

Grundläggande granskning Utbildningsnämnden

Botkyrka kommun

April 2021



*Anders Hägg
Tobias Björn
Ellen Röllgårdh
Casper Wessén*

Innehållsförteckning

Sammanfattning med rekommendationer

3

Inledning

5

Granskningsiakttagelser

8

Sammanfattning

Granskningsområde	Revisionell bedömning	Kommentar
Ändamålsenlighet <i>Baseras på revisionsfråga 5a, 6a, 9b, 10a, 11b, 11e, 12b</i>	Gul	Nämnden kan delvis verifiera att dess förvaltning utförts på ett ändamålsenligt sätt under år 2020. Vi noterar att nämnden inte nått upp till god måluppfyllelse inom samtliga områden. Under året har fördjupade granskningar genomfört inom nämndens ansvarsområde. Ett särskilt dialogmöte har även ägt rum med nämndens presidium och förvaltningsledning, se nedan.
Ekonomiskt tillfredsställande <i>Baseras på revisionsfråga 5b</i>	Grön	Nämnden kan i rimlig grad verifiera att förvaltningen skett på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt under år 2020. Resultat mot driftbudget: + 23 mnkr. Vi noterar att nämnden inte fullt ut följt fullmäktiges direktiv avseende antagna ekonomiska mål.
Intern kontroll <i>Baseras på revisionsfråga 1a, 2a, 3a-c, 4a-d, 6b, 7a-d, 8a-b, 9a, 10b-c, 11a-c, 12a, 13a-c, 14a-c, 15a-b</i>	Grön	Den interna kontrollen hänförlig till nämndens förvaltning har i rimlig grad varit tillräcklig under år 2020. Vi noterar att det saknas dokumenterad risk- och väsentlighetsanalys.

Sammanfattning

Under året har en fördjupad granskning ”Uppföljning och fortsatt granskning av utbildningsnämndens styrning” genomförts. Bedömningen utifrån granskningar var att nämnden delvis har säkerställt ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom förskolan och att detta delvis sker med tillräcklig intern kontroll. Bedömningen var även att nämnden till stor del har säkerställt en utveckling av det systematiska kvalitetsarbetet i grundskolan på huvudmannanivå samt vidtagit åtgärder avseende identifierade brister. I granskningen bedömdes vidare att nämnden har beslutat om insatser som svarar mot utvecklingsområdet systematiskt kvalitetsarbete, men att nämnden inte hade beslutat om insatser som på ett tydligt sätt svarar mot utvecklingsområdena avseende exempelvis normer och värden, delaktighet och inflytande samt kompetensutveckling i matematik, naturvetenskap och teknik.

Revisorerna har under året även träffat nämndens presidium och delar av förvaltningsledningen i ett dialogmöte. Syftet med dialogen var att efterhöra hur nämnden arbetat för att stärka ekonomistyrningen och det verksamhetsmässiga resultatet. Fokus i dialogen var nämndens arbete med att utveckla verksamheten utifrån skollagens krav på en likvärdig skola av hög kvalitet för alla elever i Botkyrka. Väsentliga frågor var hur har arbetet med att implementera strukturen för det systematiskt kvalitetsarbete fortlöpt och vilka effekter nämnden har sett av arbetet så här långt. Revisorernas slutsats bl a utifrån dialogmötet är att nämnden synes ha tagit sig an de identifierade problemområdena på ett systematiskt sätt. Resultatförbättringar kan skönjas inom flera områden. Nämnden brottas dock fortfarande med bristande likvärdighet vilket fortsatt är den största utmaningen för Botkyrkas förskolor och skolor, något som också lyfts fram i nämndens verksamhetsberättelse 2020. Nämndens fortsatta arbete med resultatförbättringar och ökad likvärdighet kommer att vara i fokus för revisionen även 2021.

