

Boxholms kommun  
Revisorerna

2015-03-30

BOXHOLMS KOMMUN KOMMUNSTYRELSEKONTORET	
2015 -03- 3 0	
Diariernr 2015.130	Diarieplanbeteckn 600
Handläggare Nozicow Hedqvist	

Kommunstyrelsen

#### Revisionsrapport – Barn- och utbildning, ledning, styrning och uppföljning

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av ledning, styrning och uppföljning av Barn- och utbildning i Boxholms kommun. Resultatet av granskningen har sammanfattats i bifogad rapport som härmed överlämnas för yttrande och beaktande i det fortsatta arbetet.

Vi önskar svar på rapporten senast den 15 maj 2015.

För Boxholms kommunrevisorer

Per-Arne Löfving  
Ordförande



BOXHOLMS KOMMUN KOMMUNSTYRELSEKONTORET	
2015 -03- 3 0	
Diarient	2015.190
Diarieplanbeteckn.	000
Handläggare	ROZINA Hedqvist

Boxholms kommun

Styrning, ledning och  
uppföljning

Revisionsrapport

KPMG AB  
2015-03-02

## Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte och revisionsfrågor	2
4.	Avgränsning	2
5.	Revisionskriterier	2
6.	Ansvarig nämnd	3
7.	Metod	3
8.	Iakttagelser	3
8.1	Skolinspektionens tillsyn 2010	3
8.2	Beskrivning av kostnader och måluppfyllelse av kunskapsmål	4
8.3	Styrkedjan	6
8.4	Ansvar och befogenheter	9
8.5	Rutiner för styrning	10
8.6	Återrapportering av delegationsbeslut och uppdrag	10
8.7	Mål för verksamheten	10
8.8	Uppföljning – mål, rutiner och system	11
9.	Bedömningar	12

## 1. Sammanfattning

- Hur ser styrkedjan ut från beslut till verkställighet?

Kommunstyrelsen är ansvarig för barn- och utbildningsverksamheten i kommunen. Ett barn- och utbildningsutskott förbereder ärenden till styrelsen. Barn- och utbildningschefen tillika sektionschefen för äldreomsorgen leder förvaltningen. Hon ingår också i kommunens ledningsgrupp under kommunchefens ledning. Själv leder hon en grupp med två rektorer och en förskolechef, vilka är första linjens chefer.

- Finns system och rutiner för hur styrning skall fungera på alla nivåer från kommunstyrelse till rektor/förskolechef?

Rent teoretiskt finns det system för hur styrningen ska fungera. Det finns emellertid flera brott på styrkedjan, till exempel mellan kommunstyrelsen och dess barn- och utbildningsutskott, vilket medfört att verksamheten och kommunstyrelsen hamnat långt ifrån varandra. Rektors och förskolechefens roll som chef och pedagogisk ledare på respektive enhet har inte varit så klar att personalen är medveten om vilka mål som styrelsen har satt upp.

- Finns det en tydlig fördelning av ansvar och befogenhet på ovanstående nivåer?

Det har rått en osäkerhet om ansvar och befogenheter mellan kommunstyrelsen och dess utskott. Barn- och utbildningschefen har tagit ett stort ansvar som delvis har sträckt sig in över rektors/förskolechefs område, till de sistnämndas fromma, men möjligen i längden till förfång för deras ledarroll.

- Har kommunstyrelsen tydliga instruktioner och krav på återrapportering av delegationsbeslut och uppdrag?

Kommunstyrelsen har förutsättningar att tydliggöra sina instruktioner och tydligare följa upp att beslut på delegation återrapporteras. I vissa fall saknas återrapportering över huvud, i andra fall har utskottet fått en återrapportering.

- Har styrelsen antagit egna mål (ej nationella) för verksamheten?

Kommunens tjänstemän har arbetat fram mål som antagits av kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

- Har styrelsen tydliga mål för kvalitetsarbetet?

