

**PM**

*Utbildningsnämndens  
ansvarsutövande 2018*

Botkyrka kommun

*Tobias Björn  
Ebba Lind  
Erik André  
Cornelia Pethrus  
Isabelle Panasco*

*April 2019*

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Kommunens revisorer ska varje år uttala sig i frågan om ansvarsfrihet för nämnder och styrelse samt enskilda ledamöter i dessa. För att möjliggöra bedömningar och skapa en tydlig grund för dessa anger kommunallagen att all verksamhet ska granskas årligen.

En viktig del i den årliga granskningen är att bedöma om nämndens eller styrelsens ansvarsutövande är tillfredsställande. Med ansvarsutövning avses nämndens eller styrelsens aktiva åtgärder för att styra, leda, följa upp och kontrollera verksamheten. Ett effektivt ansvarsutövande förutsätter att det finns system och rutiner som stödjer nämnden i dess arbete.

Enligt kommunallagen ska nämnderna var och en inom sitt verksamhetsområde se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten och att kontrollen inom nämnden är tillräcklig.

Mot bakgrund av ovanstående har PwC fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna att granska ansvarsutövningen inom kommunens nämnder. Resultatet av granskningen har diskuterats vid ett sammanträffande mellan förtroendevalda revisorer samt nämnd- och förvaltningsledning.

## 1.2. Genomförande

Den årliga granskningen av ansvarsutövande har genomförts enligt följande arbetsmodell:

- Analys/verifiering av grunddokumentation
- Avstämning/diskussion med nämnd och förvaltningsledning
- Upprättande av PM
- Avstämning och diskussion med kommunstyrelse/kommunledning
- Uppföljning av resultat/underlag kring fördjupande revisionsprojekt

I årets granskning har särskilt fokus lagts på analys och diskussion kring:

- Årsredovisning
- Lägesrapporter
- Framtidsperspektiv

## 2. Resultat

### 2.1. Sammanfattande bedömning

Nämndens prognoser har sammantaget varit tillräckligt träffsäkra under året. Insatserna för att nå en ekonomi i balans bedöms vara goda.

Det finns till viss del ett strukturerat system för styrning och ledning samt uppföljning och kontroll som omfattar nämndens samlade verksamhetsområde. Väsentligt att framhålla är dock att kommunens skolor inte är likvärdiga. Kraftfulla åtgärder har vidtagits från skolinspektionen som beslutat om statliga åtgärder för rättelse rörande Storvretskolan. Förbättringar behövs för att öka likvärdigheten och säkerställa en undervisning som gör att fler elever når kunskapsmålen. Även andra utmaningar finns med att nå kunskapsmålen, framförallt i vissa skolor. Bristande studiero är ett sådant område. Revisorerna har i tidigare granskning påtalat problem kring särskilt stöd till elever och bristande trygghet i skolmiljön. Mot bakgrund av skolinspektionens beslut kan vi konstatera att dessa brister inte åtgärdats i tillräcklig utsträckning under 2018, vilket är högst otillfredsställande. Vidtagna åtgärder har ännu inte fått full effekt. Det finns stora skillnader mellan kommunens skolor avseende måluppfyllelse och likvärdighet vilket är väsentligt att lyfta fram i detta sammanhang. Enligt vår bedömning har Utbildningsnämnden brustit i sitt ansvarsutövande.

Internkontrollen följer kommunens gemensamma struktur. Vi noterar en delvis bristande transparens i uppföljningen av internkontrollmomenten, samt att flera av kontrollmålen inte är grönmarkerade utan är i behov av förbättring. Det gäller t ex in-  
troduktion och direktupphandling.

Vår bedömning är att nämnden under 2018 har brustit i att vidta tillräckliga åtgärder under 2018 för att styra, följa upp, kontrollera och rapportera tilldelat verksamhetsmässig uppdrag men redovisar ett ekonomiskt resultat inom budget och med god prognossäkerhet.

