

Tjänsteställe, handläggare

Revisorerna

För kännedom

Kommunstyrelsen i:
Gällivare kommun
Jokkmokks kommun
Kiruna kommun
Pajala kommun

Förbundsdirektionen
Gymnasienämnden

1 Direktionens och gymnasienämndens ansvarsutövande

Revisorerna ska varje år i revisionsberättelsen särskilt uttala sig i frågan om ansvarsfrihet för direktion och nämnd samt de enskilda förtroendevalda i sådana organ. I revisionsuppgiften ingår att pröva om verksamheten, utifrån en helhetssyn, bedrivs på ett sätt som tillgodoser kommuninvånarnas rättmätiga krav på:

- Effektivitet och kvalitet
- Tillförlitlighet och säkerhet
- Styrbarhet

Utgångspunkten för revisorernas årliga ansvarsprövning är direktionens och gymnasienämndens ansvar och aktiva arbete för att skapa förutsättningar för en ändamålsenlig och säker verksamhet sett utifrån skyldigheter och uppdrag de har från medlemskommunerna och lagstiftning.

1.1 Ansvarsutövande verksamhetsåret 2013

Vi har, i egenskap av förtroendevalda revisorer i Lapplands kommunalförbund, under verksamhetsåret 2013 år valt att genomföra den övergripande granskningen av förbundsdirektionen och gymnasienämnden ansvarsutövande genom att löpande under året följa direktionens och nämndens verksamhet bl a via protokollen och i samband med granskningen av delårsrapporten. Avslutningsvis har vi träffat direktionen och gymnasienämnden.

Träffarna har genomförts utifrån ett till direktionen och nämnden i förväg utskickat frågeunderlag och detta frågeunderlag har sedan använts i efterföljande diskussionen. För 2013 års verksamhet innebär detta att vi genomfört den årliga ansvarsutövande-granskningen med särskild inriktning på följande områden:

- Ledning, styrning ekonomi och kontroll inkl åtgärder för att stärka ekonomifunktionen
- Offentlighetsprincipen
- Uppföljning av revisionens tidigare synpunkter bl a
 - gymnasienämndens arbete med anpassning av verksamheten utifrån ny skollag och läroplan för gymnasieskolan

Våra iakttagelser från ansvarsutövandegranskningen sammanfattas i föreliggande skrivelse. Våra ställningstaganden och bedömningar redovisas nedan med kursiverad stil. I granskningen, liksom vid upprättandet av denna skrivelse, har vi biträttas av sakkunniga från PwC.

Tjänsteställe, handläggare

Revisorerna

2 Ledning, styrning och ekonomi

Enligt förbundsordningen är ändamålet med verksamheten i Lapplands kommunalförbund att utveckla och fördjupa samarbetet mellan parterna och att samordna de gemensamma resurser som innefattas i kommunalförbundets verksamhet för att därigenom åstadkomma ett bättre resursutnyttjande och tillhandahålla en kvalitetsstark och effektiv verksamhet på ett för kommunmedborgarna positivt sätt.

I sin verksamhet ska förbundet iaktta de samordningsdirektiv som medlemskommunerna kan komma att fastställa i syfte att nå samordningsvinster.

Kommunallagen fastställer att nämnderna (motsvarande) var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämndernas strategiska arbete och framförhållning är särskilt väsentlig i tider när det ekonomiska läget försämras. Detta för att klara ekonomin inom tilldelade ramar samtidigt som de uppsatta verksamhetsmålen för kvalitet m m också ska nås.

2.1 Resultat och bedömning

Via förbundsordningen som är antagen av respektive medlemskommuns fullmäktige framgår övergripande ändamål och uppgifter för den verksamhet som bedrivs inom ramen för Lapplands kommunalförbund. Enligt både direktion och nämnd utgör nuvarande förbundsordning en bra grund vid beslut om nödvändiga prioriteringar.

Övergripande styrdokument och mål är antagna. Löpande ekonomisk uppföljning sker vid varje möte med direktion resp gymnasienämnd. I övrigt lämnas rapportering i olika frågor, målen följs upp var 6:e månad samt att den årliga budgetprocessen också bidrar till såväl styrning som uppföljning.

Internkontrollplan finns antagen för året. Internkontrollplanen innehåller också vissa riskbedömningar. Vid mötena med direktion och gymnasienämnd framkommer dock betydligt fler risker än de som redovisas i planen. Risker kan exempelvis handla om ifall utbildningsbehoven sammanfaller med utbudet och såväl den enskildes som arbetsmarknadens behov. Andra risker som nämns är förändrade elevströmmar mot andra orter, personbaserad sårbarhet inklusive stora behov av nyrekrytering av lärare, funktion i IT-system, ekonomi- och personaladministration samt bristande efterlevnad mot policies resp icke verkställande av beslut. Upphandling, arbetsmiljö m m innehåller också risker och olika åtgärder har vidtagits för att stärka upp dessa områden.