Det har inte funnits några tydliga mål för kvalitetsarbetet. Skolinspektionen påpekade avsaknad av desamma redan under tillsynen 2010-2011.

- Har styrelsen ett uppföljningssystem för kvalitetsarbete, sina egna mål och måluppfyllelse avseende de nationella målen?

Det har inte funnits något genomtänkt uppföljningssystem för kvalitetsarbetet. Måluppfyllelsen av de kommunala målen har presenterats styrelsen, men resultaten

har varken analyserats djupare eller legat till grund för beslut för att nå en ökad måluppfyllelse.

## 2. Bakgrund

Bakgrunden till granskningen är bland annat revisorernas riskbedömning. Barn- och utbildning har under ett antal år uppvisat stora underskott gentemot budget. Med anledning av detta har frågan angående resursfördelning och anpassning av verksamheterna kommit i fokus. Det handlar också om att säkerställa en väl fungerande uppföljning och utvärdering av resultat såväl för ekonomi som verksamhet.

## 3. Syfte och revisionsfrågor

Övergripande syftet är att bedöma om kommunstyrelsens styrning och uppföljning av verksamheten är ändamålsenlig. Utifrån syftet skall följande revisionsfrågor besvaras:

- Hur ser styrkedjan ut från beslut till verkställighet?
- Finns system och rutiner för hur styrning skall fungera på alla nivåer från kommunstyrelse till rektor/förskolechef?
- Finns det en tydlig fördelning av ansvar och befogenhet på ovanstående nivåer?
- Har kommunstyrelsen tydliga instruktioner och krav på återrapportering av delegationsbeslut och uppdrag?
- Har styrelsen antagit egna mål (ej nationella) för verksamheten?
- Har styrelsen tydliga mål för kvalitetsarbetet?
- Har styrelsen ett uppföljningssystem för kvalitetsarbete, sina egna mål och måluppfyllelse avseende de nationella målen?

## 4. Avgränsning

Granskningen omfattar ledning och styrning av grundskola och förskola.

## 5. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier för denna granskning utgörs i huvudsak av följande:

- Skollag 2010:800
- Kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens riktlinjer och mål

## 6. Ansvarig styrelse/nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen.

## 7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- studium av relevanta dokument och
- intervjuer med kommunstyrelsens vice ordförande, ledamot av kommunstyrelsen, kommunchef, äldreomsorgs- tillika barn- och utbildningschef, f.d. barn- och utbildningschef, rektorer, förskolechef, representanter för Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund.

Revisionsrapporten har sakgranskats av barn- och utbildningschef Rozita Hedqvist.

## 8. Iakttagelser

### 8.1 Skolinspektionens tillsyn 2010

Under våren 2010 genomförde Skolinspektionen tillsyn i Boxholms kommun.<sup>1</sup> I tillsynsbeslutet påtalades brister inom flera områden bland annat beträffande måluppfyllelsen av kunskapsresultaten och det systematiska kvalitetsarbetet. Inspektionen konstaterar också att "de förtroendevalda har stor tilltro till förvaltningsledningens och rektorernas förmåga att leda verksamheten", men att huvudmannen måste tillse att rektorerna genomför sina uppdrag i enlighet med bestämmelserna och att de får förutsättningar att ta ansvar.

Av intresse för föreliggande granskning har varit att följa upp att huvudmannen har kommit till rätta med påtalade brister beträffande:

- delegationsordningen,
- huvudmannens uppföljning av att rektorerna genomför sina uppdrag i överensstämmelse med bestämmelserna och
- huvudmannens uppföljning och utvärdering av verksamheten samt hur resultaten av dessa beaktas i beslutsfattandet.

Tillsynen i Boxholm avslutades nästan ett år efter att beslutet fattades. I uppföljningsbeslutet av den 24 maj 2011 förutsätter Skolinspektionen att de av

---

<sup>1</sup> Skolinspektionen dnr 43-2010:109

huvudmannen planerade förbättringsinsatserna genomförs så att kvaliteten i verksamheten utvecklas i enlighet med skollag och läroplaner.

