



REVISIONSRAPPORT
**GRANSKNING AV
BARN- OCH
UTBILDNINGSNÄMNDEN
Verksamhetsåret 2019**

Ansvarig: Therese Norrbelius

Innehållsförteckning

1	INLEDNING/BAKGRUND.....	3
2	SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING	3
3	REVISIONSKRITERIER.....	4
4	METOD	4
5	RESULTAT AV GRANSKNINGEN	4
5.1	STYRNING OCH LEDNING.....	4
5.1.1	Har nämnden antagit en plan och detaljbudget för sin verksamhet?.....	4
5.1.2	Har nämnden tolkat mål och uppdrag från fullmäktige och brutit ned dessa till uppföljningsbara mål?	5
5.1.3	Har nämnden en regelbunden uppföljning och rapportering av ekonomi och verksamhet?.....	5
5.2	MÅLUPPFYLLNAD	5
5.2.1	När nämnden fastställda mål för ekonomin?.....	5
5.2.2	När nämnden fastställda mål för verksamheten?	5
5.2.3	Fattas beslut om åtgärder vid avvikelser i verksamhet och ekonomi?.....	6
5.3	INTERN KONTROLL	7
5.3.1	Bedriver nämnden ett systematiskt arbete med sin interna kontroll avseende såväl verksamhet som ekonomi?.....	7
5.3.2	Genomför nämnden riskanalyser av uppdrag och verksamhet?.....	7
5.3.3	Får nämnden återrapportering av beslut som fattats på delegation?	8
5.3.4	Följer protokollen kommunallagen?	8
5.4	SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER	9
6	KVALITETSSÄKRING	9
7	ANSVARIGA FÖR GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE	9

1 INLEDNING/BAKGRUND

Kommunens revisorer granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionsred all verksamhet som bedrivs inom nämndernas och styrelsernas verksamhetsområden. Revisorererna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Nämnderna/styrelserna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

Den grundläggande granskningen genomförs varje år avseende nämnder och styrelser och är till sin karaktär en löpande insamling av fakta och iakttagelser.

2 SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING

Syfte

Syftet med den grundläggande granskningen är att ge underlag för bedömning av nämndens styrning, uppföljning och kontroll, säkerhet i redovisningssystem och rutiner samt måluppfyllelse.

Revisionsfrågor

Styrning och uppföljning

- Har nämnden antagit en plan och detaljbudget för sin verksamhet?
- Har nämnden tolkat mål och uppdrag från fullmäktige och brutit ned dessa till uppföljningsbara mål?
- Har nämnden en regelbunden uppföljning och rapportering av ekonomi och verksamhet?

Måluppfyllnad

- När nämnden fastställda mål för ekonomin?
- När nämnden fastställda mål för verksamheten?
- Fattas beslut om åtgärder vid avvikelser i verksamhet och ekonomi?

Intern kontroll

- Bedriver nämnden ett systematiskt arbete med sin interna kontroll avseende såväl verksamhet som ekonomi?
- Genomför nämnden riskanalyser av uppdrag och verksamhet?
- Får nämnden återrapportering av beslut som fattats på delegation?
- Följer protokollen kommunallagen?

Avgränsning

Den grundläggande granskningen omfattar även granskning av delårsrapport och årsredovisning. Granskning av delårsrapport och årsredovisning sker enligt separat projektplan.

Under året har en fördjupad granskning genomförts avseende förskolläraernas arbetsituation. Granskningen har avrapporterats i separat rapport¹.

3 REVISIONSKRITERIER

Grund för bedömning utgörs främst av relevant lagstiftning samt interna styrdokument som:

- Fullmäktigebeslut
- Reglementen
- Delegationsbestämmelser
- Budget 2019
- Kommunallagen

4 METOD

Granskningen utförs genom inhämtning och granskning av styrande dokument, hearing, dialog, intervjuer, inhämtning av skriftliga svar på frågor. Substansgranskning utförs för att i erforderlig omfattning verifiera gjorda utsagor samt att system och rutiner fungerar på avsett sätt.

5 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

Barn- och utbildningsnämndens verksamhetsår har liksom 2018 präglats av ekonomiska utmaningar. En genomlysning av nämndens organisation har genomförts och beslut har fattats om att organisera grundskolorna enligt korrekt stadiindelning och om Internationella engelska skolans etablering i kommunens lokaler. En genomlysning av ekonomiprocessen har genomförts av den nya ekonomichefen och i augusti tillträdde en ny förvaltningschef.

5.1 STYRNING OCH UPPFÖLJNING

5.1.1 Har nämnden antagit en plan och detaljbudget för sin verksamhet?

Nämnden antog vid sammanträdet i mars 2019 den reviderade detaljbudgeten. Beslut om budget har anmälts till kommunstyrelsen, enligt notering i protokoll.