Rekommendationer

För att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer till utbildningsnämnden:

- Säkerställ att vidtagna åtgärder är tillräckliga för att uppnå god måluppfyllelse.
- Säkerställ att nämndens mål stämmer överens med de av fullmäktige fastslagna obligatoriska målen.
- Säkerställa att prognoser görs för året görs i så stor utsträckning som möjligt för att ge underlag till eventuella behov av åtgärder.
- Säkerställ att processen och dokumentationen kring risk- och väsentlighetsanalys tydliggörs.
- Säkerställ att åtgärder vidtas utifrån internkontrollplanen för de kontroller som uppvisar godtagbart resultat.

Inledning

Bakgrund

Av kommunallagen och god revisionssed följer att revisorerna årligen ska granska alla styrelser och nämnder. Kommunstyrelsen och nämnderna ska förvalta och genomföra verksamheten i enlighet med fullmäktiges uppdrag, lagar och föreskrifter. För att fullgöra uppdraget måste respektive organ bygga upp system och rutiner för styrning, uppföljning, kontroll och rapportering samt säkerställa att dessa rutiner tillämpas på avsett sätt. En bristfällig styrning och kontroll kan riskera att verksamheten inte bedrivs och utvecklas på avsett sätt.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med den översiktliga granskningen är att ge kommunens revisorer ett underlag till uttalande i revisionsberättelse. Följande övergripande revisionsfråga ska besvaras:

Har utbildningsnämndens förvaltning skett på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll?

Granskningen omfattar följande granskningsområden:

1. Styrning, kontroll och åtgärder
2. Måluppfyllelse för verksamheten
3. Måluppfyllelse för ekonomin
4. Intern kontroll
5. Prognos
6. Kontroll och åtgärder

Delar ur område 1,4, 5 och 6 utgör underlag för att pröva om den interna kontrollen är tillräcklig. Övriga områden bildar underlag för att bedöma om förvaltningen sker på ett ändamålsenligt (2) och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt (3). Revisionskriterier i granskningen utgörs främst av kommunallagen 6:6 och följsamhet till fullmäktiges uppdrag i form av mål och budget 2020.

Metod och avgränsning

Den översiktliga granskningen har skett genom dokumentanalys. I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2020. I övrigt se "syfte och revisionsfrågor".

Respektive granskningsområde bedöms med hjälp av signalsystem: grön (tillräckligt), gult (delvis) och röd (otillräckligt).

Övergripande riktlinjer

Fullmäktiges antagna Mål och budget 2020 med flerårsplan 2021-2021

Målen är indelade i sju målområden som vart och ett består av en politisk inriktning och ett eller flera utvecklingsmål med tillhörande målsatta mått. Sammanfattningsvis ska politisk inriktning, utvecklingsmål och målsatta mått för respektive målområde ses som en helhet som är styrande för de nämnder som berörs av målområdet.

I Mål och budget 2020 anges att samtliga nämnder under utvecklingsmål 7:2 – Botkyrka kommun har en god ekonomisk hushållning – ska komplettera med två målsatta mått med lydelsen "xx-nämndens nettoutfall är inom beslutad budgetram (%)." och "xx-nämndens prognos vid delårsrapport 1 avviker från årsutfallet med max 1 %."

Enligt kommunens budgetprocess ska nämnden senast i slutet av januari det aktuella budgetåret rapportera till kommunstyrelsen hur budgetramen för 2020 har fördelats på nämndens olika verksamheter. För att ge nämnden en samlad bild över de mål och ekonomiska förutsättningar som kommer vara styrande under 2020 inom nämndens ansvarsområde sammanställer förvaltningen en rapport - "Mål och internbudget 2020". "Mål och internbudget 2020" beslutas av nämnden och lämnas till kommunledningsförvaltningen senast torsdag den 31 januari 2020.

I Mål och budget 2020 anges vidare att nämnderna för 2020 ska lämna två delårsrapporter. Delårsrapport 1, efter april, ska innehålla ekonomiskt utfall för perioden, prognos för helåret, nyckeltal/mått och avvikelserrapportering av måluppfyllelse. Delårsrapport 2, efter augusti, ska innehålla ekonomiskt utfall för perioden, prognos för helåret, nyckeltal/mått och måluppfyllelse. Dessutom ska nämnderna lämna ekonomisk uppföljning per sista mars, sista juni och sista oktober med prognos för helåret. Med anledning av Corona bestämdes centralt att uppföljning per mars inte behövdes tas fram.