Blandade undervisningsformer med ny teknik, distansundervisning och om det påverkar kvaliteten i verksamheten behöver enligt gymnasienämnden diskuteras mer. Olika former och nivåer av digitala tekniker används ö h t i skolorna idag. LKF bedriver ingen renodlad fjärrundervisning utan blandade undervisningsformer. Tack vare möjligheterna till fjärrundervisning (och ett bredare utbildningsutbud) har t ex Pajala fördubblat andelen som går gymnasiet på hemmaplan, d v s inom LKF jämfört med innan Lapplands gymnasium bildades.

Tjänsteställe, handläggare

Revisorerna

Helåret 2013 gav för gymnasienämnden ett underskott på drygt 3 mnkr medan det för hela LKF landade på knappt -2,4 mnkr. Enligt direktionen ska 1,5 mnkr av det ansamlade underskotten återhämtas under 2014 och resterande delar de därpå följande två åren.

Direktionen bedömer trots denna ekonomiska situation att det finns goda förutsättningar att nå både ekonomi i balans och verksamhetsmålen. Långsiktigt ska ett bättre och större kvalitativt utbud uppnås med sänkta kostnader. Den hotbild som fanns ang minskande statsbidrag för gymnasiet är nu borta, likaså har de interkommunala strömmarna blivit betydligt positivare för LKF. Sammantaget ger detta goda möjligheter för en ekonomi i balans, särskilt som minskningen av årskullarna avtagit.

Angående ekonomifunktionen har en ekonom till anställts genom omfördelningar i budgeten. LKF är i o m 2013 års slut ikapp med sin årsplanering. En fullständig budget finns framtagen och till den kopplas rapportsystemet. Kiruna kommun har också lovat ge fortsatt stöd vid behov, exempelvis kopplade till det nya ekonomisystemet.

Vi bedömer att direktion och nämnd till övervägande del bedriver ett tillfredsställande målarbete. Väsentligt är att målarbetet kontinuerligt hålls levande och att mål följs upp, revideras och anpassas till de förändringar som sker i omvärlden och i övriga förutsättningar.

Angående löpande uppföljning av ekonomi och verksamhet bedömer vi att denna fungerar tillfredsställande, samtidigt ser vi med viss oro på de underskott som 2013 har genererat, liksom på de sedan tidigare år ansamlade underskotten för förbundet.

Vi noterar särskilt direktionens och gymnasienämndens arbete med internkontrollutveckling och att en internkontrollplan funnits för 2013. Kopplat till internkontrollarbetet är frågan om befintliga risker i verksamheterna. Vi noterar här att riskanalyser har inkluderats i internkontrollplanen. Samtidigt ser vi behov av att mer heltäckande analyser genomförs och rekommenderar såväl direktion som gymnasienämnd att i det fortsatta internkontrollarbetet vidga arbetet med sådana.

3 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsreglerna finns i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. I korthet innebär den sk offentlighetsprincipen att allmänhet och massmedia skall ha insyn i myndigheternas verksamhet. Alla, svenska såväl som utländska medborgare, har rätt att ta del av de handlingar som finns hos myndigheterna. Som myndigheter räknas varje kommunal nämnd/styrelse och de därmed under dem hörande förvaltningar/enheter/avdelningar.

Vidare ingår yttrandefrihet för tjänstemän m fl i offentlighetsprincipen. Denna definieras i regeringsformen som ”frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor”. En tredje hörnsten i offentlighetsprincipen är meddelarfriheten. Denna innebär en rätt för ex vis tjänstemän att till massmedia meddela uppgifter och underrättelser för offentliggörande.

Tjänsteställe, handläggare

Revisorerna

I vissa fall omfattar meddelarfriheten även hemliga uppgifter. Yttrandefriheten och meddelarfriheten kan begränsas av offentlighets- och sekretesslagens regler.

Enligt arkivlagen ska i varje kommun och landsting finnas en särskild arkivmyndighet. Ett kommunalförbund bildar en egen kommun. Det betyder att det är sin egen arkivmyndighet. Förbundsdirektionen är därigenom arkivmyndighet. Arkivmyndigheten ska enligt arkivlagen utöva tillsyn över att myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt samma lag. Här ingår praktiskt taget alla moment i myndighetens dokumenthantering och arkivbildning. Arkivmyndighetens tillsyn skall enligt arkivförordningen utövas genom regelbunden inspektion hos myndigheterna.

3.1 Resultat och bedömning

Vid mötena med både direktion och gymnasienämnd har framkommit att området offentlighet och sekretess hittills är förhållandevis oreglerat i förbundet vad gäller styrande dokument, arkivbildning etc. Vår granskning visar också att det inte finns dokumenterade rutiner för detta, vilket nu håller på att tas fram enligt direktionen. Praktiska rutiner har dock funnits. Direktionen har upprepat målet att ta fram ovanstående inför 2014 och kansliet avser ta tag i dessa frågor under året. För tillfället lever LKF således inte upp till offentlighetslagstiftningens krav i alla avseenden. Än så länge har LKF en relativt liten dokumentmängd men inom några år finns enligt direktionen risk att oreda uppstår om inte planer och rutiner tas fram.