## 8.2 Beskrivning av kostnader och måluppfyllelse av kunskapsmål

SCB samlar in uppgifter om kostnader för skolan. I tabellen nedan visas en jämförelse över kostnaderna för grundskoleutbildning med kommunala huvudmän 2013 i Boxholm, pendlingskommuner och riket.

	total kostnad	lokaler och inventarier	undervisning	skolmåltider	läromedel, utrustning, bibliotek	elevhälsa	övrigt
Boxholm	99300	14600	53200	7300	2100	3180	18900
Pendlingskommuner	93400	17700	47800	5800	3800	2970	15300
riket	92600	17900	48400	5800	3800	2590	14100

(Källa: Siris, Skolverket och Utbildningsstatistik årsbok 2015, SCB)

Tabellen nedan visar den totala kostnaden per grundskolelev under räkenskapsåren 2011-2013.

	2013	2012	2011
Boxholm	99300	94700	89700
Pendlingskommuner	93400	91600	89400
riket	92600	90400	88000

(Källa: Siris, Skolverket och Utbildningsstatistik årsbok 2015, SCB)

Kostnaden för grundskoleutbildningen per elev har under åren 2011-2013 ökat med närmare elva procent. För jämförbara kommuner och riket som helhet har kostnadsökningen stannat på runt fem procent.

Resultaträkning	2014 (prel.)	2013	2012	2011	2010	2009
Totalt resultat	-3.720 tkr	-3.816 tkr	-2.948 tkr	-185 tkr	+231 tkr	+768 tkr

(Källa: Boxholms kommun)

Från och med budgetåret 2012 har Barn och utbildnings verksamhet kostat avsevärt mer än vad som har varit budgeterat. Den totala budgeten har under sexårsperioden ökat med

knappt tio procent medan årsutfallet ökat med drygt 14 procent, från ett överskott 2009 och 2010 till kraftiga underskott under de senaste tre åren. Det preliminära årsutfallet 2014 ligger på 103,4 procent av budget.

Orsakerna till de kraftiga budgetöverskridandena emanerar bland annat ur ökade interkommunala kostnader för grundskolelever och förskolebarn som läser respektive är placerade i andra kommuner framför allt i Linköping och i Mjölby. Budgeten har under åren ökat med 1-2 procent, vilket inte tillnärmelsevis har motsvarat de ökade kostnaderna för höjda lärarlöner och hyreshöjningar, vilket försvårat möjligheten att hålla budget. Trycket på förskolan har varit hårt. En helt ny förskola har byggts och nya avdelningar har öppnats. Inte heller för dessa satsningar fanns en tillräcklig resursförstärkning.

Kommunstyrelsen har, enligt tjänstemännen, hela tiden varit medveten om att budgeten inte har täckt de kostnader som den beslutade verksamheten har fört med sig. I ett protokoll från februari 2014 noteras också att barn- och utbildningschefen informerar kommunstyrelsen om ”en kraftig försämring avseende interkommunala ersättningar” (KS 2014-02-25 § 30) Förre barn- och utbildningschefen gör bedömningen att den budgetprocess som föregått 2015-års budget har varit mycket bra och han menar också att den nu gällande budgeten är rimlig och att verksamheten ska kunna bedrivas mot målen inom ram.

I SKL:s öppna jämförelser för grundskolan 2014, som bygger på studieresultaten efter läsåret 2012/2013, framgår att kunskapsresultaten i Boxholm ligger lågt eller mycket lågt i de flesta jämförelser med rikets alla kommuner. Bland annat kan nämnas att bara drygt hälften av eleverna i grundskolans årskurs tre klarade de nationella proven i matematik och svenska. Nästan en tredjedel av eleverna i årskurs 9 nådde inte målen i alla ämnen. Förbättringen från 2008/2009, då Skolinspektionen påtalade ”att behov av kraftfulla åtgärder föreligger”, är marginell. Andelen elever som efter årskurs 9 var behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram förbättrades betydligt mellan läsårssluten 2012 och 2013, då 93 procent av eleverna var behöriga till yrkesprogrammen, vilket placerade Boxholm på plats 45 bland rikets kommuner. År 2014 föll dock andelen ner till den betydligt lägre andelen 84 procent. I tabellerna nedan framgår kunskapsresultaten för årskurs nio under de senaste fyra åren i jämförelse med kommungruppen pendlingskommuner och riket.