Övergripande riktlinjer

Intern kontroll

I *Internkontrollplan 2020* för kommunstyrelsens övergripande ansvar framkommer att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att se till att det finns en god intern kontroll. I detta ligger ett ansvar för att en intern kontrollorganisation upprättas inom kommunen, samt ett ansvar för att se till att denna organisation kontinuerligt utvecklas utifrån kommunens behov av intern kontroll. Kommunstyrelsen ska med utgångspunkt från sin egen granskning och nämndernas uppföljningsrapporter utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll och i de fall förbättringar behövs se till att lämpliga åtgärder genomförs av berörd nämnd. Rapporteringen ska beslutas av kommunstyrelsen i samband med beslut om kommunens årsredovisning.

Nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom sina respektive verksamhetsområden. Nämnden ska som grund för sin styrning göra risk- och väsentlighetsanalyser. Med start 2019 används Stratsys för arbetet med intern kontroll, i likhet med den övriga planerings- och uppföljningsprocessen i Botkyrka kommun. Utbildningar i systemet hölls under våren 2019 och sedan dess är systemet i drift. Under hösten 2019 genomfördes workshops med socialförvaltningen och teknik- och fastighetsförvaltningen. Därefter arbetades en internkontrollhandbok fram under 2020. Förvaltningarna har uppmanats att börja arbeta enligt det arbets sätt som handboken föreskriver. I kontakt med kommunledningsförvaltningen framkommer att det är obligatoriskt att göra en risk- och väsentlighetsanalys som en del av framtagandet av internkontrollplanen, men det är inte tvingande att använda det arbets sätt som beskrivs i handboken och Stratsys.

Med risk- och väsentlighetsanalys avses i granskningsrapporten en sammanställning av samtliga risker i verksamheten, inklusive de risker som inte finns med i nämndens internkontrollplan.

Alla nämnder ska varje år, i samband med beslut om internbudget, anta en internkontrollplan som beskriver hur arbetet med den interna kontrollen ska bedrivas under året. Föranleder uppföljningen av föregående års plan behov av justering av innevarande års interna kontrollplan kan en reviderad internkontrollplan antas i samband med att nämnden beslutar om denna uppföljning. Resultatet av uppföljningen ska, med utgångspunkt från antagen plan, beslutas av nämnden i samband med att nämnden beslutar om bokslut med verksamhetsberättelse. Uppföljningen ska göras i den omfattning som fastställts i den interna kontrollplanen. I uppföljningen ska även resultatet av kommunstyrelsens övergripande granskning och som berör nämnden ingå.

Kommunledningsförvaltningen har för 2020 upprättat ett förslag till internkontrollplan. Planen tar upp kommunövergripande områden och kontrollmoment som en del av kommunstyrelsens uppsiktsansvar. Totalt ingår åtta kontrollmoment. Av dessa åtta kontrollmoment utförs två av respektive förvaltning och sex av kommunledningsförvaltningen. De kontroller som utförs av kommunledningsförvaltningen rapporteras löpande till respektive förvaltning efter det att granskning utförts, dock senast 31 oktober. Kommunledningsförvaltningen uppmanar respektive förvaltning att föreslå sin nämnd att ta in samtliga kontrollmoment i nämndens internkontrollplan. Föreslagna kontroller är kontroller utöver nämndernas egna risk- och väsentlighetsbedömda kontrollmoment.