### 2.2. Nämndens årsredovisning

#### 2.2.1. Ekonomiskt resultat

Nämnden redovisar ett budgetöverskott om 0,4 mnkr år 2018, vilket innebär att den av kommunfullmäktige fastställda ramen har klarats. Vid den senaste ekonomiska uppföljningen prognostiserades ett underskott om 2 mnkr. Förvaltningarna har fått i uppdrag att effektivisera 2 procent per år under planperioden.

Överskottet är främst hänförligt till förskolan medan grundskolan visar ett större underskott. Gymnasiet redovisar ett mindre underskott.

#### 2.2.2. Prognossäkerhet

(Mnkr)	Nettobudget	Prognos T 1	Prognos T 2	Utfall 2018	Avvik i %	Prognosfel i T 2 i %
	2 510	- 3	- 6	0,4	0,015	0,24

Den procentuella budgetavvikelsen är 0,015 procent vid årets slut. Prognosfelet uppgår till 0,24 procent.

- Vid uppföljningen i T1 prognostiseras ett underskott för helåret på 3 mnkr. Avgörande för nämndens ekonomi är hur väl enheter i egen regi har en ekonomi i balans vid årets slut. Sammanlagt beräknas ett underskott i storleksordningen 4 miljoner kronor för egenregin. Utmaningar finns främst för gymnasieskolan med fler gymnasieelever än beräknat i ram. Annat som påverkar prognosbedömningar är eftersläpning av återkoppling och utbetalning av statsbidrag från Migrationsverket. Med anledning av budgetutfall kommer fokusering framöver handla om analys av utfall inom finansieringsdelen utifrån kommunens befolkningsprognos på grund av volymskillnader som finns i de olika verksamheterna. Extra resurser kommer också att läggas på de enheter inom grundskolan som inte enligt prognos levererar en budget i balans under 2018. Utbildningsnämnden föreslår kommunfullmäktige att bevilja omdisponering av investeringsmedel motsvarande 3 miljoner kronor respektive 4 miljoner kronor för etablering av 80 nya platser för förskolan Duvan samt 80 nya platser för förskolan Vitsippan.
- Vid uppföljning i T2 prognostiseras ett underskott för helåret på 6 mnkr. Underskottet är hänförligt till utvecklingen av volymer, både i egen regi och hos externa utförare, vilket påverkar förvaltningens ekonomi. Grundskolan, där flera enheter redovisar negativa avvikelser, har också en påverkan på förvaltningens ekonomi. Avseende investeringar beräknar förvaltningen ett överskott på 9 miljoner.

Sammantaget noteras att prognoserna är tillräckligt träffsäkra.

Protokollförd uppföljning av ekonomin har skett i nämnden fem gånger under året, vilket är fler än de obligatoriska och kommunövergripande tertialuppföljningarna som anges i redovisningsreglementet. Nämnden gör utöver tertialrapporten tre månadsuppföljningar avseende ekonomin. Där rapporteras nämndens prognos per helår. Av reglementet för budgetansvar och attest framgår att det åligger nämnden att *kontinuerligt* hålla sig under rättad om såväl kostnader och intäkter som verksamhetens utveckling. Sammantaget bedöms rådande rapporteringsfrekvens som tillräcklig.

### **2.2.3. Verksamhetsmässigt resultat**

Uppföljning av åtaganden och mål nämnden formulerat i mål och budget 2017 har skett vid delårsrapporterna. I utbildningsnämndens delårsrapport 1 för 2018 görs ingen fullständig redovisning av måluppfyllelse i förhållande till mål och målsatta mått. Däremot görs en avvikelserapportering i de fall utfallet bedöms avvika kraftigt gentemot uppsatt mål.

Vi kan konstatera att åtaganden, mål och indikatorer samt genomförda åtgärder för att nå dessa kommenteras på ett tillfredsställande sätt i nämndens årsredovisning. I redovisningen av mätbara mål/indikatorer saknas dock på flera ställen i årsredovisningen indikatorns mål för 2017.

