
Revisionsrapport

Barn- och utbildningsnämnden – granskning av nämndens an- svarsutövande

*Augusti 2012
Ove Axelsson
Certifierad
kommunal revisor*

Söderhamns kommun



Innehållsförteckning

1	Uppdrag, revisionsfråga och metod	1
1.1	Uppdrag och revisionsfråga	1
1.2	Metod	1
2	Nämndens uppgifter	1
2.1	Ansvar och uppgifter enligt kommunallagen	1
3	Styrande dokument	2
3.1	Reglemente	2
3.2	Övriga styrdokument	2
4	Styrning och uppföljning	2
4.1	Har nämnden kontroll över verksamheten?	2
4.1.1	Styrning, mål och uppföljning	3
4.1.2	Ekonomi	3
4.1.3	Intern kontroll	3
4.2	Beredningsrutiner	3
5	Redovisning av enkätsvar	4
5.1	Enkäten	4
5.1.1	Enkätsvar "Mål och riktlinjer"	4
5.1.2	Enkätsvar "Uppföljning och rapportering"	5
5.1.3	Enkätsvar "Arbetsätt och arbetsformer"	6
6	Sammanfattande bedömning	7

1 Uppdrag, revisionsfråga och metod

1.1 Uppdrag och revisionsfråga

Revisorerna i Söderhamns kommun har uppdragit till PwC att granska hur barn- och utbildningsnämnden utövar sitt ansvarstagande för verksamheten.

Kommunens revisorer ska enligt kommunallagen 9 kap 9 § årligen granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas område. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som bedrivs inom nämnderna är tillräcklig.

Som en del i revisorernas grund för uttalande om ansvarsfrihet granskas nämndernas ansvarsutövande. Föreliggande granskning är inriktad på nämndens förmåga att styra, följa upp och kontrollera verksamheten. För att styra krävs tydliga mål som ska uttrycka det resultat som nämnden vill uppnå med sin verksamhet. Nämnden måste därför ha tydliga rutiner för uppföljning och rapportering av ekonomi och verksamhet. För att detta ska fungera är det viktigt att arbetsätt och arbetsformer är effektiva och att dessa stödjer nämnden i dess arbete.

1.2 Metod

Granskningen har genomförts dels i form av en enkät till nämndens samtliga ledamöter och ersättare samt intervjuer med ordföranden, en ledamot, förvaltningschefen samt två medarbetare på förvaltningen. Vidare har för nämnden centrala dokument såsom reglemente, verksamhetsplan, internkontrollplan och måldokument analyserats.

2 Nämndens uppgifter

2.1 Ansvar och uppgifter enligt kommunallagen

Nämndernas uppgifter anges generellt i kommunallagen enligt följande:

KL kap 3

§ 13 "Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning skall handha. Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem."

§ 14 "Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs."

§ 15 "Nämnderna skall redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem med stöd av 10 § första stycket och § 12. Fullmäktige skall besluta om omfattningen av redovisningen och formerna för den."

§ 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. Det samma gäller när värden av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap 16 § har lämnats över till någon annan."

3 Styrande dokument

3.1 Reglemente

Fullmäktige ger genom reglementet nämnden de uppdrag som nämnden har att utföra. Detta är fullmäktiges sätt att delegera beslutanderätten till nämnden. Nu gällande reglemente för nämnden antogs i dess nuvarande form av kommunfullmäktige 2012-05-28 och är således aktuellt.

3.2 Övriga styrdokument

Utöver reglementet åligger det nämnden att följa fullmäktiges direktiv och anvisningar. Dessa framgår i regel i olika former av styrdokument och policys. Generellt är exempel på sådana dokument jämställdhetspolicy, miljöpolicy, reglemente för intern kontroll med flera.

Ett viktigt styrdokument är naturligtvis den av fullmäktige antagna "Budget 2012-2015. I budgetdokumentet anges ett antal inriktningsmål till vilka handlingsprogram har knutits. Nämnden ska inarbeta de aktiviteter som nämnden är ansvarig för i sin verksamhetsplan.