Enheternas budgetarbete kom, på grund av revideringen, igång sent.

En revidering av Barn- och elevhälsans plan är planerad att ske under läsåret 2019/2020.

¹ Dnr: REV/0012-2019

5.1.2 Har nämnden tolkat mål och uppdrag från fullmäktige och brutit ned dessa till uppföljningsbara mål?

Kommunfullmäktige har beslutat om hållbarhetsmål inom fyra kategorier; demokratisk, social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet. Nämnden har utifrån fullmäktiges målbild konkretiserat två nämndspecifika mål, att andelen elever som går ut grundskolan med behörighet till yrkesprogram ska öka och att andelen behörig personal i förskola och skola ska tillhöra det övre skiktet i kommungruppen.

Utöver nämndens mål har kommunfullmäktige pekat ut elva kvalitetsindikatorer.

5.1.3 Har nämnden en regelbunden uppföljning och rapportering av ekonomi och verksamhet?

Nämnden har löpande följt upp ekonomin i månadsrapporter, delårsbokslut och årsbokslut. Nämndens mål har följts upp vid delårs- och årsbokslut.

Bedömning

- Nämnden har antagit en plan och detaljbudget för sin verksamhet och brutit ner fullmäktiges mål till två nämndsmål.
- Ekonomi har löpande följts upp i samband med månadsrapporter, delårsbokslut och årsbokslut. Nämndens mål och kvalitetsindikatorer har följts upp vid delårs- och årsbokslut.

5.2 MÅLUPPFYLLNAD

5.2.1 När nämnden fastställda mål för ekonomin?

Nämnden har arbetat med fokus på ekonomin under 2019 med anledning av det besvärliga läget 2018 då nämnden trots tilläggsanslag på 14 mkr redovisade ett underskott på -19 mkr. Fullmäktige godkände i juni 2018 att nämnden fick utökad tid att nå besparingarna till juni 2019.

Efter tilläggsanslag med 5,6 mkr, för att arbeta effektivt med strukturella kostnadsänkningar inför kommande budgetår, redovisar nämnden ett underskott på - 5,9 mkr.

Under året framkom att budgeten sedan 2018 varit felräknad. Bland annat hade kostnader för skolskjuts av misstag inte budgeterats vilket inneburit att en felaktig skolpeng betalats ut. Enligt förvaltningens ekonomichef, som tillträdde i mars 2019, ligger troligen detta till grund för de underskott som varit tidigare år.

En kontroll i ledningssystemet Stratsys visar att samtliga enheter inte rapporterar sina månadsuppföljningar i systemet. Enligt uppgift sker uppföljning på annat sätt, enligt förvaltningens samordnare. Ett övergripande arbete pågår för att integrera ekonomisystemet med Stratsys.

5.2.2 När nämnden fastställda mål för verksamheten?

Nämndens mål om ökad behörighet till yrkesprogram på gymnasiet har uppnåtts. Samtliga elevgrupper där kunskapsbedömningar genomförts har förbättrat sina resultat och behörigheterna till yrkesprogram har mellan 2018 – 2019 ökat från 82,7% till 86,3% jämfört med riksnittet på 83%. Spridningen mellan skolorna är dock stor, från 94 % vid Östbergsskolan till 76 % vid Parkskolan. Av nyanlända elever var andelen 45 %, denna elevgrupp består dock endast av 11 elever vilket försvårar tolkningen.

När det gäller målet om att andelen behörig personal ska tillhöra det övre skiktet i kommungruppen har det inte nåtts. Trenden i riket är att andelen behörig personal och andelen personal som undervisar i sitt ämne sjunker och i kommunen är den sjunkande trenden större. En anledning kan vara att fler lärare söker sig till närliggande kommuner.

Sjukfrånvaron har ökat något i jämförelse med föregående år då den minskade jämfört med 2017 och låg under kommunens totala sjukfrånvaro. Nämnden följer månadsvis upp sjukfrånvaro per yrkesgrupp.

5.2.3 Fattas beslut om åtgärder vid avvikelser i verksamhet och ekonomi?

Vid uppföljning av delårsrapporten per april (T1) pekade årsprognosen mot nollresultat under förutsättning att beslutade besparingsåtgärder når full effekt.

Vid uppföljningen av månadsrapporten per maj var dock prognosen försämrad till -9 mkr. Det rapporterades att förvaltningschefen upprättat en åtgärdsplan för att nå ett nollresultat vid årets slut. I planen nämns bl.a. minskad tilldelning till svenska som andraspråk och studie- och yrkesvägledning, minskade lokalkostnader och personalförändringar i grundskolan.

Vid mötet i juni gav nämnden förvaltningschefen i uppdrag att ta fram ytterligare en åtgärdsplan för de 9 mkr som enligt prognos saknades för helåret.

