

PM

Utbildningsnämndens an- svarsutövande 2019

Botkyrka kommun

Tobias Björn

Ebba Öhlund

Cornelia Pethrus

Isabelle Panasco



Innehållsförteckning

1.	Inledning	2
1.1.	Bakgrund	2
1.2.	Genomförande	2
2.	Resultat	3
2.1.	Sammanfattande bedömning	3
2.2.	Nämndens årsredovisning	3
2.2.1.	Ekonomiskt resultat	3
2.2.2.	Prognossäkerhet	4
2.2.3.	Verksamhetsmässigt resultat	4
2.3.	Lägesrapporter	5
2.3.1.	Mål och kvalitetsarbete	5
2.3.2.	Intern kontroll	6
2.3.3.	Övriga frågor	6
2.4.	Framtidsperspektiv	7

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

Den sammanfattande bedömningen är att det inte fullt ut finns ett strukturerat system för styrning och ledning samt uppföljning och kontroll som omfattar nämndens samlade verksamhetsområde.

Resultatet för 2019 innebär ett budgetunderskott på 55 mnkr. Under 2020 behöver nämnden vidta åtgärder och anpassa verksamheten efter gällande förutsättningar för att undvika upprepade underskott.

Nämnden har under året vidtagit ett antal åtgärder för att stärka det verksamhetsmässiga resultatet, vilket rapporteras ha medfört merkostnader. Även om resultatutvecklingen i flera delar är positiv är det väsentligt att notera att nämnden fortfarande har att hantera brister i likvärdighet, det finns fortsatt stora skillnader mellan kommunens skolor avseende måluppfyllelse. Arbetet för ökad likvärdighet behöver fortsätta.

Nämnden redovisar internkontroll i enlighet med kommunens gemensamma modell och har även tagit fram nämndspecifika kontrollområden. Bristerna som noteras i den egna kontrollen behöver åtgärdas och beaktas i det fortsatta arbetet.

Vår bedömning är att nämnden under 2019 ej i alla delar har vidtagit tillräckliga åtgärder för att styra, följa upp, kontrollera och rapportera tilldelade verksamhetsmässiga uppdrag och nämnden redovisar till skillnad mot 2018 ett negativt ekonomiskt resultat (-55 mnkr) för året. Tidigare års utmaningar inom verksamheten kräver fortsatt fokus och utvecklingsarbete. I ljuset av anmärkningen som riktades mot utbildningsnämnden för 2018 kommer revisionen under de kommande åren nära följa utvecklingen för att se om tillräckliga åtgärder vidtas, om dessa ger avsedd effekt och om verksamheten klarar att hålla budget.

2.2. Nämndens årsredovisning

2.2.1. Ekonomiskt resultat

Nämnden redovisar ett budgetunderskott om 55 mnkr år 2019, vilket innebär att den av kommunfullmäktige fastställda ramen har inte klarats. Vid den senaste ekonomiska uppföljningen prognostiserades ett underskott om 2 mnkr.

Orsakerna till underskottet beror främst på lägre statsbidrag från Migrationsverket än budgeterat, högre andel externt placerade elever än budgeterat, högre internhyror avseende förskolelokaler än budgeterat, högre kostnader för skolskjutsar än budgeterat och att in- och utpendling framför allt avseende gymnasieelever avviker negativt.

Förvaltningen har gjort en analys med anledning av 2019 års underskott av hur nuvarande rutiner och regelverk kan förändras för att säkerställa en budget i balans i framtiden enligt uppdrag från förvaltningen. Förvaltningen har kunnat identifiera tre förbättringsområden, bland annat åtgärder för en balanserad och realistisk budget, åtgärder för en ekonomi i balans och prognossäkerhet samt åtgärder avseende formell hantering av ekonomiska beslut.

2.2.2. Prognossäkerhet

(Mnkr)	Nettobudget	Prognos T 1	Prognos T 2	Utfall 2019	Avvik i %	Prognosfel i T 2 i %
	2 550,2	-15,0	-35,0	-55,0	2,2	0,8

Den budgetavvikelsen uppgår till -55 mnkr, motsvarande 2,2 procent vid årets slut. Prognosfelet uppgår till 0,8 procent.