Genomsnittligt meritvärde	Boxholm	Pendlingskommuner	Riket
2014	187	210	215
2013	194	208	213
2012	195	206	211
2011	183	205	211

(Källa: Siris, Skolverket)



Andel behöriga till yrkesprogram	Boxholm	Pendlingskommuner	Riket
2014	84	86	87
2013	93	87	88
2012	87	87	88
2011	77	88	88

(Källa: Siris, Skolverket)

### 8.3 Styrkedjan

Under de senaste åren har organisationen förändrats på olika sätt. Vid tiden för tillsynen 2010 ansvarade barn- och utbildningsnämnden för utbildningsverksamheten. Sedan 1 januari 2013 ligger ansvaret direkt under kommunstyrelsen, som har tillsatt ett barn- och utbildningsutskott, vilket har till uppgift att till kommunstyrelsen förbereda ärenden inom utbildningsområdet. Kommunstyrelsen menar att förändringen skulle ge styrelsen ett starkare grepp om ekonomin och den politiska styrningen bedrivs med högre kompetens, eftersom det råder brist på förtroendevalda. För att utskottets arbete verkligen ska avlasta styrelsen är det angeläget att ärendena bereds noggrant och att tydliga beslutsunderlag presenteras.

Utskottet består av fem ledamöter. Vid kommunfullmäktiges sammanträde den 3 november 2014 inkom ordföranden (s) respektive förste (s) och andre vice ordförande (m) i utskottet med en skrivelse, i vilken de avsåg sina uppdrag. Fullmäktige beslutade att ta upp ärendet som ett extra ärende och beslutade vidare "att godkänna avsägelseerna med omedelbar verkan". (KF 2014-11-03 § 146) Till kommunstyrelsens protokoll av den 25 november 2014 inkom folkpartiet och kristdemokraterna med en reservation mot kommunens budget och det sätt varpå beredningen skedde. Kommunfullmäktige fastställde budget för 2015 vid sitt sammanträde den 15 december 2014. (KF 2014-12-15 § 150). Vid kommunstyrelsens sammanträde den 7 januari 2015 utsågs nya ledamöter i utskottet.

I intervjuerna har framkommit att det uppenbarligen har funnits ett glapp i styrkedjan mellan kommunstyrelsen och tjänstemännen. På grund av sjukdom har barn- och utbildningsutskottet varit försvagat och de ledande politikerna i utskottet har inte haft den nära relation till kommunstyrelsens presidium som man skulle kunna vänta sig, enligt förre barn- och utbildningschefen. Enligt kommunstyrelsens presidium verkar det också ha rått en oklarhet i ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och dess utskott. De menar att den svaga politiska styrningen har fått till konsekvens att barn- och utbildningschefen har kunnat genomföra sina beslut utan att dessa har ifrågasatts.

Situationen inom den sociala sidan har varit en helt annan där både kommunstyrelsens presidium och kommunchefen har varit djupt engagerade i utskottets arbete.

Förvaltningen Kommunstyrelsen – barn- och utbildning har fram till årsslutet 2014 letts av barn- och utbildningschefen med ett särskilt ansvar för kommunens utbildningsfrågor från barnomsorg till vuxenutbildning. Efter förslag från kommunstyrelsen och beslut i fullmäktige har besparingar genomförts som bland annat innebar att barn- och utbildningschefen köptes ut i en pensionslösning och att sektionschefen för förvaltningen kommunstyrelsen – äldreomsorg nu också leder förvaltningen kommunstyrelsen – barn- och utbildning. På central kommunnivå finns en ledningsgrupp som leds av kommunchefen och i vilken Barn- och utbildningschefen sitter.