Vid delårsrapporten per augusti (T2) var prognosen försämrad till -14 mkr. En åtgärdsplan beslutades vid nämndens möte i september². Åtgärdsplanen visar de förväntade ekonomiska besparingseffekterna av bl.a. köpstopp, utbildningsstopp och anställningsstopp. Av protokollet framgår att konsekvensbeskrivningar till besparingsförslagen saknas. Enligt förvaltningschefen genomfördes dock en analys på tjänstemannanivå i efterhand.

Utifrån tidigare rapportering om arbetsbelastning och stressnivå bland kommunens lärare har nämnden utifrån ett initiativärende i juni beslutat om att ta fram en åtgärdsplan. Planen har redovisats för nämnden vid sammanträdet i oktober. Ett arbete med HÖK-18 och projektet "Använd kompetensen rätt" har påbörjats och planeras att följas upp under våren 2020. Till detta har nämnden beslutat om att månadsvis följa upp sjukfrånvaro per yrkesgrupp, vilket framgår av protokollen.

Bedömning

- Nämnden når inte sitt ekonomiska mål utan redovisar, trots tilläggsanslag på 5,6 mkr, ett underskott på - 5,9 mkr.
- Nämnden når verksamhetsmål om att öka andelen behöriga till yrkesprogram på gymnasiet, men inte målet om behörig personal i förskola och skola.
- Nämnden har fattat beslut om ekonomiska åtgärder under året. När det gäller utmaningen om att öka andelen behöriga lärare redogörs i delårsrapporterna och årsredovisningen vilka insatser som genomfört under året.

² Protokoll 2019-09-25 §58

5.3.3 Får nämnden åiterrapportering av beslut som fattats på delegation?

Enligt den nya kommunallagen får nämnden själv besluta i vilken utsträckning beslut som fattats på delegation ska anmälas till dem. Lagen styr inte hur protokollen ska utformas avseende detta mer än att beslutet ska protokollföras och tillkännages vilket innebär att det räcker att det dokumenteras att ett beslut fattats och att detta tillkännages på anslagstavlan.

I januari 2019 beslutade nämnden att ändra rutinen för att rapportera delegationsbeslut. Tidigare har en pärm där besluten samlats cirkulerat vid nämndens sammanträden. I protokollet har delegationslistor och övriga delegationsbeslut framgått (ärende, delegat och beslutsdatum).

Enligt den nya rutinen föredras besluten muntligt av förvaltningschefen. I protokollen redogörs de delegationslistor som anmäls där det framgår ärende, delegat och datum för beslut. För de delegationsbeslut som kategoriseras "Övriga delegationsbeslut" framgår inte någon information mer än inom vilka datum besluten har fattats.

Pärmen där samtliga beslut förtecknas finns fortsatt att tillgå för ledamöterna under sammanträdet.

Vi har begärt att få ta del av delegationslistorna från tre av årets sammanträden för att verifiera att beslut har fattats i enlighet med delegationsbestämmelserna. Stickprovsgranskningen har visat att delegationsbestämmelserna har följts med några få undantag.

5.3.4 Följer protokollen kommunallagen?

Av vad som framgår av nämndens protokoll har dessa justerats och anslagits i enlighet med kommunallagen. Av protokollen framgår vilka ledamöter som närvarat och vilka ärenden som handlagts.

Bedömning

- Det finns en systematisk i internkontrollarbetet när gäller den årliga riskinventeringen som dokumenteras i Stratsys och utmynnar i nämndens internkontrollplan. Internkontrollplanen har också följts upp av nämnden.
- Nämnden har löpande följt upp det ekonomiska läget och fattat beslut om åtgärder vid avvikelser. För att dessa beslut ska anses vara väl underbyggda är det viktigt att det inför beslut genomförs risk- och konsekvensanalyser.
- De ekonomiska felaktigheter som framkommit och avsaknad av rutiner för reglering till fristående skolor påvisar att nämndens interna kontroll av ekonomin inte varit tillfredställande. Åtgärder har vidtagits under året men nämnden behöver fortsatt bevaka att det finns ändamålsenliga rutiner för budgetarbetet och ekonomistyrningen för att säkerställa den interna kontrollen.
- Fattade delegationsbeslut har anmälts vid nämndens sammanträden. Det framgår dock inte tydligt av protokollen vad som beslutats. Nämnden kan med fördel bifoga en förteckning av delegationsbesluten där det framgår delegat, vad som beslutats och diarienummer för att kunna identifiera besluten.
- Nämndens protokoll har justerats och anslagits i tid.

5.3 INTERN KONTROLL

5.3.1 Bedriver nämnden ett systematiskt arbete med sin interna kontroll avseende såväl verksamhet som ekonomi?

I barn- och utbildningsnämndens reglemente framgår att nämnden årligen ska fastställa och följa upp en plan för den interna kontrollen.

