medborgare: Borgholms kommuns barn är kunnigast i Kalmar län

Verksamhet och process: Borgholms barn använder modern teknik i sitt lärande

Lärande och förnyelse: Borgholms barn är trygga i vår verksamhet

Ekonomi: Verksamheten ska anpassas efter efterfrågan

Nämnden har inte brutit ner dessa mål ytterligare eller konkretiserat hur dessa mål ska uppnås. Det som framförallt har varit styrande, enligt de intervjuade, är målet om att barn använder modern teknik. För detta ändamål har särskilda resurser avsatts. För övriga verksamhetsmål har inte några särskilda resurser anslagits.

Nämndsledamöterna uttrycker att de kommunala målen har större styrande effekt än vad representanterna för förvaltningen ger uttryck för.

Flera av de intervjuade ger uttryck för att de upplever att det uppstår dilemman mellan de statligt uppställda kraven och kommunens mål och budget, exempelvis att alla barn- och elever ska få det stöd som de behöver. Dessa resurser upplevs inte finnas.

Den ekonomiska styrningen utgår från den ram som fullmäktige beslutat om. Inom för- och grundskola fördelas resurserna utifrån nycklar, dessa utgår från barn och elevunderlag samt snittlöner för personalen. Det finns även en central pott för särskilda utgifter.

De intervjuade rektorerna upplever att de har en bra dialog med kontrollern om budgeten. Ett önskemål är att de skulle kunna komma in tidigare i processen för att kunna påverka och förklara sin aktuella situation.

Av § 8 2016 i utbildningsnämndens protokoll framgår endast att förslaget till internbudget för år 2016 behandlades och att nämnden lägger informationen till handlingarna.

2.2. Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten både ekonomiskt och verksamhetsmässigt?

2.2.1. Iakttagelser

Nämnden behandlar på varje sammanträde en ekonomisk uppföljning som nämndens utsedda controller redovisar. Enligt upprättade protokoll år 2016 lägger utbildningsnämnden informationen till handlingarna.

Av intervjuerna framgår att nämnden reagerar vid avvikelser på enskilda områden och att den vill ha en förklaring till orsakerna till avvikelsen och vilka åtgärder som ska vidtas för att minimera avvikelsen. Respektive rektor ska förklara orsak och vilka åtgärder som kan vidtas för att minimera avvikelserna. Vi har i vår granskning inte funnit någon spårbarhet i att nämnden krävt dessa förklaringar eller att någon redovisning skett till nämnden.

Vid varje sammanträde under år 2016 har rapporterats om förvaltningens sjukfrånvaro.

Rektorerna gör ekonomisk uppföljning varje månad och detta sker tillsammans med kontrollern.

Någon verksamhetsmässig uppföljning på samma sätt som den ekonomiska sker inte av nämnden. Verksamhetsmässig uppföljning sker vid enstaka tillfällen, exempelvis när kvalitetsrapport¹ redovisas och där politikerna ges möjlighet att ställa frågor och när förvaltningsberättelse² för föregående år behandlas. På dagordningen för sammanträdena finns en punkt som lyder ”*Information från verksamheterna*”.

Det är ytterst sällan som det i samband med dessa rapporter finns med något beslut, utan nämnden godkänner eller lägger informationen till handlingarna.

2.3. Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?

2.3.1. Iakttagelser

Varken nämnden eller förvaltningen arbetar med standardkostnader för sin verksamhet.

Förklaringen till att skolor och förskolor ligger högre kostnadsmässigt i Borgholms kommun är att kommunen valt att prioritera att ha fler mindre förskolor och skolor och att detta påverkar att kommunen ligger högre i standardkostnaderna. Detta är enligt de intervjuade en medveten politisk prioritering.

2.4. Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?

2.4.1. Iakttagelser

2.4.1.1. Nämnd och förvaltning

De grundligaste diskussionerna har skett i arbetsutskottet, medan det upplevs ha varit svårt att påverka besluten när ärenden kommit upp i nämnden. I ett antal ärenden saknas en allsidig beredning där beslutsförslagen underbyggs med handlingsalternativ och konsekvensbeskrivningar. Samarbetet mellan nämnd och förvaltning har inte fungerat fullt ut, enligt de intervjuade. Det har inte upplevts vara tillåtet att lyfta frågor ur andra perspektiv än det som varit förslagit från förvaltningen. Avsaknad av tillräcklig transparens i beslutsprocessen har enligt de intervjuade försvårat ett aktivt nämndsarbete.

Den 28 september 2016 har 11 nämndsledamöter undertecknat en misstroendeförklaring. Av denna framgår att en enig utbildningsnämnd upplever att utbildningschefens och förvaltningsledningens agerande har skadat kommuninvånarnas förtroende för nämnden och anser att detta ska lämnas vidare till kommunstyrelsen (det är kommunstyrelsen som anställer förvaltningschefer). Misstroendeförklaringen grundar sig bland annat på hur en polisanmälan mot en förälder gått till.