Kommunens förskolor och skolor leds av en förskolechef och två rektorer. Ansvaret för elevhälsan har åvilat chefen för elevhälsan. Hon har emellertid begärt att få vara tjänstledig, vilket beviljats. Hennes arbetsuppgifter fördelas nu mellan den nya barn- och utbildningschefen, de två rektorerna och förskolechefen.

Barn- och utbildningschefen leder rektorerna, förskolechefen och chefen för elevhälsan. Gruppen har träffats en gång i veckan och diskuterat gemensamma frågor. Även om beslutet formellt har fattats av de enskilda tjänstemännen har de upplevt ett starkt stöd i varandra. I gruppen har också satsningar och åtgärder kunnat vidtagas utifrån hela utbildningssektorns perspektiv och inte primärt den enskilda enhetens. Från och med 2015 kommer den nya chefen att kalla till ledningsmöte varannan vecka och ett tyngre ansvar kommer därmed att vila på de enskilda rektorerna och förskolechefen.

Rektorerna har nu personalansvar för omkring 40 medarbetare varav de flesta är lärare. Förskolechefen har personalansvar för närmare 65 förskollärare, barnskötare, personal inom pedagogisk omsorg, kokerskor, lokalvårdare med flera. Enhetscheferna oroar sig över hur de ska kunna verka som pedagogiska ledare, utveckla utbildningen och genomföra alla andra uppgifter enligt lag samt medarbetarsamtal och lönesamtal med en ökad arbetsbörda och tillika utan att ledas av en ämneskunnig chef. De upplevde förre barn- och utbildningschefen som ett stort stöd både genom att arbetsuppgifter fördelades mellan alla chefer i ledningsgruppen och att han agerade mentor för enhetscheferna.

Inför Skolinspektionens tillsyn genomförs enkätundersökningar med elever i årskurs 5 och 9 i grundskolan samt årskurs 2 i gymnasiet, alla vårdnadshavare och all pedagogisk personal. Under hösten 2014 genomfördes undersökningar i de kommuner som har tillsyn våren 2015. För denna granskning är den pedagogiska personalens syn på pedagogisk ledning och utveckling av utbildningen intressant. Värdet vid respektive påstående visar i hur hög grad som respondenterna instämmer i påståendet. Det högsta värdet är 10 och det lägsta 0.

Pedagogiskt ledarskap	Boxholm	Samtliga medverkande skolenheter
Rektor har god kunskap om det dagliga arbetet i skolan.	6,7	7,1
Rektor arbetar för att främja elevernas kunskapsutveckling.	7,2	7,9
Rektor tar ansvar för det pedagogiska arbetet på skolan.	6,7	7,3
Indexvärde för pedagogiskt ledarskap	6,9	7,4

(Källa: Skolinspektionen, Enkätresultat för pedagogisk personal i grundskolan i Boxholms kommun hösten 2014)

Utveckling av utbildningen	Boxholm	Samtliga medverkande skolenheter
Rektor ser till att utvärdering av elevernas kunskapsutveckling ligger till grund för utveckling av utbildningen	6,5	7,2
Rektor ser till att arbetssätt förändras om eleverna inte uppnår kunskapskraven.	5,7	6,6
Rektor ser till att uppföljningen av mitt och mina kollegers arbete leder till relevanta förändringar i arbetssätt.	5,2	6,4
Indexvärde för utveckling av utbildningen	5,8	6,7

(Källa: Skolinspektionen, Enkätresultat för pedagogisk personal i grundskolan i Boxholms kommun hösten 2014)

Resultaten för Boxholms kommun ligger i de flesta av de ämnesområdena som behandlas i enkäten under medelvärdet för samtliga medverkande skolenheter. Utveckling av utbildningen är det ämnesområde som tydligast skiljer sig negativt. För att stärka rektorernas möjlighet att verka som ledare för den pedagogiska utvecklingen anställdes i augusti 2012 en centralt placerad specialpedagog tillika chef för elevhälsan. Genom denna satsning avlastades rektor till viss del elevvårdande uppdrag.