- Vid uppföljningen i T1 prognostiseras ett underskott för helåret på 15 mnkr. Förvaltningen har planerat åtgärder för att hejda befarade underskott men gör bedömningen att åtgärderna inte räcker till för att nå en ekonomi i balans. De främsta orsakerna till underskottet uppges bland annat vara lägre statsbidragsintäkter från Migrationsverket än förväntat, vidare har antalet externplaceringar ökat för elever i behov av särskilt stöd samt att planerade effektiviseringar inte beräknas få förväntad effekt. Viten från Skolinspektionen samt tillkommande kostnader för åtgärder på Storstretsskolan är finansierade. Resultatet inkluderar effektiviseringskravet på 2,2 procent, motsvarande 55 mkr samt vidtagna och planerade åtgärder.
- Vid uppföljning i T2 prognostiseras ett underskott för helåret på 35 mnkr. Underskottet är hänförligt till statsbidrag från Migrationsverket och ökade kostnader för elever i behov av särskilt stöd, skolskjutsar, lokalrelaterade kostnader samt förändrad internränta. Avseende investeringar beräknar förvaltningen ett överskott på 9,5 miljoner.

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 delårsrapportering och årsredovisning 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 underrättad om såväl kostnader och intäkter som verksamhetens utveckling. Sammantaget bedöms rådande rapporteringsfrekvens som tillräcklig.

2.2.3. Verksamhetsmässigt resultat

Uppföljning av de åtaganden och mål nämnden formulerat i mål och budget 2019 har skett vid delårsrapporterna samt årsredovisning. I utbildningsnämndens delårsrapport 1 och 2 för 2019 görs ingen fullständig redovisning av måluppfyllelse i förhållande till mål och målsatta mått. Däremot görs en avvikelserapportering i de fallen utfallet bedöms avvika kraftigt gentemot uppsatt mål. I delår 2 gör nämnden en redovisning av måluppfyllelse i de delar där årets måluppfyllelse är känt.

Vi kan konstatera att åtaganden, mål och indikatorer samt genomförda åtgärder för att nå dessa kommenteras på ett tillfredsställande sätt i nämndens årsredovisning.

Nämnden redovisar i sin årsredovisning bidraget till mål och budget 2019 kommunövergripande målområden via medborgarprocess, nämndmål och indikatorer. Detta utifrån den så kallade trafikljusmodellen. Nämndens egen utvärdering visar att bidraget till måluppfyllelsen är god inom två målområden och godtagbar inom fyra områdena av totalt

sex stycken. Av nämndens 14 mål är måluppfyllelsen god inom fyra målområden och resterande tio är godtagbara.

Utifrån målredovisningen i årsrapporten framgår att det målsatta måtten kring att alla barn och elever i Botkyrkas förskolor och skolor ska möta en god och varierad undervisning indikerar en svagt negativ trend i detta avseende varför målet inte kan anses till fullo uppnått. Målet utgår från enkäter. Vad gäller grundskolan varierar andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning mellan 53 och 100 procent och andelen med legitimation och behörighet i minst ett av de ämnen de undervisar i mellan 36 och 85 procent enligt senast tillgängliga personalstatistik (läsåret 2018/19). Skolorna som har den lägsta andelen utbildade lärare finns i de områden som har de största utmaningarna. Inom gymnasieskolan visar resultatet från gymnasieskolans elevenkät ett sämre utfall än föregående mätning för samtliga punkter inom området lärande. Samtidigt har kunskapsresultat och examinationsfrekvens förbättrats. Vidare står det att gymnasieskolan behöver ta reda på mer om vad eleverna avser då det svarar på elevenkätens frågor.

Målet avseende "elevers rätt till stöd och vägledning inför framtida utbildnings- och yrkesval" och de målsatta måtten för detta baseras på svar i elevenkäter besvarade av elever på högstadiet samt i gymnasieskolan. Inom gymnasieskolan visar det på en negativ trend över de senaste åren att eleverna inte är nöjda med kvaliteten på studie och yrkesvägledningen. Gymnasieskolan kommer att analysera detta i sina kvalitetsdialoger och återkomma med förslag till insatser.

