



Basgranskning av utbildningsnämnden 2016

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se



NORRKÖPING



NORRKÖPING

Kommunrevisionen

Revisionskrivelse

1(1)

2017-02-22

KR-2016/0008

Utbildningsnämnden

Revisionsrapport av Utbildningsnämnden

Kommunrevisionen har genomfört en basgranskning av Utbildningsnämndens verksamhet. Revisionsrapporten bifogas denna revisionskrivelse.

Med anledning av rapporten vill vi särskilt lyfta följande frågor till nämnden:

- Hur avser nämnden att utveckla arbetet med en sammanhållen styrning?
- Hur arbetar nämnden med sin uppföljning av uppdragsplanen och dess mål?

Kommunrevisionen vill ha nämndens skriftliga svar på frågor ovan senast den 21 april 2017.

KOMMUNREVISIONEN

Eva Andersson
Förtroendevald revisor

Göran Ekdahl
Förtroendevald revisor

Revisionsrapport av Utbildningsnämnden

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	2
2. Nämndens ansvarsområde.....	3
3. Väsentliga utgångspunkter	4
4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer	5
5. Avslutande bedömning.....	10
Bilaga 1 Definitioner	

1. Inledning

Kommunens revisorer ska enligt revisionsreglementet i Norrköpings kommun årligen granska alla revisionsansvariga i nämnder, styrelser och utskott. Granskningen ska genomföras enligt god revisionsred i kommunal verksamhet och i enlighet med kommunallagen. Denna granskning är en översiktlig granskning av nämnden. Fokus i basgranskningen har varit på nämndens arbete med stöd- och bidragsprocessen samt säkerheten i myndighetsutövningsprocessen.

1.1. Revisionsfrågor

Denna basgranskning ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillräcklig?
- Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillräcklig?
- Har nämnden en god intern kontroll?

1.2. Metod och avgränsning

Utbildningsnämnden är granskad på ett övergripande sätt vilket innebär att vi utifrån ett särskilt program granskat vissa styrande processer för nämnden. Det innebär att vi i första hand har granskat om nämnden har system och rutiner för en fungerande styrning av verksamheten, tillämpningen har inte granskats. Den metod granskningen bygger på är granskning av styrande dokument, stickprov och intervjuer. Samtliga tjänstemän intervjuas inte utan ett urval har gjorts för att verifiera vårt granskningsresultat. Eftersom nämnden bedömts som riskfylld (röd) har vi intervjuat presidiet, utbildningsdirektör, barn- och ungdomschef, ekonomichef, FoU chef, elevhälsoschef, skoljurist och rektorer på två grundskolor.

1.3. Kvalitetssäkring

Denna rapport är sakgranskad av förvaltningen, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar revisionskontoret för. Rapporten är även kvalitetssäkrad av Caroline Nyman, stadsrevisor Norrköpings kommun.

1.4. Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på gällande lagstiftning och kommunfullmäktiges beslut om uppdrag till nämnden.

Granskningen utgår ifrån följande revisionskriterier:

- Lagstiftning (kommunallag, förvaltningslag, skollag)
- Styrmodellen för Norrköpings kommun, KS 2013/0558, KS 2013/0559
- Fullmäktiges mål (Budget 2016), KS 2015/0494
- Reglemente för Norrköpings kommuns nämnder, KS 2014/1070-2
- Reglemente för utbildningsnämnden, KS 2014/0480-13
- Riktlinje för intern styrning och kontroll, KS 2015/0144
- Riktlinje för ekonomistyrning, KS 2015/0144

2. Nämndens ansvarsområde

Utbildningsnämnden ansvarar som huvudman för kommunal verksamhet inom skolformerna förskola, fritidshem, förskoleklass, grundskola och grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola.

Nämnden ansvarar även för den kommunala verksamheten inom, fritidsgårdar, öppen fritidsverksamhet och centrala elevhälsan. På fritidsgårdarna finns även korttidstillsyn enligt LSS och tonårsverksamhet. Nämnden ansvarar också för annan pedagogisk verksamhet, som pedagogisk omsorg, omsorg på obekvämtid samt öppen förskola.

Utbildningsnämnden har ansvar för skolpliktsbevakning för alla barn och ungdomar som bor i Norrköpings kommun.

Nämnden har också ansvar för tillsynen över fristående förskolor och för pedagogisk omsorg i enskild regi.

Till sin hjälp har nämnden utbildningskontoret som bistår nämnden med förberedelser inför beslut, genomförande, uppföljning och utvärdering av verksamheten.