I nämndens verksamhetsplan 2012 finns handlingsprogram för uppfyllande av inriktningsmålen. Nämnden har även tagit fram egna mål som kompletterats med mätmetoder och aktiviteter för att dessa.

4 Styrning och uppföljning

4.1 Har nämnden kontroll över verksamheten?

Det är nämnden som är ansvarig för den verksamhet som bedrivs. Nämnden ansvarar för att fullmäktiges övergripande mål uppfylls och att fullmäktige får rapporter om måluppfyllelse och tillståndet i nämnd och förvaltning. För att nämnden ska klara sitt åtagande krävs att den tar sitt ansvar och styr verksamheten genom tydliga beslut och målformuleringar. Mål utan uppföljningar är dock meningslösa varför det är lika viktigt att det finns rutiner för uppföljning och återrapportering av måluppfyllelsen.

4.1.1 Styrning, mål och uppföljning

Det anges av samtliga intervjuade att kommunens målmodell med vision och inriktningsmål har stor inverkan på styrningen av nämndens arbete. Nämnden har en verksamhetsplan som utgår från de kommunövergripande målen och innehåller såväl mål som aktiviteter för att nå målen.

Nämnden får rapporter om verksamhetens utveckling 3-4 gånger per år. Ett problemområde som nämnden uppmärksammat är de låga betygsvärdena där nämnden agerat och gett rektorerna i uppdrag att analysera vad det kan finnas för bakomliggande faktorer. Revisionen kommer att följa nämndens arbete med denna fråga.

På tjänstemannaplanen finns en ledningsgrupp bestående av åtta personer som löpande arbetar med uppföljningsfrågor. Det finns en ambition från förvaltningschefen att styra över gruppens arbete till att mer fokusera på strategifrågor.

4.1.2 Ekonomi

Nämnden uppvisade under år 2011 ett negativt resultat med 2,4 Mkr, främst beroende på kostnader för IT och att verksamheterna inom förskola, grundskola och fritidshem blev högre än budgeterat. Vid granskningens genomförande pekar prognosen för år 2012 mot ett nollresultat.

Nämnden får ekonomiska rapporter vid varje möte vilket ger kontroll och möjlighet att agera vid större avvikelser.

4.1.3 Intern kontroll

Nämnden har antagit en internkontrollplan som innehåller nio kontrollmoment med angivelse om vem som ska utföra kontrollen och vid vilka tillfällen detta ska ske.

I internkontrollplanen anges nio olika processer/rutiner som är föremål för granskning:

- Synpunkts- och klagomålshantering genom upprättande av databas som är knuten till diariet
- Hantering av inkomna handlingar genom e-post, SMS.MMS till rektorer
- Informationsflödet mellan olika nivåer inom förvaltningen
- Kvalitén på åtgärdsprogram
- Kontroll av att rätt antal barn är placerade per avdelning inom barnomsorgen
- Hantering av bokföringsorder med hänvisning till omförd faktura
- Följa upp rutiner vid månadsbryt, interna och externa fakturor
- Kvalitetssäkra rutiner för placering av elever i grundsärskola
- Granskning av brandskyddsarbetet inom förvaltningen enligt lag och kommunpolicy

Av planen framgår dock inte när eller att redovisning ska ske till nämnden. Planen bör kompletteras med uppgift om detta.

4.2 Beredningsrutiner

Nämnden har inget arbetsutskott utan beredning av ärenden inför nämndsmanträdena sker vid en presidieberedning som, förutom presidiet består förvaltningschef och sekreterare. Därutöver deltar vid behov de handläggare som har

ärenden att föredra. Utifrån enkätsvaren (se avsnitt 5.1.3 nedan) tycks ledamöterna inte vara helt tillfreds med de beslutsunderlag som tas fram varför det kan finnas anledning att närmare undersöka hur nämnden ser på detta och om beredningsarbetet kan förändras för att i högre utsträckning tillfredsställa ledamöternas önskemål.