Nämnden redovisar i sin årsredovisning bidraget till mål och budget 2018 kommunövergripande målområden via medborgarprocess, nämndmål och indikatorer. Detta utifrån den så kallade trafikljusmodellen. Nämndens egen utvärdering visar att bidraget till måluppfyllelsen är godtagbar inom tre av sex målområden och två som god inom områdena. Ett mål bedöms inte ha uppnås. Målområdet "Möjliggöra Botkyrkabornas livslånga lärande" bedöms inte som god. Under 2018 har ett arbete med att utveckla kvaliteten inom samtliga förskolor och skolor fortgått. En rad insatser inom ramen för Samverkan för bästa skola har påbörjats på de förskolor och skolor som deltar i det samarbetet som initierats tillsammans med Skolverket. Ett arbete med att länka samman det systematiska kvalitetsarbetet genom hela styrkedjan har fortsatt. Under hösten 2018 infördes en reviderad resursfördelningsmodell, vilket förvaltningen lyfter som en central åtgärd för att skapa förutsättningar för ökad likvärdighet.

Utifrån målredovisningen i årsrapporten framgår en stor spridning i resultatet mellan kommunens grundskolor, från skolor med resultat bland de högsta i riket till de som har bland de lägsta resultaten. Skillnaden i genomsnittligt meritvärde i åk 9 mellan den skola som har högst och den som har lägst har ökat markant från 87 till 112. Det är på grund av att skolan som har högst genomsnittligt meritvärde detta år har förbättrat sina resultat och den skolan som ligger lägst har försämrat sina resultat. Vidare framgår det från utbildningsförvaltningens egen kvalitetsrapport 2017/2018 att likvärdigheten mellan kommunens förskolor och skolor brister. Resultatet som nämnden redovisar indikerar således att alla barn och elever inte möter samma goda undervisning i alla kommunens förskolor och skolor.

Inom ramen för 2017 års revision granskade revisorerna huruvida utbildningsnämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete rörande stöd till barn och elever samt arbete rörande trygghet och studiero så att detta bidrar till deras utveckling mot att nå målen. I granskningen framfördes bl a att utbildningsnämnden brister i att tillse en tillräcklig likvärdighet mellan skolenheter, samt brister kring särskilt stöd till elever och problem med trygghet och säkerhet på skolenheter. Vi noterar att sådana brister kvarstår efter 2018 och att Skolinspektionen i januari 2019 fattat beslut om statliga åtgärder för rättelse för Storstvretskolan. Skolinspektionen kan inte stänga en kommunal skola, men kan besluta om statliga åtgärder för rättelse som kommunen ska bekosta. Det är första gången Skolinspektionen fattar beslut om statliga åtgärder för rättelse.

Gällande övriga brister kring verksamhetsmässiga resultaten och Skolinspektionens beslut rörande Storstvretskolan, hänvisar vi till övriga frågor, avsnitt 2.3.3.1 nedan.

## **2.3. Lägesrapporter**

### **2.3.1. Mål- och kvalitetsarbete**

I nämndens årsredovisning finns en uppföljning och resultatredovisning av de kommungemensamma målen i mål och budget 2018 och nämndens åtaganden utifrån dessa. En aggregerad sammanställning av måluppfyllelsen kring dessa mål finns i kommunens samlade årsredovisning.

Utifrån personalredovisningen framgår att både den totala sjukfrånvaron och personalomsättningen har minskat under 2018. Kompetensförsörjning har även under 2018 ut-

gjort en stor utmaning. Inom förvaltningen finns ett antal yrken som är svåra att bemanna med legitimerade och behöriga medarbetare.

Förvaltningens HME (hållbart medarbetarengagemang) för 2018 blev 79, vilket är en liten minskning jämfört med föregående år (80). Minskningen sker inom förskola och grundskola medan övriga verksamheter har ett något ökat resultat.

I övrigt hänvisas till kommentarerna i delavsnittet om det verksamhetsmässiga resultatet för 2018.

### *2.3.2. Intern kontroll*

Det är nämnden som enligt kommunallagen har det formella ansvaret för den interna kontrollen. De förtroendevalda revisorerna ska årligen bedöma om nämnden har ett fungerande system för intern kontroll.