3. Väsentliga utgångspunkter

Inför denna granskning är kommunrevisionen medvetna om att ett arbete pågår med att se över kommunens riktlinje för stöd och bidrag. Revisionen kommer därför enbart att fokusera på de delar som berör internkontroll.

För området myndighetsutövning har kommunrevisionen valt att fokusera på de formella avsnitten vad gäller dokumentation och beslutsskrivningar i anslutning till nämnd- och utskottssammanträde. Myndighetsutövning i ett vidare perspektiv omfattas således inte av denna granskning.

3.1 Myndighetsutövning

I kommunallagen regleras nämndernas uppgifter i 3 kap. §§13-14. Där står att nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och som de enligt lag och annan författning ska ha. Beslut sker även i ärenden som fullmäktige delegerat. Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs. Nämnderna har uppgiften att besluta i frågor som enligt speciallagstiftning ofta innefattar inslag av myndighetsutövning.

Myndighetsutövning är ett begrepp som saknar en definition och som därför ofta definieras i en formulering som används i den äldre förvaltningslagen. Begreppet myndighetsutövning rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till en enskild medborgare. Det gemensamma är att den enskilde befinner sig i ett beroendeförhållande till myndigheten.

I kommunallagen 4 kap. 21§ regleras att en ledamot i nämnd inte får lägga ner sin röst om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. I kommunallagen 6 kap. 34§ regleras att nämndens beslutanderätt i vissa fall inte får delegeras, bl a om ärendet berör myndighetsutövning mot enskild. Det finns även särskilda regleringar i annan lagstiftning.

I regeringsformen 11 kap. 6§ regleras att om ärenden som innefattar myndighetsutövning kan nämnden endast lämna över handläggningen av ärenden till privaträttsligt subjekt om det finns stöd i lag för det. I exempelvis socialtjänstlagen saknas ett sådant stöd.

Fel eller försummelse vid myndighetsutövning kan resultera i skadeståndsanspråk på kommunen enligt 3 kapitlet 2 § skadeståndslagen. Vid ett fel vid myndighetsutövning kan även brottsbalken 20 kap. 1§ vara tillämplig där det står om tjänstefel vid myndighetsutövning.

Granskningen fokuserar på framförallt myndighetsutövning som berör personuppgiftslagen, utlämnande av handling, delgivning,

överklaganden och att föra talan i allmän domstol. Avsikten är att utforska om dessa delar delegerats av nämnd och hur delegation av detta har skötts.

3.2 Stöd och bidrag

Utgångspunkten för granskningen är att fokusera på framförallt arrangemangs- och evenemangsbidrag samt bidrag till hallar, lokaler och anläggningar.

Vad gäller arrangemangs- och evenemangsbidrag fokuseras revisionen vid att ett kontrakt/avtal finns mellan arrangör och kommunen samt att redovisning sker efter avslutat arrangemang/evenemang. Denna form av bidrag är av engångskaraktär och kan sökas av förening, organisation eller grupp personer.

För bidrag till hallar, lokaler och anläggningar fokuseras revisionen vid att ett kontrakt/avtal upprättats mellan uthyrare och hyresgäst samt att redovisningen av intäkt respektive kostnad sker i kommunens bokföringssystem. Denna form av bidrag kan ges till förening som tillhandahåller lokal för kommunal verksamhet, men också omfatta en uthyrning av t ex matsal för en föreningsstämma.

4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer

4.1. Styrning och ledning av verksamhet

Nämnden fastställde uppdragsplanen för 2016 vid sitt sammanträde i december 2015. En arbetsgrupp bestående av nämndens presidium tog med stöd av förvaltningen fram ett förslag på uppdragsplan 2016 som presenterades för nämnden.

Nämnden fastställer i sin uppdragsplan att dess enskilt viktigaste mål är att höja utbildningsnivån på alla nivåer i kommunen och att ett fokus ska finnas på att utveckla arbetet kring nyanlända elever.

Utifrån uppföljning och slutsatser av tidigare år har nämnden identifierat tre förbättringsområden kunskap, trygghet och kreativitet. Nämnden har valt att arbeta utifrån dessa värdeord, kunskap, trygghet och kreativitet i sin uppdragsplan och de kan ses som nämndens fokusområden i uppdragsplanen. Utifrån dessa värdeord, kommunfullmäktiges mål och preciseringar har nämnden delat upp uppdragsplanens övriga cirka 40 stycken enskilda mål med preciserad måluppfyllelse på respektive verksamhetsgren. Det finns en tydlig koppling till de av fullmäktige uppsatta målen och preciseringar.