Vidare framgår det i årsrapporten att arbetet med att öka likvärdigheten inom och mellan stadsdelarna är ett fortsatt utvecklingsområde och fortsatta insatser ska genomföras genom hela styrkedjan. Ett ytterligare led i att öka likvärdigheten och skapa förutsättningar för långsiktig hållbarhet ekonomiskt, organisatoriskt och pedagogiskt är det fortsatta arbetet med att se över skolstrukturen i kommunen.

Av det totala underskottet i nämnden svarar två skolor, Malmsjöskolan och Storstretsskolan, för en relativt väsentlig del, totalt 8,5 miljoner kronor. Dessa skolor har arbetat med åtgärder efter Skolinspektionens granskning. Övriga enheter som redovisar underskott under året har arbetat med åtgärdsplaner för att få en budget i balans men åtgärderna har ännu inte gett full effekt. Det som karaktäriserar dessa enheter är att de har haft tillfälliga ledningsorganisationer och några har också haft omfattande kritik från Skolinspektionen. Fokus på dessa enheter har varit på personal- och elevhälsa men också på att genomföra åtgärder utifrån Skolinspektionens rapport med omfattande kostnader som följd.

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 den totala sjukfrånvaron har fortsatt minska även under 2019. Personalomsättningen fortsätter även att minska. Flera lärarkategorier

har dock en fortsatt relativt hög personalomsättning, vilket innebär såväl brist på kontinuitet för eleverna som en betydande löneglidning och kostnad för förvaltningen. Avseende kompetensförsörjning har förvaltningen genomfört insatser, huvudsakligen har dessa avsett legitimation och behörighetsgivande utbildningar som syftat till att öka andelen legitimerad och behörig personal. Vidare har förvaltningen tidigare konstaterat att kompetensen på svenska på förskolorna behöver höjas. Under 2019 har därför 42 medarbetare inom förskolan påbörjat språkutbildning i svenska.

Förvaltningens HME (hållbart medarbetarengagemang) för 2019 blev 80, vilket är en liten ökning jämfört med föregående år (79).

I övrigt hänvisas till kommentarerna i delavsnittet om det verksamhetsmässiga resultatet för 2019.

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 2019 en plan för intern kontroll för 2019. Planen har genomförts och återrapportering har skett till nämnden i mars. Nämnden har beaktat de tretton kontrollmomenten i den kommunövergripande planen för intern kontroll som fastställts av kommunstyrelsen. Nämnd- och förvaltnings specifika kontroller ingår även i planen och beslut togs om elva egna, utifrån genomförd risk- och väsentlighetsanalys.

Av de totalt 24 områdena som redovisas bedöms tio kontrollmoment ha god måluppfyllelse, sju kontrollmoment ha godtagbar måluppfyllelse och fem kontrollområden som ej godtagbara. För samtliga kontrollmoment som bedöms ha ej godtagbar måluppfyllelse presenteras det åtgärder. Två kontrollmoment har inte utförts.

Enligt uppföljning av internkontrollplan 2019 framgår av kontrollmoment "Kontroll av ramavtal för bemanning och fastighetsunderhåll" att förvaltningen bland annat har gjort inköp från leverantör där rangordning inte följts och dokumentation saknas till ett värde på 6,6 mnkr. Vidare visar kontrollmoment "Kontroll av fakturor på mellan 100 000 och 500 000 kr" mycket låg följsamhet. Förvaltningen har gjort inköp från leverantörer där direktupphandling skulle ha genomförts och dokumentation saknas. 41 avvikelser har identifierats till ett värde av 9,8 mnkr. Kontrollmoment "Kontroller för att undvika löneskulder" visar även den låg följsamhet. Det har under 2019 uppstått skulder för 90 medarbetare. Samtliga grundskolenheter ska använda sig av resursplaneringsverktyget vilket endast ett fåtal gör. Det har inte kommunicerats tydligt att verktyget är obligatoriskt.