Granskningsiakttagelser

Revisionsfrågor		Bedömning	Ev. noteringar
1. Verksamhetsplan	a) Har nämnden antagit en plan för sin verksamhet?	Grön	<i>Mål och internbudget 2020 med flerårsplan 2021-2023 antagen av nämnden 2019-12-10 § 120.</i>
2. Budget	a) Har nämnden antagit en budget för sin verksamhet?	Grön	Se ovan.
3. Mål	a) Finns mål formulerade för nämndens verksamhet?	Grön	<i>I Mål och internbudget 2020 med flerårsplan 2021-2023 anges nämndens mål för sex av fullmäktiges sju målområden.</i>
	b) Finns mål formulerade för nämndens ekonomi?	Gul	<i>Nämnden har i Mål och internbudget 2020 med flerårsplan 2021-2023 inte angett de två målsatta måtten enligt fullmäktiges direktiv för utvecklingsmål 7:2 – Botkyrka kommun har en god ekonomisk hushållning. Nämnden har formulerat ett eget ekonomisk mål: <i>Utbildningsnämndens träffsäkerhet i lämnade prognoser under året ökar.</i></i>
	c) Är målen uppföljningsbara (mätbara)?	Grön	<i>Till samtliga av nämndens mål anges så kallade målsatta mått. Till de flesta av dessa anges att målvärde i form av att värdet ska öka/minska. Vi noterar att målvärden saknas för ett fåtal av nämndens målsatta mått.</i>

Granskningsiakttagelser

Revisionsfrågor		Bedömning	Ev. noteringar
4. Rapportering och åtgärder	a) Har nämnden upprättat direktiv/instruktion för rapportering till nämnden?	E/T	Nämnden har inte upprättat egna direktiv utan utgår ifrån de kommundemensamma direktiven för rapportering.
	b) Fokuserar rapportering på måluppfyllelse och resultat?	Grön	Ja, bedömning av resultat och måluppfyllelse sker enligt direktiv i de obligatoriska rapporterna.
	c) Vidtar nämnden tydliga åtgärder för att nå mål för verksamheten?	Gul	I delårsrapporten sammanfattas måluppfyllelsen som genomgående god. Flera av nämndmålen bedöms inte i delårsrapporten då underlag saknas. Eventuellt behov av åtgärder tydliggörs därför inte heller. Bristande måluppfyllelse framkommer i verksamhetsberättelsen.
	d) Vidtar nämnden tydliga åtgärder för att nå mål för ekonomin?	Grön	I samband med ekonomisk uppföljning per februari, 2020-03-24 § 31 framkommer att förvaltningen ska återkomma i rapporteringen i delårsrapport 1 med ytterligare underlag och åtgärder till en plan för ekonomi i balans. I delårsrapport 1 2020-06-17 § 65 framkommer åtgärdsplaner på enhets- och central nivå. 2020-09-01 § 84 tar nämnden del av statusrapport avseende effektiviseringar juni 2020. Nämndens resultat för helåret är +23 mnkr.

Granskningsiakttagelser

Revisionsfrågor		Bedömning	Ev. noteringar
5. Måluppfyllelse	a) När nämnden uppsatta mål för verksamheten?	Gul	I verksamhetsberättelsen redovisas att två av fullmäktiges målområden nått god måluppfyllnad, där totalt två nämndmål nått god måluppfyllnad och ett nämndmål godtagbar måluppfyllnad. Fyra av fullmäktiges målområden har nått godtagbar måluppfyllnad, där totalt fem nämndmål nått god måluppfyllnad och åtta nämndmål godtagbar måluppfyllnad.
	b) När nämnden uppsatta mål för ekonomin?	Grön	Nämnden redovisar ett resultat mot driftbudget på + 23 mnkr. Ekonomiska målet är ej uppfyllt då träffsäkerheten i lämnade ekonomiska prognoser under året inte ökar. Den positiva avvikelsen utgör 1,4 procent av nämndens budget.