Nämnden antog i februari 2018 en plan för intern kontroll för 2018. Planen har genomförts och återrapportering har skett till nämnden i februari 2019. Nämnden har beaktat de obligatoriska kontrollmomenten i den kommunövergripande planen för intern kontroll som fastställts av kommunstyrelsen. Nämnd- och förvaltningsspecifika kontroller ingår även i planen och beslut togs om åtta egna, utifrån genomförd risk- och väsentlighetsanalys. Av de totalt 20 områdena som redovisas i uppföljningen är sju grönmarkerade, sex gulmarkerade och nio områden är rödmarkerade. Enligt uppföljning av internkontrollplan 2018 framgår att uppföljningen visar på att åtgärder måste vidtas inom förvaltningen för att hantera riskerna som kontrollmomentet är avsedda att förhindra. Bland annat som förbättringsarbete kommer förvaltningen genomföra utbildningsinsatser och andra kompetenshöjande åtgärder inom ekonomi-, HR-, samt upphandlingsområdet för bättre följsamhet. Det framkommer efter att kommunledningsförvaltningen har genomfört en registeranalys av samtliga fakturor/leverantörer med ett fakturerat belopp som överstiger 500 tkr att förvaltningen har direktupphandlat bemanningstjänster från ej upphandlade leverantörer till belopp som överskrider gränsvärdet för direktupphandling. Vidare ska nya ledare delta i det kommungemensamma introduktionsblocket och efter kontroll är endast 1 av 19 chefer som anställdes 2016-01-01 till 2018-06-30 som gått samtliga introduktionsblock. De lokala samverkansgrupperna (LSG) har inte träffats i den utsträckning som anges i Kraftsamlings styrdokument (minst fem gånger per år).

### *2.3.3. Övriga frågor*

Under denna rubrik diskuterades betydelsefulla händelser utifrån väsentliga områden i Mål och budget under 2018. Bland annat diskuterades kompetenshöjning av personal inom förskolan. Verksamhetsledningen har identifierat ett behov av att höja kompetens inom verksamhetsområdet. Under året har barnskötare, förskollärare och förskolechefer deltagit i kurser om 7,5 hp som Skolverket och Uppsala universitet har utfört. Vidare har det identifierats om skillnader i arbetsuppgifter och kompetens mellan barnskötare. Det finns förbättringsbehov med bland annat anledning av den nya läroplanen för juli 2019 där kompetenskraven höjs. Ett annat ämne som diskuterats är att förbättra läskunskapen för elever inom grundskolan. I samverkan med hem, fritidshem, läs- och skrivpedagogiskt centrum och biblioteken har satsningar gjorts för att på olika sätt stötta upp kring barns läsning även under sommarlovet. Vid dialog med nämnden framkommer även att det

finns utmaningar i förskoleverksamheten med både barn och personal som är föremål för insatser för att stärka den språkliga kompetensen.

Andelen elever som tar en gymnasieexamen har ökat markant sett över en femårsperiod. Gymnasieskolan har arbetat med tre viktiga resultatmätt när det gäller kunskapsresultateten. Under 2017 beslutade nämnden om en ny resursfördelningsmodell för förskola och grundskola. Denna har implementerats under 2018. Det handlar främst om att stärka den socioekonomiska tilldelningen genom större omfördelningen mellan enheter.

### 2.3.3.1. Storvretskolan

Storvretskolan i Botkyrka kommun har sedan 2016 varit föremål för Skolinspektionens tillsyn och har vid två tillfällen under denna tidsperiod förelagts att vid vite avhjälpa påtalade brister inom särskilt stöd och trygghet och studiero. Inom det övergripande området undervisning och lärande och området värdegrundsarbete har kommunen vid två tillfällen förelagts att avhjälpa påtalade brister, under hot om vite vid senaste tillfället. Trots detta har bristerna inte avhjälppts.

Skolinspektionen konstaterar att några åtgärder ännu inte vidtagits för de elever som enligt beslut i januari 2018 konstaterats inte få det särskilda stöd som de var i behov av, eller som inte hade en utredning eller åtgärdsprogram i nivå med lagens krav. Däremot har kommunen tagit fram nya rutiner för processen särskilt stöd, vilket inte är en tillräcklig åtgärd för de konstaterade bristerna. Skolinspektionen konstaterar att elever under lång tid, åtminstone sedan december 2016, inte har fått det särskilt stöd de har behov av och att detta allvarligt försvårar förutsättningarna för dem att nå målen för utbildningen. Botkyrka kommun har inte heller åtgärdat påtalade brister vad gäller värdegrundsarbetet på Storvretskolan. För eleverna i årskurserna 7-9 har det i princip inte bedrivits något kontinuerligt förebyggande värdegrundsarbete sedan åtminstone december 2016.