Representanter för de fackliga organisationerna anser att rektorerna i hög grad brister i pedagogiskt ledarskap. De riktar också skarp kritik mot att kommunen brister i informations- och förhandlingsskyldigheten enligt medbestämmandelagen. Kommunen har inte gjort riskbedömningar i samband med de i budgeten förslagna neddragningarna på lärarsidan eller den redan effektuerade besparingen av halva barn- och utbildningschefstjänsten. Även arbetsmiljöarbetet påvisar brister. Vid ett av

Arbetsmiljöverket beslutat möte den 27 januari med representanter för det statliga verket, kommunen och de lärarfackliga huvudskyddsombuden, uteblev kommunen. Enligt kommunens tjänstemän berodde det på den mänskliga faktorn i samband med tung arbetsbörda. Kontakt är tagen med Arbetsmiljöverket, med avsikten att de åtgärder som behöver vidtagas också ska vidtagas.

Kommunstyrelsens vice ordförande framför tankar på att göra en noggrann översyn av tjänstemannaorganisationen och över de rutiner och riktlinjer som reglerar verksamheten. Moderaterna har i kommunfullmäktige lagt en motion om förändringar i den politiska ledningsstrukturen.

#### 8.4 Ansvar och befogenheter

Förre Barn- och utbildningschefen, rektorer och förskolechef anser att ansvar och befogenheter följs åt i organisationen. I jämförelse med större kommuner har emellertid de enskilda enhetscheferna ett mindre ansvar för ekonomi- och budgetfrågor. I Boxholm har detta i högre grad legat under barn- och utbildningschefen. Planering, prioriteringar och omdispositioneringar har gjorts efter samråd i barn- och utbildnings ledningsgrupp. Rektorer menar att barn- och utbildningschefen har tagit stort ansvar för frågor som i andra kommuner kanske skulle ha åvilat rektor. Orsaken till detta finns bland annat i skolledarnas höga arbetsbörda.

För kommunstyrelsens del är situationen däremot den omvända beträffande synen på ansvar och befogenheter. Representanterna för kommunstyrelsen menar att barn- och utbildningsutskottet inte hade kontrollen över till exempel det ekonomiska läget. De anser inte att barn- och utbildningschefen gav en korrekt bild av det ekonomiska läget inom utbildningsområdet och utskottets ledamöter ifrågasatte inte uppgifterna eller ställde krav på rättning. Kommunchefens bild är densamma såtillvida att kommunstyrelsen inte tog sitt ansvar för att budgeten utformades på så sätt att dess beslut kunde genomföras inom ram. Kommunchefen är däremot mycket tydlig med att barn- och utbildningschefen vid flera tillfällen tydligt klargjorde att kostnaderna för verksamheten skulle överstiga budgeterade medel. En av rektorerna menar också att hans förslag om att införa ett två-lärarsystem i undervisningen för att komma tillrätta med den låga måluppfyllnelsen för eleverna, godkändes av kommunstyrelsen och att den gav klartecken till att övertrassera budget med 800 tkr.

#### 8.5 Rutiner för styrning

Det är den politiska ledningen som har ansvar för verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Ärenden av mer rutinartad karaktär kan exempelvis delegeras till förvaltningschef eller rektor. Politiken kan återkalla en delegering, men inte ändra eller ompröva ett beslut som fattas på delegation. För beslut som är fattade på delegation ansvarar styrelsen eller i förekommande fall en nämnd. Kommunstyrelsen har beslutat

om en delegationsordning för barn- och utbildningsutskottets verksamhetsområde. I delegationsordningen framgår i vilket ärende och med stöd av vilket författningsrum som delegaten har att fatta beslut. Primärt delegeras till förskolechef respektive rektor, men ett antal ärenden är också delegerade till barn- och utbildningschef respektive ordförande i utskottet samt studie- och yrkesvägledare och skolskjutssamordnare.