Nämnden har på flera punkter i uppdragsplanen angivit hur mål ska nås.

2017-02-09

De ekonomiska förutsättningarna utifrån total tilldelad budget finns omnämnd i uppdragsplanen. Det är respektive chefs ansvar att ha en ekonomi i balans för sin verksamhet och om ansvarig ser en risk i att detta inte kommer att uppnås ska åtgärder vidtas enligt uppdragsplanen.

Resultat och analys av uppdragsplanens mål ska kontinuerligt återkopplas till nämnden. Någon tydlig tidsplan för återkoppling anges inte i uppdragsplanen. Utifrån nämndens protokoll och de intervjuer som genomförts kan vi utläsa att mål och uppdrag i uppdragsplanen har återrapporterats. Vi har däremot inte kunnat se att nämnden fått ta del av någon dokumenterad och samlad uppföljning av uppdragsplanen och dess mål.

Förvaltningen har som svar på nämndens uppdragsplan arbetat fram en verksamhetsplan. I verksamhetsplanen har förvaltningen fångat upp de tre övergripande förbättringsområdena med specifika mål, kunskap, trygghet och kreativitet. Verksamhetsplanen som tar upp uppdragsplanens mål inom respektive verksamhet, anger hur målen ska uppnås och hur uppföljning ska ske. I vissa fall är detta en direkt avskrift av nämndens uppdragsplan. I delar av verksamhetsplanens beskrivning av målområden saknas både hur detta ska uppnås och hur uppföljning ska ske. Både uppdragsplan och verksamhetsplan har kommunicerats i organisationen. Det finns enheter som utifrån dessa styrdokument tagit fram aktivitets/verksamhetsplaner för den egna enheten.

Verksamhetsplanen är rapporterad till nämnd och i oktober har nämnden fått en uppföljning av verksamhetsplan och kvalitetsredovisning.

Centrala elevhälsan har tagit fram en strategisk utvecklingsplan 2016 som utgår från nämndens uppdragsplan. I utvecklingsplanen anges aktiviteter som ska utföras och utvärderas för att uppnå nämndens mål. Som ett led i nämndens arbete med att fokusera på tidiga insatser har stödfunktionen, Elevhälsan, involverats tidigare och ökat sina aktiviteter både centralt och lokalt.

Förvaltningen har genomfört en väsentlighets- och riskanalys under hösten 2015. Som underlag till riskinventeringen låg nämndens styrdokument och erfarenheter och kunskaper från organisationens olika verksamheter. Utbildningskontoret har därefter prioriterat 13 av de 33 identifierade riskerna och dessa återfinns i nämndens internkontrollplan. De prioriterade riskerna täcker både verksamhets- och ekonomirutiner. En samlad uppföljning och rapportering av internkontrollplanen sker i slutet av 2016. Nämnden har fyra internkontrollrepresentanter utsedda ur nämndens ledamöter, de har deltagit och fått information vid fyra tillfällen i samband med framtagandet av internkontrollplanen. Nämnden fastställde internkontrollplan för 2016 i december 2015.

Nämnden har under året fortsatt det arbete som påbörjades under hösten 2015 med att införa Norrköpings kommuns styrmodell och ett systematiskt kvalitetsarbete som en aktiv del i sin styrning av

verksamheten. Den FoU enhet som skapades 2015 har under året haft huvudansvaret för att både implementeringen av styrmodellen och att utforma ett systematiskt kvalitetsarbete i nämndens hela verksamhet. Ett årshjul för nämnden har tagits fram, ett förankringsarbete med kommunikation och information om årshjul och det systematiskt kvalitetsarbete har genomförts ute i verksamheterna.

Revisionsbedömning

Vi ser positivt på nämndens arbete med att implementera den av kommunfullmäktige fastställda styrmodellen i nämndens arbete. Det finns en tydlig koppling till de av kommunfullmäktige fastställda övergripande mål och preciseringar i nämndens uppdragsplan.

Nämndens uppdragsplan är omfattande och fokus har lagts på tre värdeord, kunskap, trygghet och kreativitet. Utifrån värdeorden har nämnden preciserat cirka 40 separata mål med måluppfyllelse, dessa tenderar att i flera fall ange hur verksamheten ska göra. Det är väsentligt att nämnden fokuserar på att ge tydliga uppdrag och uppföljningsbara mål till verksamheten. Nämnden bör därför bli mer strategisk i sin styrning.