Vi bedömer det som otillfredsställande att LKF ännu efter många års verksamhet inte har säkerställt att offentlighetslagstiftningen tillämpas på ett korrekt sätt. Behovet av att detta skyndsamt åtgärdas får vidare anses som stort då förbundets verksamhet vuxit kraftigt sedan bildandet av Lapplands gymnasium.

4 Uppföljning av revisionens tidigare synpunkter

Direktionen; Revisionen påpekade i fjolårets granskning att fortsatt utveckling krävdes avseende förbundets internkontrollarbete och dels avseende direktionens uppsikt av gymnasienämnden och dess verksamhet (särskilt vad gällde att säkerställa likvärdig tillgång till elevhälsans samtliga funktioner).

Frågor:

- Vilka åtgärder har vidtagits eller planeras inom direktionen avseende dessa två områden?

Utöver det fortsatta arbetet med mål och internkontroll vilket kommenterats ovan sker uppsikten genom att gymnasienämnden bjuds in att redovisa verksamheten och särskilda frågor vid behov. Exempel på detta är den särskilda redovisning direktionen begärt avseende skolinspektionens tillsyn och då särskilt vård- och omsorgsprogrammet.

Tjänsteställe, handläggare

Revisorerna

Gymnasienämnden: Revisionen granskade under 2012 nämndens verksamhetsanpassning utifrån ny skollag och gymnasieförordning. Vår sammanfattande revisionella bedömning var att gymnasienämnden genom styrning och uppföljning i väsentliga, men inte heltäckande, delar säkerställt att ny skollag och nya förordningar implementeras och tillämpas. De områden som återstod för nämnden att utveckla var följande:

- Att uppdaterade rutinbeskrivningar avseende hantering av elever i behov av särskilt stöd finns vid varje skolenhet. Rutinbeskrivningarna bör även säkerställa att ärendehantering sker på ett rättssäkert sätt i alla skolenheter. Nämnden hade också att säkerställa likvärdig tillgång till elevhälsans samtliga funktioner.
- Att nämndens ansvarsfördelning i form av samlad delegationsordning ännu inte hade reviderats på ett ändamålsenligt sätt. Vidare bedömde vi att förbundets riktlinjer för klagomålshantering var i behov av komplettering med information om tillförlitligt tillvägagångssätt för klagomålshantering på skolenhetsnivå.

Frågor:

1. Vilka åtgärder har vidtagits eller planeras inom nämnden avseende dessa två områden?

Enligt nämnden antogs i början av 2013 en ny delegationsordning, och rutiner och information om klagomålshantering ska nu finnas på plats.

2. Finns någon tidplan för när aktuella men ännu ej genomförda förändringar ska vara genomförda?

Angående stöd till eleverna finns, enligt nämnden, rutiner utarbetade men däremot återstår att tydliggöra skillnaderna mellan *stöd* och *särskilt stöd* i enlighet med Skolinspektionens synpunkter.

4.1 Resultat och bedömning

Vi noterar som positivt att LKF har vidtagit eller påbörjat åtgärder i enlighet med revisionens synpunkter.

Vi bedömer att direktionen och gymnasienämnden på ett tillfredsställande sätt har åtgärdat eller inlett åtgärdsarbete, i linje med våra tidigare bedömningar och förslag.

Tjänsteställe, handläggare

Revisorerna

5 Övriga frågor

Utöver vad som kommenterats ovan så diskuterades även ett antal övriga frågor med direktionen och nämnden. Av dessa vill vi här lyfta fram följande:

Gymnasienämnden;

- Hur har Skolinspektionens tillsyn, främst avseende vård- och omsorgsprogrammet på gymnasiet/Bokenskolan hanterats?

Nämnden lyfter fram att den diskuterar frågan vid varje sammanträde och har löpande ställt krav på åtgärder. Vidare har ett möte med politiker, skolläring och föräldrar hållits nyligen. Överenskommelser gjordes då om åtgärder som skulle vidtas.

En särskild resurs är även tillsatt på Bokenskolan ett antal veckor fram till påsk 2014 för att kompensera de elever som drabbats av problemen med fjärrundervisningen.

6 Revisionens sammanfattande bedömning

Avslutningsvis bedömer vi att direktionens och nämndens arbete följer en i väsentliga delar ändamålsenlig struktur. När det gäller målarbete och intern kontroll har förbundet fortsatt sitt utvecklingsarbete avseende framförallt den interna kontrollen vilket vi ser som väsentligt för att säkerställa en effektiv och kvalitativ verksamhet. Samtidigt finns behov av mer omfattande riskanalyser, inte minst kopplade till gymnasiets framtida kompetensförsörjning.

Vidare krävs aktiva och snara åtgärder för att komma ifatt när det gäller tillämpningen av offentlighetslagstiftningen.

Vi kommer inom ramen för vår årliga granskning följa direktionens och nämndens utvecklingsarbete inom bland annat de ovan diskuterade områdena.

För Lapplands kommunalförbunds revisorer

Sören Engelmark
Av Gällivare kommun utsedd revisor

Lennart Albinsson
Av Jokkmokks kommun utsedd revisor