

Vänersborgs kommun
Kommunstyrelsen

2016 -03- 03

Dnr: 2016/119

Revisionsrapport

Granskning av ledning och styrning

Kunskapsförbundet
Väst

Håkan Olsson
Certifierad Kommunal
Yrkesrevisor
Daniel Brandt
februari 2016

pwc

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning.....	2
1.1.	Revisionell bedömning.....	3
1.1.1.	Direktionen	3
1.1.2.	Medlemmarna.....	4
2.	Inledning.....	6
2.1.	Bakgrund till revisorernas granskning.....	6
2.2.	Bakgrund till bildandet av Kunskapsförbundet Väst.....	6
2.3.	Syfte, revisionsfråga och granskningsområden	7
2.4.	Metod och avgränsning	8
2.5.	Förkortningar	8
3.	Iakttagelser och bedömning	9
3.1.	Organisation	9
3.2.	Lagar och övriga styrdokument för kommunalförbundet	10
3.2.1.	Kommunallagen.....	10
3.2.1.1.	Bedömning och kommentarer	10
3.2.2.	Konsortialavtal.....	11
3.2.2.1.	Bedömning och kommentarer	11
3.2.3.	Förbundsordning.....	13
3.2.3.1.	Bedömning och kommentarer	14
3.2.4.	Direktionens reglemente	18
3.2.4.1.	Bedömning och kommentarer	19
3.2.4.2.	Beredning och beslut av ärenden i övrigt.....	21
3.3.	Brister enligt skolinspektionen	22
3.3.1.1.	Bedömning och kommentarer	22
3.4.	Ekonomistyrning.....	23
3.4.1.	Modell för resursfördelning	23
3.4.1.1.	Bedömning och kommentarer	23
3.4.2.	Ekonomisk rapportering och uppföljning	24
3.4.2.1.	Bedömning och kommentarer	24

1. *Sammanfattning*

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kunskapsförbundet Väst, Trollhättans stad och Vänersborgs kommun har PwC genomfört en granskning av ledning och styrning av Kunskapsförbundet Väst genom omfattande dokumentstudier för perioden 2013-2015 och intervjuer av 15 politiker och tjänstemän inom både förbundet och medlemskommunerna.

Vår samlade bedömning är att direktionen inte fullt ut har en tillräcklig intern kontroll samt att verksamheten inte fullt ut bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt. Vår bedömning är också att medlemmarnas (kommunstyrelserna genom ägarsamrådet) kontroll och uppsikt inte är helt tillräcklig.

Vi vill dock understryka att denna bedömning är gjord utifrån de avgränsade kontrollmålen som valts utifrån revisorernas riskbedömning och att denna rapport fokuserar på avvikelser. I många andra avseenden har både medlemmarnas och förbundets ledning, styrning och förändringsarbete utförts på ett positivt sätt utifrån de utmaningar och visioner som också beskrivs i utredningsunderlag inför bildandet av Kunskapsförbundet Väst.

- Förbundet startade sin verksamhet med mycket kort förberedelsetid och den var från början underfinansierad. Elevantalet minskade och förbundet hade fler program, personal och lokaler än vad verksamheten krävde. Samtidigt som en ny organisation startades upp, med all formalia som skulle på plats, skulle också ledningsorganisationen omstruktureras utifrån två medlemmars olika organisations- och ledarkultur. Verksamheten skulle också effektiviseras avseende både ekonomi (personal, lokaler program m.m.) och kvalitet. Därtill kom det allt fler nyanlända som ökade behoven av insatser i berörda verksamheter.
- Under de 3 år som förbundet verkat har en ny organisation för administration och ledning samt en ny rektorsorganisation införts, lokalytorna har minskat och effektiviserats och utbildningsmiljön har förbättrats genom omfattande renoveringar av gymnasieskolorna. Program och antal lärare har anpassats till ett minskat elevantal samtidigt som efterfrågan på språkintröduktionsprogram ökat kraftigt.
- Särskilt intressant och viktigt är det utvecklingsarbete som direktionen nu bedriver för att öka utbildningens kvalitet genom bl. a. ett systematiskt kvalitetsarbete med kvalitetsdialoger och en särskild kvalitetsrapport.

De områden som denna granskning avgränsats till avser följsamheten till de styrdokument som medlemmarna beslutat om och som reglerar både medlemmarnas och förbundets roller samt om dessa styrdokument är upprättade i enlighet med kommunallagens krav och att de i övrigt är ändamålsenliga.