Uppdragsplanens mål kan bättre kopplas till budget så att ambitionsnivån framgår. Att enbart ange den totala tilldelade budgetramen och att utbildningsorganisationens chefer ansvarar för att ekonomin är i balans är inte ändamålsenligt och tillräckligt. Nämndens ambitionsnivå och prioritering av verksamhet behöver synas i uppdragsplanen.

En samlad uppföljning av de uppdrag och mål som nämnden gett till sin förvaltning skapar för nämnden ett bra verktyg för utvärdering och fortsatta styrning av verksamheten. Idag saknas en tydlig tidplan för när uppföljning av uppdragsplanens mål ska ske.

Nämnden har mer aktivt deltagit i risk- och väsentlighetsanalys samt framtagande av internkontrollplan för 2017 än under 2016. Det gör att internkontroll framöver har förutsättningar för att bli en del av nämndens styrning och ledning av verksamheten.

Nämnden är genom sin förvaltning och med ledning av FoU avdelningen på rätt väg i arbetet med att utarbeta ett systematiskt kvalitetsarbete i nämndens hela verksamhet.

Vår sammanfattande bedömning är att nämndens styrning och ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten inte är helt ändamålsenligt och tillräcklig (gul). Den interna kontrollen är inte heller helt tillräcklig (gul).

4.2. Styrning och ledning av ekonomi

Nämnden tilldelades av fullmäktige en budget om 2 861 469 tkr för verksamhetsåret 2016, efter beslut om tilläggsbudget gällande löner för lärare och för insatser med anledning av flyktingsituationen är budgetramen 2 956 612 tkr.

Nämnden har upprättat och fastställt internbudget avseende driften för verksamheten 2016 i december 2015. Förvaltningens arbete med framtagandet av internbudget har inte skett i samspel med uppdragsplanen och de ekonomiska förutsättningarna omnämns endast med totala budgetramen i uppdragsplanen.

Nämnden har även tilldelats och tagit beslut om en investeringsbudget om totalt 41 800 tkr.

I verksamhetsberättelsen för 2016 redovisar nämnden ett resultat för året om + 12 996 tkr, överskottet härrör från den tilläggsbudget man erhållit med hänvisning till flyktingsituationen. Nämnden har beslutat om insatser under 2017 för dessa medel.

Under året har nämnden prognostiserat en budget i balans men flera enheter har haft befarade underskott att hantera. I slutet av året kommunicerade nämnden ut till all verksamhet att restriktivitet avseende inköp under årets sista månader skulle råda. Syftet var att säkerställa en budget i balans för hela verksamheten.

Nämnden får varje månad ekonomiska rapporter och uppföljningar med tydlig återkoppling mot den fastställda internbudgeten.

Inom nämnden finns en ekonomigrupp bestående av några ledamöter som ska följa nämndens ekonomi och även vara mer insatta i detaljerna. Den politiska ekonomigruppen har bland annat träffat chefer från förskola, grundskola och gymnasiet vid flera tillfällen under året där även delar av ledningsgruppen deltagit.

Under året har förvaltningen arbetat med att vidareutveckla ekonomi- och uppföljningsprocesser inom nämndens verksamheter. Det sker även ett fortlöpande arbete med att ta fram relevanta nyckeltal och statistik som ett led i en förbättrad ekonomistyrning inom nämnden.

Revisionsbedömning

Nämnden arbetar kontinuerligt med de ekonomiska rapporterna och uppföljningar. Utifrån gjord granskning kan vi utläsa ett aktivt arbete av nämnden i de ekonomiska frågorna.

Det är av vikt att nämnden fortsätter det påbörjade arbetet med en tydligare ekonomistyrning och får kontroll över de verksamheter som brottas med underskott.

Budgeten kan bättre kopplas till uppdragsplanens mål så att den ekonomiska uppföljningen tydligare blir en del i verksamheten utifrån nämndens uppdrag och mål. Vilket leder till en mer samordnad styrning.

Nämnden rekommenderas att fortsätta sitt arbete med utveckling av de ekonomiska processerna, relevanta nyckeltal och en ekonomistyrning som innefattar hela verksamheten.

Vår sammanfattande bedömning är att nämndens styrning, ledning, kontroll och uppföljning av ekonomi är godkänd (grön).

4.3. Granskning av myndighetsutövningsprocessen

I nämndens fastställda delegationsordning hanteras och delegeras de delar som berör myndighetsutövning i form av utlämnande av handling, delgivning, överklagande och att föra talan i domstol.