5 Redovisning av enkätsvar

5.1 Enkäten

I syfte att få nämndens syn på dess styrförmåga m.m. tillställdes nämndens ledamöter och ersättare en enkät med påståenden rörande mål och riktlinjer, uppföljning och rapportering samt nämndens arbetssätt och arbetsformer. Svaren är graderade från 1-5 där fem är det mest positiva värdet och 1 är det lägsta. Vi är medvetna om att enkäten inte är någon exakt metod för att undersöka uppfattningar och tendenser då det statistiska underlaget är för litet för att kunna anses tillförlitligt men resultatet ger ändå en bild av hur nämndens ledamöter uppfattar att arbetet bedrivs i ett antal frågor.

Av 22 utsända enkäter har 16 svar erhållits (8 ledamöter och 8 ersättare) vilket ger en svarsfrekvens på 73 . En sammanställning av enkätsvaren finns som bilaga till rapporten.

5.1.1 Enkätsvar "Mål och riktlinjer"

Under enkättribriken "Mål och riktlinjer" ges en samstämmig bild av kännedom om befintliga mål. Däremot finns en otydlighet i huruvida målen faktiskt styr verksamheten. 13 av 16 svarande anser att mål- och budgetprocess fungerar bra.

Nedan anges hur många ledamöter som angivit resp svarsvärde för varje fråga/påstående på en femgradig skala där svarsvärde 1 innebär "instämmer inte alls" och svarsvärde 5 innebär "instämmer helt":

Påstående	Instämmer					Medel
	Inte alls		Helt			
	1	2	3	4	5	
Nämndens mål är tydligt beskrivna i mål- och plandokument	-	-	3	6	6	4,2
Nämndens mål och ekonomi harmonierar	1	5	4	5	-	2,9
Målen styr verksamheten i praktiken	-	1	7	4	2	3,5
Det finns politiskt fastställda verksamhetsmässiga mål för nämnden	-	-	3	8	5	4,1

Det finns politiskt fastställda finansiella mål för nämnden	-	-	3	6	7	4,3
De verksamhetsmässiga och finansiella målen är kända i organisationen	1	1	3	6	3	3,6
Mål- och budgetprocesserna fungerar bra	2	1	-	9	3	3,7

5.1.2 Enkät svar "Uppföljning och rapportering"

Det framgår tydligt att nämndsledamöterna anser att det sker regelbundna informationer om uppföljningar av såväl verksamhetsmålen som den ekonomiska ställningen. Nämnden analyserar i ganska hög utsträckning rapporterna och använder sig av dem i det fortsatta arbetet med t ex målarbete, resurstilldelning, och framtagande av direktiv och riktlinjer.

Innebörden av intern kontroll är känd och nämnden anses bedriva ett aktivt internkontrollarbete.

Ledamöternas svarsfördelar sig enligt nedan:

Påstående	Instämmer					Medel
	Inte alls		Helt			
	1	2	3	4	5	
Nämnden informeras regelbundet om uppföljningar av verksamhetsmålen	-	2	3	3	8	4,1
Nämnden analyserar resultatet av uppföljning av verksamhetsmålen	-	4	3	5	4	4,0
Analyserna används som underlag för det fortsatta arbetet med t ex målformuleringar, resurstilldelning, utarbetande av direktiv/riktlinjer	-	1	3	7	3	3,9
Resultatet av analyserna återrapporteras till verksamheten	-	1	2	5	4	4,0
Du som nämndsledamot får information om brukarnas brukarnas uppfattning om verksamheten	-	3	4	6	4	3,6
Nämnden informeras regelbundet om uppföljning av nämndens ekonomiska ställning	-	2	1	4	10	4,3
Nämnden analyserar den ekonomiska ställningen	-	2	4	4	6	3,9
Analyserna används som underlag för det fortsatta arbetet med t ex målformuleringar, resurstilldelning, utarbetande av direktiv/riktlinjer	-	3	3	6	3	3,6
Resultatet av analyser återrapporteras till verksamheten	-	2	3	7	2	3,6
Innebörden av intern kontroll är välkänd för mig	1	1	4	3	7	3,9
Nämnden bedriver ett aktivt internkontrollarbete	-	1	2	7	4	4,0