## 8.6 Återrapportering av delegationsbeslut och uppdrag

Återrapportering av delegationsbeslut har inte fungerat fullt ut. Även här har det funnits en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och dess barn- och utbildningsutskott, i så måtto att det snarare har varit utskottet och inte styrelsen som har tagit emot återrapporteringen. Vid granskningen har framkommit att det sedan augusti månad 2014 till och med januari 2015 endast inkommit ärenden till kommunstyrelsen som behandlar ”delegationsbeslut avseende beviljat arbete hemifrån”. Kommunen har ingen rutin eller system för hur delegater kontinuerligt ska rapportera de beslut de fattar på delegation.

## 8.7 Mål för verksamheten

Kommunledningsgruppen har arbetat fram mål för kommunen som sedan antagits i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. I framarbetandet av målen har inte politiska representanter varit med, ej heller enhetschefer från skolor och förskola.

Kommunstyrelsen fastslog vid sitt sammanträde den 25 november 2014 tre mål för förskola och grundskola. Kommunfullmäktige beslutade vid sitt sammanträde den 15 december 2014 att fastställa kommunstyrelsens mål för barn- och utbildningsutskottet med ett tillägg av ett fjärde mål. (KF 2014-12-15 § 152)

- Alla elever ska känna sig trygga och ha arbetsro.
- Alla elever ska kunna läsa, skriva och räkna när de lämnar årskurs 3.
- Alla elever i grundskolan ska komma in på ett nationellt program på gymnasieskolan.
- Det långsiktiga målet ska vara att kontinuerligt höja meritvärdena.

I 2014-års arbetsmiljöenkät efterfrågas huruvida personalen i förskola, pedagogisk omsorg, fritidsverksamhet och grundskola känner ”till de av nämnden beslutade strategiska målen”.<sup>2</sup> Endast en fjärdedel svarade ja på frågan. Lika många svarade nej och hälften att de delvis kände till målen.

<sup>2</sup> Frågan löd: ”Känner du till de av nämnden beslutade strategiska målen?”

## 8.8 Uppföljning – mål, rutiner och system

Det dagsaktuella ekonomiska läget och prognoser för helåret analyseras av barn- och utbildningschefen kontinuerligt. Vid fyra tillfällen per år, i mars, maj, augusti och oktober, föredrar barn- och utbildningschefen det ekonomiska resultatet i utskottet och därefter i kommunstyrelsen.

I bokslutet för 2013 konstaterades alltså en negativ budgetavvikelse på närmare 4 miljoner kronor. Barn- och utbildningschefen gav sin förklaring till utfallet. Verksamhetens måluppfyllelse i relation till de kommunala målen presenterades, men någon analys, av att inget av de tre målen uppfylldes, gavs inte.

Redan i mars april 2014 var både politiker och tjänstemän helt klara över att budgeten för 2014 inte kunde hållas. Trots denna insikt fattade kommunstyrelsen inga beslut om åtgärder för att få budgeten i balans antingen genom tydliga direktiv om besparingsåtgärder eller tilläggsanslag.

I slutet av februari 2014 informerade barn- och utbildningschefen kommunstyrelsen om det ekonomiska utfallet för 2013. Han påtalade då den "kraftiga försämringen avseende interkommunala ersättningar". "Kommunstyrelsen ser med oro på utvecklingen." (KS 2014-02-25 § 30)

Vid fullmäktiges decembersammanträde 2014 fastslogs också att graden av måluppfyllelse ska mätas genom den årliga brukarenkäten, nationella prov i årskurs 3 jämte skriftliga omdömen samt den slutliga antagningen till gymnasieskolan.