Granskningsiakttagelser, kontroll och åtgärder

Revisionsfrågor		Bedömning	Ev. noteringar
6. Direktiv för rapportering	a) Sker rapportering i enlighet med direktiv?	Grön	Rapportering till nämnden sker i enlighet med kommunövergripande direktiv.
	b) Är nämndens direktiv heltäckande?	Gul	Nämnden har inte upprättat egna direktiv för rapportering från verksamhet till nämnd.
7. Rapportering	a) Är rapportering till nämnden heltäckande vad gäller verksamhet?	Grön	Rapporteringen till nämnden under året innefattar rapportering från samtliga nämndens ansvarsområden. Av protokollsgranskning framkommer att en återkommande punkt på dagordningen är att nämnden får rapportering avseende verksamheten i form av "Utbildningsdirektör informerar".
	b) Är rapportering till nämnden heltäckande vad gäller ekonomi?	Grön	Ekonomisk rapportering till nämnden under året innefattar nämndens olika verksamhetsområden specificerade i internbudgeten.
	c) Används mätetal för ekonomi, prestationer och kvalitet för att kontrollera verksamhet och ekonomi?	Grön	Mätetal används för rapportering av ekonomi och måluppfyllelse.
	d) Fokuserar rapportering på analys av måluppfyllelse och resultat?	Grön	Rapportering av ekonomiska resultat i de obligatoriska rapporterna analyseras. Rapportering av verksamhetens måluppfyllelse i delårsrapport 2 innehåller analys i den omfattning som resultat för målen finns tillgängliga. Mer utförlig analys framkommer i verksamhetsberättelsen.

Granskningsiakttagelser, kontroll och åtgärder

Revisionsfrågor		Bedömning	Ev. noteringar
8. Åtgärder	a) Preciserar nämnden vid behov vad som ska göras, när det ska göras och av vem?	Gul	<p>Se 4c. Då prognoser för måluppfyllelsen inte kan rapporteras till nämnden under året på grund av att underlag ännu inte finns tillgängligt, kan inte heller nämnden fatta beslut om åtgärder för ökad måluppfyllelse. Bristande måluppfyllelse framkommer sedan i verksamhetsberättelsen.</p> <p>Se 4d. Nämnden tar under året del av åtgärder till en plan för budget i balans. Nämnden redovisar ett överskott för året.</p>
	b) Säkerställer nämnden att åtgärder genomförs enligt lämnade direktiv?	Grön	<p>Av protokollsgranskning framkommer att nämnden under året exempelvis tar del av handlingsplaner för aktuella skolor enligt plan samt redovisning av vidtagna åtgärder till Skolinspektionen.</p> <p>Nämnden godkänner 2020-09-01 § 84 <i>Statusrapport effektiviseringar juni 2020</i> och följer på så sätt upp effektiviseringskraven för år 2020 om totalt 55,1 mnkr. Vid halvårsskiftet hade förvaltningen slutfört centrala effektiviseringsåtgärder på 17,3 mnkr. Ytterligare effektiviseringar på 29,4 mnkr hanteras i enheters åtgärdsplaner.</p>

Granskningsiakttagelser, intern kontroll

Revisionsfrågor		Bedömning	Ev. noteringar
9. Riskanalys	a) Har riskanalys utförts i enlighet med fullmäktiges direktiv?	Grön	Enligt kommunens direktiv är det obligatoriskt för nämnderna att som grund för sin internkontroll göra risk- och väsentlighetsanalyser, men nämnderna behöver inte följa någon viss process för detta. I nämndens internkontrollplan beskrivs att som grund för framtagandet av nämndens internkontrollplan har risk- och väsentlighetsanalyser gjorts inom verksamhetsområdena. Resultatet av granskningar 2019 har vägts in i bedömningen över vilka kontroller som bör ingå 2020.
	b) Finns en dokumenterad riskanalys för intern kontroll?	Röd	Vi har i granskningen inte tagit del av någon risk- och väsentlighetsanalys utöver den nettolista som framgår av nämndens internkontrollplan.
10. Plan för intern kontroll	a) Har plan upprättats i enlighet med fullmäktiges direktiv?	Grön	Nämndens internkontrollplan innehåller de kommungemensamma kontrollmomenten i enlighet med direktiv.
	b) Har nämnden antagit plan för innevarande år?	Grön	<i>Internkontrollplan 2020 Utbildningsnämnden</i> antagen av nämnden 2020-02-18 §16.
	c) Är planen heltäckande, dvs. omfattar den förekommande risker av olika slag?	Grön	Nämnden har utöver de kommungemensamma kontrollerna nio egna, nämndspecifika kontroller. Totalt finns 17 kontrollpunkter i internkontrollplanen för nämnden.