Vad gäller trygghet och studiero konstaterar Skolinspektionen att kommunen inte redovisat någon åtgärd för att avhjälpa brister i studiero sedan beslutet i januari 2018. För att öka tryggheten har kommunen vidtagit vissa åtgärder, men trots detta upplever ett flertal elever sig otrygga på skolan.

Vad gäller det övergripande området undervisning och lärande konstaterade Skolinspektionen redan i beslut i december 2016 att lärarna behövde mer stöd i att anpassa undervisningen, främst för de elever som lätt når kunskapskraven. Trots detta består huvudmannens främsta åtgärder under dessa nästan två år av en lokal pedagogisk planering och kortare kompetensutvecklingsinsatser samt att en gemensam grundstruktur för lektionerna delvis implementerats. Vidare har, sedan december 2016, ämnesövergripande samverkan mellan lärarna endast förekommit i begränsad omfattning. När det gäller skolbiblioteket har detta i stort sett inte använts som resurs i utbildningen.

Av 2 kap. 8 § skollagen framgår att huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skolförfattningarna. I detta fall är det utbildningsnämnden.

Skolinspektionen bedömer att Botkyrka kommun inte har tagit sitt huvudmannaansvar för att avhjälpa bristerna så att verksamheten vid Storvretskolan följer skolförfattningarnas krav. De åtgärder som huvudmannen har vidtagit är inte tillräckliga i förhållande till

de brister som konstaterats. Kommunen har som framgår i detta beslut under en längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt skolförfattningarna inom centrala områden med följd att allvarliga brister fått fortgå.

I protokollen från 2018 uppkommer Storvretskolan vid en rad tillfällen avseende redovisning av anmälningsärenden. I övrigt framgår att i februari 2018 anlitar skolan väktare och övervakningskameror sätts upp p g a incidenter. Projektet Kraftsamling har aktualiserats och skolledningen har fått ökat stöd. Storvretskolan ingår i satsningen samverkan för bästa skola. Vid nulägesanalysen för grundskolan identifierades två utvecklingsområden. Låg måluppfyllelse och bristande likvärdighet vid mätning av måluppfyllelse.

Nämnden har också under året arbetat med att bland annat ta fram Aktivitetsplan för värdegrund och jämlikt Botkyrka, Riktlinjer för Trygghet och studiero i Botkyrka kommuns skolor, dessa återremitterades under hösten 2018.

Från kvalitetsrapport 2017/2018: I analysarbetet har mönster, vilka främst kan kopplas till brister i det systematiska kvalitetsarbetet samt till huvudmannens bristande styrning och ledning, framträtt.

Enligt uppgift från förvaltningen har en ny rutin för tidig upptäckt och tidiga åtgärder införts. Månadsvis samlas alla verksamhets- och stödenheter för att utifrån fastställda indikatorer bedöma behov av insatser på skolorna. Vid avvikelser finns en särskild åtgärdsstrappa. För att hantera rutinen och för att genomföra tillsyn har en ny tjänst som grundskoleutvärderare inrättats efter skolinspektionens beslut.

## **2.4. Framtidsperspektiv**

Under denna punkt har diskussioner förts kring framtiden och fortsatta utmaningar, såsom bland annat:

- Säkerställande av behörig personal
- Trygghet och studiero på de mest stökiga enheterna
- Socioekonomiskt kompenserande resursfördelningsmodell för gymnasieskola och förskola
- Riktade insatser för ökad språkkompetens hos personal på förskolor
- Ökad pedagogisk kvalitet och planering i förskoleenheterna
- Stärka den pedagogiska miljön i kommunens lokaler
- Kompetensförsörjning

För ytterligare information kring framtidsperspektivet hänvisas till nämndens omvärldsanalys.