Delegationsordningen innefattar även en inledning med information om delegering, anmälan av beslut, överklagande av delegationsbeslut och ärenden som enligt kommunallagen inte får delegeras.

En översyn och revidering av nämndens delegationsordning har gjorts under året.

Beslut fattade på delegation anmäls löpande till nämnd.

Inom nämndens förvaltning finns även flera riktlinjer som berör områden inom myndighetsutövningsprocessen, t ex hantering av skyddad identitet.

Nämnden har inom sin förvaltning utsett ett PUL-ombud.

Inom elevhälsan finns Metodbok för elevhälsans medicinska insatser, som har till syfte att säkerställa rutiner och insatser avseende patientsäkerheten, sekretess och hantering av handlingar/akter.

Utifrån den granskning och de intervjuer som genomförts framkommer att det finns en god kunskap och kompetens i nämndens förvaltning kring myndighetsutövning.

I revisionen har tio stickprov genomförts. Samtliga stickprov är utan anmärkning.

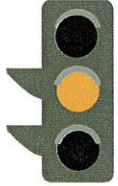
Revisionsbedömning

Bedömningen är att det finns en god kunskap inom nämnden och dess förvaltning i frågor som berör myndighetsutövning. Nämnden har rutiner och delegationsordningen behandlar ärenden som berör myndighetsutövning.

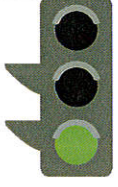
5 Avslutande bedömning

Den avslutande bedömningen av nämndens verksamhet presenteras utifrån revisionsfrågorna nedan.

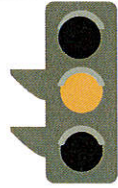
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillräcklig?

	<p>Den sammantagna bedömningen av nämnden är att styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten inte är helt ändamålsenlig och tillräcklig.</p> <p>Nämnden behöver få en mer sammanhållen styrning och uppföljning än idag. Nämndens prioriteringar och ambitionsnivå behöver framgå av uppdragsplan.</p>
---	--

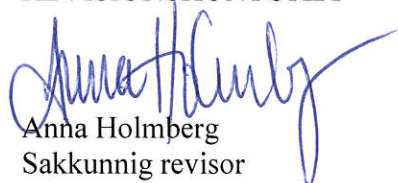
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillräcklig?

	<p>Den sammantagna bedömningen är att nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin är tillräcklig.</p> <p>Nämnden rekommenderas att fortsätta sitt arbete med utveckling av de ekonomiska processerna.</p>
---	--

Har nämnden en god intern kontroll?

	<p>Den sammantagna bedömningen är att den interna kontrollen inte är helt tillräcklig.</p> <p>Nämndens styrning och kontroll behöver kopplas samman på ett bättre sätt än idag. För att internkontrollen ska bli en del av styrningen behöver uppföljningar ske oftare och beslut om åtgärd ska ske i nämnd.</p>
---	--

REVISIONSKONTORET


Anna Holmberg
Sakkunnig revisor

Bilaga 1 Definitioner

För att underlätta samtal och förståelse av vår bedömning graderas vår analys efter den betydelse vi tillmäter de brister vi funnit. Vi har valt att använda oss av trafikljusmodellen som även kommunen använder sig av för att bedöma måluppfyllelsen i verksamhetsberättelserna. Det är viktigt att poängtera att valet av färg endast innebär att vi önskar uppmärksamma nämnden på ett område och att det inte är att betrakta som en betygsättning. Avsikten är att underlätta nämndens eget förbättringsarbete och möjliggöra för nämnden att ta sitt revisionsansvar.

Rött ljus innebär i normalfallet att vi funnit brister som har en stor påverkan på nämndens förmåga att uppnå en god styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Det kan också innebära att nämnden inom ett specifikt område behöver åtgärda en brist som om den kvarstår får stora konsekvenser för nämndens arbete.

Gult ljus innebär att vi har identifierat brister som nämnden behöver åtgärda och hålla sin uppmärksamhet på. Bristen uppfyller inte kriterierna för rött ljus men påverkar negativt nämndens förmåga att ha en god styrning, ledning, uppföljning och kontroll. Nämnden ska därför uppmärksamma och korrigera dessa brister så att de inte förvärras.

Grön ljus innebär att vi inte har några frågetecken eller att de brister vi ser är av marginell karaktär. De kommentarer vi ger är av sådan karaktär att de ska ses som stöd i nämndens ordinarie förbättringsarbete.