Barn- och utbildningschefen har tillsammans med andra tjänstemän under hösten arbetat fram en ny modell för det systematiska kvalitetsarbetet. Kommunstyrelsen har varit med i diskussionerna. Huvudstrukturen ska vara likvärdig inom hela kommunen. Jag har tagit del av ett utkast till en plan för systematiskt kvalitetsarbete, som ska användas inom alla verksamheter inom området barn och utbildning. Planen innehåller tre delar: resultatdel, analysdel och utvecklingsdel. Just nu pågår ett arbete med att ställa samman en kvalitetsredovisning utifrån resultaten under läsåret 2013/2014.

Någon plan för hur arbetet ska bedrivas på huvudmannanivå har inte presenterats mig. Det har inte framgått på vilket sätt som kvalitetsarbetet på huvudmannanivå har legat till grund för beslut om åtgärder för ökad måluppfyllelse. Internkontrollplanen är och har varit ett viktigt dokument för att följa upp verksamhetens grad av måluppfyllelse, enligt tjänstemännen.


## 9. Bedömningar

Budgeten har under två års tid, 2012 och 2013, gått med underskott på omkring eller drygt tre miljoner kronor årligen. Styrelsen har inte kommit till rätta med problemet.

Resultatet för 2014 kommer också enligt dagens beräkningar att hamna på ett underskott på närmare fyra miljoner kronor. Ekonomiprocessen och ekonomistyrningen har inte fungerat tillfredsställande i Boxholms kommun. En budget har räknats fram genom schablonmässiga uppräknings av föregående års budget. Redan tidigt under budgetåret har politiker och tjänstemän insett att budgeten inte kommer att hålla och därför har tjänstemännen drivit verksamheten med underskott som följd. Inför 2015-års budget har ekonomichefen infört ett nytt budgetberäkningssystem som bygger på de faktiska kostnaderna för de föregående tre åren. Denna reform är en förutsättning för att budgeten ska fungera styrande. Det är viktigt att kommunstyrelsen tillser att de budgetramar som fastställts hålls, så att budgeten fungerar som ett styrande instrument. Om budgetramen är korrekt måste styrelsen tydligt klargöra hur budgeten ska fås i balans.

Ledningen och styrningen av barn- och utbildningsverksamheten i Boxholm kan stärkas. Kommunstyrelsen bör bli tydligare i sin styrning både genom budget och ett genomtänkt mål- och uppföljningsarbete. Huvudmannen har inte bedrivit ett systematiskt kvalitetsarbete där tydliga och i organisationen kända mål ligger till grund för verksamheten och där de olika enheternas och förvaltningens samlade resultat analyseras och blir till utgångspunkt för politiska beslut för ökad måluppfyllelse. Den under 2014 presenterade planen för systematiskt kvalitetsarbete utgör en god grund för ett kvalitetsarbete. Det är viktigt att styrelsen tillser att tydliga rutiner fastställs och att rapporter av hög kvalitet kommer till styrelsens kännedom och där ligger till grund för de politiska besluten. Kommunstyrelsen måste också tillse att alla beslut fattade på delegation återrapporteras.

Ledningsresurserna inom barn och utbildning är begränsade. Barn- och utbildningschefens arbetsuppgifter ska, sedan 1 januari 2015, utföras med betydligt mindre ledningsresurs av den nya chefen tillika sektionschefen för äldreomsorgen. Index för rektors pedagogiska ledarskap och rektors utveckling av utbildningen ligger lägre i Boxholm än medelvärdet av samtliga medverkande skolenheter i Skolinspektionens enkätresultat 2014. Vid den år 2011 avslutade inspektionen påtalade Skolinspektionen att huvudmannen brister i sin "uppföljning av att rektorena genomför sina uppdrag i överensstämmelse med bestämmelserna" Huvudmannen måste med detta i åtanke noggrant följa upp konsekvenserna av denna ökade arbetsbörda för barn- och utbildningschefen, rektorer och förskolechef och då särskilt beakta att rektor och förskolechef ges förutsättningar att vara ledare för det pedagogiska arbetet och verka för att utbildningen utvecklas enligt gällande styrdokument.

  
Joakim Nertyk  
verksamhetsrevisor

  
Elisabeth Carelind  
auktoriserad revisor, kundansvarig