Vi har uppmärksammat att det finns en stor kunskapsbrist och osäkerhet om formella och juridiska förutsättningar samt den praktiska innebörden av upprättade styrdokument.

Granskningen visar också på betydande oklarheter och t.o.m. felaktigheter i styrdokumentet samt att all formalia ännu inte är på plats, vilket försvårar för de ansvariga att klara sin uppgift utifrån de frågor som denna granskning tar upp.

En annan viktig fråga som kan utvecklas handlar om ansvars- och rollfördelning mellan medlemmarna genom ägarsamrådet och direktionen, förbundsdirektören och övriga chefer (linjeorganisationen). Det handlar om formell och informell ledning och styrning.

Flera av de intervjuade uttrycker att det finns ett demokratiskt underskott och att ägarsamrådet agerar som förbundets högsta beslutande organ och inte som medlemmar i ett kommunalförbund.

Som revisorer kan vi inte ifrågasätta lagstiftning och andra formella grunder för ett kommunalförbund. Men när formella felaktigheter sker eller informella ledarskapet övertar kommandot och frångår linjeorganisationen, uppstår situationer och händelser som vi som revisorer måste påtala.

I det här fallet bör parterna uppmärksammas på vikten av en tydlig, men formellt korrekt, ledning och styrning som skapar legitimitet, goodwill och bidrar till "den goda arbetsplatsen".

1.1. Revisionell bedömning

1.1.1. Direktionen

Vi bedömer att direktionen inte fullt ut;

- har en tillräcklig intern kontroll
- bedriver verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt.

Denna bedömning grundar vi på att;

Direktionen har upprättat ett reglemente för intern kontroll 2013-03-18 men de har inte upprättat någon kontrollplan eller utfört några kontroller under 2013-2015.

Direktionen har inte upprättat någon finanspolicy, som skall beslutas av respektive medlem (fullmäktige) i enlighet med förbundsordningen.

Det har tagit för lång tid att få igång tillfredställande rutiner för ekonomisk uppföljning, vilket delvis förklaras av förändringar i förbundets organisation. Men direktionen beslutade först i oktober 2015 om månadsvis uppföljning och rapportering till direktionen.

Det saknas ett undertecknat uppdragsavtal med Vänersborgs kommun för 2015.

Avtal och utgående skrivelser skall undertecknas av ordförande (el vice ordförande) samt förbundsdirektören. Vid vår kontroll förekom avtal som endast var undertecknade av förbundsdirektören (Avtal rörande SFI 2016 med både Trollhättans och Vänersborgs kommun).

Direktionen har inte tillräcklig kunskap om de formella regler som gäller för förbundet genom kommunallagen, konsortialavtalet, förbundsordningen och direktionens reglemente.

Direktionen har inte alltid agerat formellt korrekt eller drivit frågor med tillräcklig kraft. Beredning av ärenden till direktionen har ibland tagit lång tid och beslutsunderlaget har varit bristfälligt. Direktionen har varje år beslutat/fastställt budgeten senare än vad förbundsordningen anger. Dessutom har direktionen inte något år klarat av att anpassa verksamheten till budgetramen, trots bl.a. uppsägning av personal, vikariebegränsning samt anpassning av program och lokaler m.m.

Dessa brister kan delvis förklaras av att direktionen ofta har inväntat synpunkter och besked från ägarsamrådet.

Vår granskning visar att det finns en viss samsyn angående arbetet med att stärka likvärdigheten. Det saknas dock en tydlig bild av hur detta ska ske och på vilket sätt resursfördelningssystemet ska stödja denna process.

Det saknas ett formellt beslut om vilka ekonomiska styrprinciper och rutiner som gäller inom förbundet avseende bl a tidpunkter för rapportering samt vilken nivå som resultatet ska följas upp på (skolenhet, verksamhet etc.).

1.1.2. Medlemmarna

Vi bedömer att medlemmarna inte fullt ut har en tillräcklig kontroll och uppsikt över förbundet.

Denna bedömning grundar vi på att;

Det finns formella felaktigheter, otydligheter och delvis motstridiga uppgifter i förbundsordning och direktionens reglemente avseende;

- Val av ersättare till revisorerna
- När, hur och för vilka frågor som samråd skall ske
- Vad som gäller vid uppsägning av lokaler
- Budgetprocessen och beslut om bidrag från medlemmarna.

Ägarsamrådet har även agerat på ett informellt sätt som inte alltid har stöd av kommunallagen eller styrdokumentet.