Arbetet med riskinventering och internkontrollplanen dokumenteras i Stratsys där riskerna rangordnas utifrån sannolikhet och konsekvens inom områdena ekonomi, verksamhet, personal och miljö. Högst rankade risker (12-16) är bristen på behöriga lärare, svårigheter att erbjuda plats i förskola och skola då lokaler saknas, ökad sjukfrånvaro, bristande ekonomiuppföljning, månadsuppföljning, avtalstrohet, bristande uppföljning av statliga mål och att kunna erbjuda förskoleplats inom fyra månader.

Nämndens internkontrollplan fastställdes vid sammanträdet i mars efter att i januari återremitterats för att kompletteras med personal, politiska beslut och miljö. Vid samma tillfälle följdes 2018 års plan upp. Uppföljningen av 2018 års internkontrollplan visade att insatser kring budgetprocessen inte gett effekt. Däremot bedömdes åtgärder kring kvalitetsarbetet gett goda effekter.

Internkontrollplanen för 2019 följdes upp av nämnden vid sammanträdet i januari³. Enligt protokollet har nästan alla risker i planen hanterats. Av rapporten framgår dock att budgetprocessen, återrapportering av enheternas analyser och kompetensförsörjning fortsatt är utvecklingsområden.

Ekonomisk uppföljning har, som tidigare nämnts, skett vid samtliga ordinarie nämndsmöten i form av månadsrapport, delårsrapport och beslut om åtgärder eller uppföljning av beslutade åtgärder. Efter att de felaktigheterna som tidigare nämnts uppdagades har de ekonomiska rutinerna skärpts, uppger ekonomichefen.

Nämnden fattade i januari 2019 beslut om att utveckla rutiner för tillsyn av fristående verksamhet. Enligt en uppföljning av öppna ärenden i januari 2020 konstaterades att arbetet pågår.

Nämnden har under året fattat beslut om att reglera fristående huvudmän med anledning av de underskott den kommunala skolan redovisade år 2017 och 2018. Ersättningarna, som totalt uppgick till 4,2 mkr, var inte budgeterade. Orsaken var, enligt ekonomichefen, att det inte fanns någon rutin för hantering av dessa regleringar. En dokumenterad rutin planeras att tas fram under 2020.

5.3.2 Genomför nämnden riskanalyser av uppdrag och verksamhet?

En riskinventering ligger till grund för nämndens internkontrollplaner. Riskinventeringen genomförs på tjänstemannanivå och kan kompletteras utifrån nämnden önskemål.

I samband med nämndens beslut om besparingsåtgärder för att nå en ekonomi i balans 2019 sänkades en analys av tänkbara risker och konsekvenser. Enligt förvaltningschefen upprättades dock i efterhand en analys på tjänstemannanivå.

I samband med framtagandet av nämndens verksamhetsplan för 2020 har en konsekvensbeskrivning av effektiviseringar, besparingar och intäktsökningar tagits fram och behandlats av styrelsen.

³ Protokoll 2020-01-29 §4

5.4 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Den grundläggande granskningen visar att nämnden i huvudsak har haft en tillfredställande styrning, uppföljning och kontroll av sin verksamhet men med vissa förbättringsråden. Det är positivt att nämndens måluppfyllelse för verksamhetsmässiga mål avseende elevernas kunskapskrav har förbättrats jämfört med föregående år.

Vi rekommenderar nämnden att:

- Införa rutin om att vid beslut om besparingar genomföra dokumenterade risk- och konsekvensanalyser.
- Säkerställa att det tas fram dokumenterade rutiner för budgetarbetet och ekonomistyrning.
- Fortsatt arbeta för att säkerställa kompetensförsörjningen i förskola och skola.
- Tydligare redogöra i protokollen vilka delegationsbeslut som fattats för att säkerställa medborgarnas insyn.

6 KVALITETSSÄKRING

Berörda uppgiftslämnare och verksamhetsansvariga har givits möjlighet att faktagranska revisionsrapporten. Förvaltningschefen och ekonomichefen har lämnat såväl skriftlig som muntlig respons på rapportens faktadel.

Projektledare svarar för kvalitetssäkring gentemot uppgiftslämnare och av de insamlade uppgifter som används i analysen. Projektledaren har det primära ansvaret för att den analys och de bedömningar och förslag som förs fram är tillräckligt underbyggda.

Ansvarig för kvalitetssäkring har det övergripande ansvaret för att kontrollera om granskningen har en tillräcklig yrkesmässig och metodisk kvalitet samt att det finns en överensstämmelse mellan revisionsfrågorna/kontrollmålen, metoder, fakta, slutsatser/bedömningar och framförda förslag.

7 ANSVARIGA FÖR GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE

Projektledare:



Therese Norrbelius
Certifierad kommunal revisor

Kvalitetssäkring:



Leif Gabrielsson
Revisionsdirektör