2.3.3. Övriga frågor

Under denna rubrik diskuterades betydelsefulla händelser utifrån väsentliga områden i Mål och budget under 2019. Bland annat har resultatutvecklingen under året varit positivt. Gymnasieskolornas resultat har förbättrats markant och ligger nu i nivå med eller strax under riksgenomsnittet. Även grundskolan uppvisar en trendmässig resultatförbättring. Vidare startades ett projekt upp Läsa äger där resultatet visade på goda effekt.

Metoderna nu återfinns på grundskolorna mot de lägre åldrarna och det har redan nu bekräftats av mer än hälften av skolorna att elevernas läsförståelse har ökat. Det har även under 2019 arbetats fram en tydligare plan för det systematiska kvalitetsarbetet och ett nytt årshjul för kommundemensamma händelser. Förvaltningens nya process för hantering av avvikelser i grundskolornas verksamhet är ett annat exempel på hur förvaltningen satt strukturer för stöd och styrning.

Verksamhetsområde förskola har genomgått en omorganisation där 40 separat förskolor ombildats till 12 förskoleenheter. Detta ska skapa bättre förutsättningar för cheferna att vara bra ledare och bidra till en ökad likvärdighet mellan kommunens förskolor.

Storvretskolan

Av protokoll under 2019 framgår att nämnden vid sammanträde 2019-02-05 får en sammanfattning av händelseförloppet som lett fram till skolinspektionens beslut 2019-01-09 avseende statliga åtgärder för rättelse på Storvretsskolan. Beslutet innebär att staten genomför åtgärder i Botkyrka kommuns skolverksamhet i form av två rådgivare som jobbar nära skolledningen på plats i Storvretskolan men under ledning av rektor. Vidare anges att förvaltningen beslutat om ett separat åtgärdspaket som bland annat innefattar att Storvretsskolan får en ny rektor och en ytterligare biträdande rektor för att stärka skolledning och utveckling, det systematiska kvalitetsarbetet kompletteras med en modell för avvikelsekontroll – tidig upptäckt och ansvarsupptrappning i form av konsekvenstrappa. Vidare har våldsförebyggande arbete, Tåget och Mentors in violence prevention påbörjats i samverkan med socialförvaltningen. Även en ny funktion rekryteras till kvalitetsstöd, grundskoleutvärderare. Vid sammanträde 2019-11-19 tar nämnden del av skolinspektionens beslut att de bedömer efter uppföljning av tidigare beslut att de påtalade bristerna har avhjälpats. Skolinspektionen avslutar därmed tillsynen. Verksamhetschef grundskola kommer i samråd med skolledningen på Storvretskolan och grundskoleutvärderaren att ta fram en handlingsplan för det fortsatta arbetet och bestämma hur uppföljning ska ske.

Vid samma sammanträde informerar även tf. utbildningsdirektör om att Skolinspektionen avslutar tillsynen på Storvretsskolan. Eleverna uppfattar skolan som mycket bättre än den tidigare var. De upplever den lugnare och tryggare. Skolan har lyckats höja andelen behöriga lärare från 51% till 90%. Vid sammanträde 2019-12-10 sker redovisning av åtgärder i enlighet med rekommendationerna i oberoende utredning av förvaltningsorganisation. Nämnden beslutar att samtliga av Skolinspektionens tillsynsärenden ska rapporteras skriftligt till nämnden samt att uppföljning av samtliga handlingsplaner som beslutas i enlighet med modellen för avvikelsekontroll ska rapporteras skriftligt till nämnden.

2.4. Framtidsperspektiv

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

- Hantera följder av Covid-19
- Likvärdigheten fortsatt prioriterat område
- Skolstruktur
- Beredskap för förändringar

- Ökad statlig styrning av skolan förväntas under planperioden
- Ökad satsning på språkutveckling för personal och barn
- Nya arbetssätt med anledning av kompetensförsörjningsutmaningar

För ytterligare information kring framtidsperspektivet hänvisas till nämndens omvärldsanalys.

2020-04-15

Anders Hägg

Uppdragsledare

Tobias Bjöörn

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Botkyrka kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av antagen projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.