5.1.3 Enkät svar "Arbetsätt och arbetsformer"

Styr- och uppföljningssystemen för verksamhet och personal bedöms vara ändamålsenliga. Däremot gavs lägre värden vad avser ekonomi vilket, efter vad som framkommit i intervjuarbetet, torde beror på att nämnden tidigare fick sämre rapporter kring ekonomin än vad som nu är fallet. (enkät svaren avgavs under våren 2012).

Det framgår att ledamöterna inte är helt nöjda med de beslutsunderlag de får inför sammanträdena.

Ledamöterna är relativt nöjda med de uppföljningar som görs men ett visst utrymme för förbättring tycks finnas.

Ledamöternas svar enligt följande:

Påstående	Instämmer					Medel
	Inte alls		Helt			
	1	2	3	4	5	
Det finns ändamålsenliga styr- och uppföljningssystem för						
* ekonomi	1	-	4	4	3	3,7
* verksamhet	1	-	1	6	4	4,0
* personal	1	-	2	8	1	3,7
Fördelningen av ansvar mellan KS och nämnden är tydlig	-	2	2	10	2	3,8
Fördelningen av ansvar mellan KS och nämnden fungerar bra	-	1	4	8	3	3,8
Du som nämndsledamot har goda möjligheter att delta i i ledningen av nämndens angelägenheter	-	3	5	7	2	3,5
De beslutsunderlag som erhålls är tillräckliga för att fatta beslut om						
* ekonomiska frågor	1	3	4	6	3	3,4
* personalfrågor	1	5	5	4	1	2,9
* verksamhetsfrågor	-	4	5	7	1	3,3
De uppföljningar som erhålls är tillräckliga för att nämnden ska ha god kontroll avseende						
* ekonomiska frågor	-	4	4	4	5	3,6
* personalfrågor	-	3	4	7	2	3,5
* verksamhetsfrågor	-	2	7	5	3	3,5
Samarbetet mellan nämnden och tjänstemännen fungerar bra	-	1	2	6	8	4,2
Jag är medveten om vem som ansvarar för delegationsbeslut	-	2	2	5	8	4,1
Jag vet vilka ärenden nämnden har delegerat	-	2	5	4	6	3,8
Jag känner till de övergripande policys, riktlinjer, planer etc som är styrande för mitt uppdrag i nämnden	-	1	3	7	6	4,1
Jag känner till vilket ansvar jag har i egenskap av nämndsledamot	-	-	2	4	11	4,5

Jag känner till vilka krav jag kan ställa på förvaltningen	-	1	4	6	6	4,0
Jag känner sammantaget att nämnden har bra kontroll över verksamheten	-	1	5	9	2	3,7

6 Sammanfattande bedömning

Denna granskning syftar till att bedöma barn- och utbildningsnämndens förmåga att ta sitt ansvar för verksamheten genom att styra och följa upp verksamheten.

Utifrån vad som framkommit i intervjuer och enkäten bedömer jag att nämnden har en ändamålsenlig målprocess där nämndens mål arbetas fram i dialog med förvaltningsorganisationen. Målen är tydligt beskrivna men kunde ha en mer styrande verkan.

Det finns en rutin för rapportering till nämnden om hur ekonomin utvecklar sig samt hur verksamheten ligger till i förhållande till verksamhetsplanen vilket ger nämnden möjlighet att agera om alarmerande avvikelser skulle redovisas.

Det finns en beredningsrutin men av enkätsvaren framgår viss tveksamhet över beslutsunderlagets kvalitet. Detta är något som nämnden bör diskutera för att se om det finns möjlighet att göra förbättringar.

Sammantaget bedöms nämnden ha system och rutiner som ger möjlighet att styra, följa upp och ta ansvar för verksamheten.

2012-08-15

Ove Axelsson, projektledare