Granskningsiakttagelser, intern kontroll

Revisionsfrågor		Bedömning	Ev. noteringar
11. Rapportering	a) Har nämnden upprättat direktiv för rapportering till nämnden?	E/T	Nämnden har inte upprättat egna direktiv utan utgår ifrån de kommungemensamma direktiven för rapportering av intern kontroll.
	b) Sker rapportering till nämnden enligt direktiv?	Grön	Ja, nämnden får enligt protokoll separat återrapportering av internkontrollen 2020-06-17 § 70 och 2021-02-09 § 8.
	c) Fokuserar rapportering på resultat och analys?	Grön	Återrapportering innehåller resultat och analys. Av de 17 kontrollerna i nämndens internkontrollplan har tio fått gott resultat och sju fått godtagbart resultat.
	d) Vidtar nämnden vid behov åtgärder utifrån lämnad rapportering?	Grön	För de kontroller som genomförts innan delrapporteringen och där behov av åtgärder identifierats anges dessa. I helårsuppföljningen framkommer planerade åtgärder utifrån brister. Majoriteten av kontrollmomenten föreslås ingå i 2021 års plan för fortsatt utveckling.
	e) Sker rapportering till styrelse/fullmäktige i enlighet med fullmäktiges direktiv?	Grön	Uppföljningen är beslutad av nämnd enligt kommunens direktiv.

Granskningsiakttagelser, prognos

Revisionsfrågor		Bedömning	Ev. noteringar
12. Direktiv för prognoser	a) Finns antagna direktiv/instruktion för att rapportera prognoser till nämnden?	Grön	Kommungemensamma direktiv.
	b) Sker rapportering i enlighet med direktiv?	Grön	Ja, delårsrapport 1 per april och 2 per augusti samt månadsuppföljningar per juni och oktober. Därutöver tar nämnden del av ekonomisk månadsuppföljning per februari, mars, april och september.
13. Verksamhet. Har nämnden fått årsprognos om måluppfyllelse för verksamheten?	a) Under tidsperioden 1 jan-30 apr	Grön	Delårsrapport 1 innehåller beskrivning av betydelsefulla händelser under perioden samt sammanfattande avvikelserrapportering gällande måluppfyllelse.
	b) Under tidsperioden 1 maj-31 aug	Grön	Delårsrapport 2 innehåller prognoser avseende måluppfyllelse för vissa målområden samt tillhörande analys. För en del av målområdena saknas ännu tillgänglig data.
	c) Under tidsperioden 1 sept-31 dec	-	<i>Ej aktuellt enligt direktiv.</i>
14. Ekonomi. Har nämnden fått årsprognos om måluppfyllelse för ekonomin?	a) Under tidsperioden 1 jan-30 apr	Grön	Ekonomisk rapportering per mars: -25 mnkr Delårsrapport 1 per april: -15 mnkr
	b) Under tidsperioden 1 maj-31 aug	Grön	Ekonomisk rapportering per juni: -15 mnkr Delårsrapport 2 per augusti: +1 mnkr
	c) Under tidsperioden 1 sept-31 dec	Grön	Ekonomisk rapportering per september: +1 mnkr Ekonomisk rapportering per oktober +7 mnkr

Granskningsiakttagelser, prognos

Revisionsfrågor		Bedömning	Ev. noteringar
15. Resultat	a) Är rapporterat årsresultat för verksamheten förenligt med lämnade årsprognoser?	E/T	Bedömning av måluppfyllelse i delårsrapporten saknas för samtliga målområden och för de flesta nämndmål.
	b) Är rapporterat årsresultat för ekonomin förenligt med lämnade årsprognoser?	Grön	Slutligt resultat: + 23 mnkr. Avvikelsen mellan lämnad prognos per augusti och faktiskt utfall uppgår till -0,5 procent.

2021-04-14

Anders Hägg

Uppdragsledare

Tobias Bjöörn

Projektledare

pwc.se

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Botkyrkas kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-10-26. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.