2.4.1.2. Inom förvaltningen

Flera intervjuade ger uttryck för att interna möten på förvaltningen inte används till att få verksamheten att utvecklas. Det tas beslut vid sittande bord och utan att det finns någon

¹ Sammanträdesprotokoll utbildningsnämnden § 4 2016

² Sammanträdesprotokoll utbildningsnämnden § 15 2016

förankring och analys. Exempel som nämns är flytt av årskurs 6 till Slottskolan och att flytta skolassistenterna till att organisatoriskt ligga under stabschefen.

Samtidigt ger flera intervjuer uttryck för att det exempelvis vid rektorskonferenser ges få möjligheter till att lyfta för verksamheten kritiska frågor och därmed gemensamt kunna bidra till verksamhetens utveckling. Upplevelsen som kommer till uttryck är att förvaltningen i kritiska frågor präglas av ”lågt i tak”.

Skolassistenterna är idag centralt organiserade under stabschefen. Det råder delade meningar om huruvida detta är bra rent organisatoriskt. De intervjuade som förespråkar denna ordning anser att det blir bättre samordning och att de skolassistenter som är särskilt kompetenta inom ett arbetsområde kan specialisera sig och utgöra ett stöd till samtliga rektorsområden. Andra vill i större utsträckning använda sig mer fritt av sin skolassistent för att avlasta sig själv administrativt i sin rektorsfunktion. Enligt de intervjuade ligger många administrativa uppgifter på rektorn som i större utsträckning skulle kunna utföras av skolassistenterna. Detta är idag svårt att genomföra då rektorerna inte är arbetsledare för skolassistenterna.

Av intervjuerna framgår att tillsättandet av en stabschef är något som diskuteras och ifrågasätts. Hur tjänsten har tillkommit är svårt att få någon bild av. Den tidigare innehavaren av tjänsten (personen hade inte titeln stabschef) arbetade i större utsträckning med utveckling av verksamheten. Idag är tjänsten helt inriktad på administrativa uppgifter, enligt flera av de intervjuade är det inte det som förvaltningen behöver.

2.5. Har utbildningsnämnden en fungerande internkontroll?

2.5.1. Iakttagelser

Enligt kommunallagens 6 kap § 7 gäller:

Nämndernas ansvar för verksamheten

7 § Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Nämnden har inte arbetat aktivt och systematiskt med intern kontroll. Nämnden har inte heller gjort någon riskanalys för nämndens verksamhet.

2.6. Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?

2.6.1. Iakttagelser

En av rektorerna har en del av sin tjänst som kvalitetsutvecklare på förvaltningen. Förvaltningen använder sig av Skolverkets verktyg för självskattning, BRUK, som ett stöd för det systematiska kvalitetsarbetet. Det nya arbetssättet har synliggjort fritidshemmen, förskolorna, förskoleklasserna och grundsärskolans verksamheter i förhållande till grundskolans. Att dessa övriga verksamheter därigenom inkluderas på ett nytt sätt har bekräftats i intervjuerna.

Redovisningen har uppfattats som spretig men år 2015 är första året för redovisningen av det systematiska kvalitetsarbetet med den nya modellen.

Enligt den rektor som ansvarar för kvalitetsarbetet kommer det nya sättet att arbeta på förbättra det systematiska kvalitetsarbetet och successivt bidra till att verksamheten utvecklas.

3. *Revisionell bedömning*

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.

3.1. *Bedömningar mot kontrollmål*

Kontrollmål	Kommentar
Hur styr utbildningsnämnden verksamheten, dels via ekonomiska resurser, dels via mål?	<p>Ej uppfyllt</p> <p>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.</p> <p>Nämnden har inte i tillräcklig omfattning iakttagit kommunfullmäktiges mål. Kopplingen mellan mål och ekonomiska resurser har således varit svag.</p> <p>Spårbarheten i nämndens styrning behöver öka i protokoll och tillhörande handlingar.</p>
Hur följer utbildningsnämnden upp verksamheten såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt?	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>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.</p>

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.

Hur arbetar utbildningsnämnden med standardkostnader?

Ej bedömt

Barnomsorgens och grundskolans standardkostnader ligger högt i Borgholms kommun. Orsaken till att dessa kostnader ligger högre är att det finns fler mindre förskolor och skolor i kommunen än jämförbara kommuner. Detta är också en medveten politisk prioritering i kommunen. Nämnden arbetar inte aktivt med standardkostnader för verksamheten.

Hur fungerar samarbetet mellan nämnden och förvaltningen?

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 misstroende-förklaring som utbildningsnämndens ledamöter riktat mot förvaltningschefen och förvaltningsledningen överlämnats till kommunstyrelsen.

Har utbildningsnämnden en fungerande intern kontroll?

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.

Hur använder utbildningsnämnden kvalitetsredovisningen för att utveckla verksamheten?

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.

2016-11-01

*Pär Sturesson
Projektledare
Uppdragsledare/certifierad kommunal
revisor*