



**ÖSTERSUNDS
KOMMUN**
STAAREN TJÆLTE

REVISIONSRAPPORT
**GRUNDLÄGGANDE
GRANSKNING AV
FULLMÄKTIGEBEREDNINGEN
SKOLSTRUKTUR**

Anneth Nyqvist,
Certifierad kommunal revisor
Dnr: REV/00023/2021

Innehållsförteckning

1	INLEDNING/BAKGRUND.....	3
2	SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING	3
3	AVGRÄNSNING.....	3
4	REVISIONSKRITERIER.....	3
5	ANSVARIG STYRELSE/NÄMND	4
6	METOD	4
7	RESULTAT AV GRANSKNINGEN	4
7.1	FULLMÄKTIGEBEREDNINGAR.....	4
7.2	BEREDNINGENS UPPDRAG	4
7.3	VERKSAMHETSPLAN OCH BUDGET	5
7.4	UPPFÖLJNING OCH RAPPORTERING.....	6
8	KVALITETSSÄKRING	10
9	UNDERTECKNANDE.....	10

1 INLEDNING/BAKGRUND

Kommunens revisorer granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionsledning all verksamhet som bedrivs inom styrelsen, nämndernas och fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden. Styrelsen, nämnder och beredningar ska förvalta och genomföra verksamheten i enlighet med fullmäktiges uppdrag, lagar och föreskrifter.

Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Nämnder och beredningar ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, samt de föreskrifter som gäller för verksamheten följs. De ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

Den grundläggande granskningen genomförs varje år avseende nämnder och styrelser och är till sin karaktär en löpande insamling av fakta och iakttagelser.

Östersunds kommun har 2021 utsett fullmäktigeberedningen Strategi Skolstruktur.

2 SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING

Syftet med granskningen har varit att ge underlag för revisorerna att uttala sig om beredningen har utfört sitt uppdrag på ett på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den interna kontrollen har varit tillräcklig.

Revisionsfrågor

Granskningen besvarar följande revisionsfråga:

- Har fullmäktigeberedningen bedrivit sin verksamhet i enlighet med de uppdrag och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten?

För att besvara revisionsfrågan har följande avstämningar gjorts:

- Har fullmäktigeberedningen planerat för sin verksamhet?
- Har fullmäktigeberedningen en budget för sin verksamhet?
- Har fullmäktigeberedningen följt upp och rapporterat sitt resultat?
- Har fullmäktigeberedningen verkat inom sitt uppdrag och fattat beslut inom ramen för sina befogenheter?

3 AVGRÄNSNING

Granskningen har avgränsats till verksamhetsåret 202a.

4 REVISIONSKRITERIER

Vår bedömning har utgått från:

- Kommunallagen (2017:725)
- Fullmäktiges arbetsordning
- Projektdirektiv Fullmäktigeberedning Skolstruktur 2020-10-20 § 208 Dnr 00574-2019
- Fullmäktigebeslut

5 ANSVARIG STYRELSE/NÄMND

Granskningen avser fullmäktigeberedningen Skolstruktur.

6 METOD

Granskningen har utförts genom inhämtning och granskning av styrande dokument och protokoll.

7 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

7.1 FULLMÄKTIGEBEREDNINGAR

Av kommunallagen¹ framgår att fullmäktige får inrätta fullmäktigeberedningar för beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden som ska avgöras av fullmäktige.

Om ett ärende bara har beretts av en fullmäktigeberedning, ska en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör ges tillfälle att yttra sig. Styrelsen ska alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning².

Vidare framgår att en fullmäktigeberednings sammanträden ska hållas inom stängda dörrar³. En sådan beredning får dock besluta att dess sammanträden ska vara offentliga, om fullmäktige har medgett det.

Fullmäktige i Östersunds kommun har fastställt arbetsordning i april 2020⁴ där det bl.a. framgår:

- Fullmäktige tillsätter de beredningar som behövs under mandatperioden och om beredningens sammansättning och storlek.
- En fullmäktigeberedning kan endast ha beredningsuppgifter.
- En fullmäktigeberedning bestämmer själv huruvida ett sammanträde ska vara offentligt eller inte.
- För fullmäktigeberedning ska i tillämpliga delar gälla vad som i kommunallagen är föreskrivet om nämnder i fråga om tidpunkt för sammanträden, beslutsförhet och protokoll.

7.2 BEREDNINGENS UPPDRAG

Fullmäktige beslutade i november 2019 att tillsätta fullmäktigeberedningen Skolstruktur. Av beslutet framgår att huvuduppgiften för beredningen är att följa den långsiktiga skolplaneringen i Östersunds kommun och skapa förutsättningar för stabila och långsiktiga beslut om skolstrukturen. Beredningen ska enligt beslutet även:

- Löpande bedöma och föreslå vilken instans olika beslut om frågor om förändring i skolstrukturen bör fattas.
- Bedöma vid vilken tidpunkt som frågor om förändring i skolstrukturen ska fattas.
- Löpande följa upp hur avsatta medel för underhåll av skolfastigheter används.

¹ Kommunallag (2017:725) 3 kap. 2 §

² Kommunallag (2017:725) 5 kap. 27 - 28 §§

³ Kommunallag (2017:725) 5 kap. 44 §

⁴ Kommunfullmäktige 2020-04-07 § 110

I april 2020⁵ beslutade fullmäktige att översyn av skolgårdar som en del av lärmiljöer ska ingå i beredningens uppdrag.

Beredningen har därefter tagit fram ett projektdirektiv som antogs i oktober 2020⁶, dvs. året efter det att beredningen tillsattes. Av detta framgår, förutom de syften som angavs i fullmäktiges beslut, att ett av syftena med att tillsätta en fullmäktigeberedning var att skapa en bred politisk förankring. Varje parti i fullmäktige har rätt att utse en ledamot i beredningen.

Projektdirektivet innehåller följande projektmål och effektmål:

Projektmålet består av två delar:

- Säkerställa underlaget till barn- och elevprognoserna och få rätt underlag in i det GIS-baserade Skolverktyget. Skolstrukturen behöver ses i ett större perspektiv och inte ses som en isolerad enhet. Östersunds kommuns policy och styrdokument påverkar skolstrukturen och de utgör en grund för vägval framåt i arbetet.
- Säkerställa att vi har rätt, och tillräckligt många, enheter på strategiskt valda orter. Beredningens arbete handlar om den långsiktiga planeringen i skolstrukturfrågan och att arbeta med det första steget i *Lokalförsörjningsprocessen*. Resultatet av beredningens arbete blir ett underlag för *Lokalresursgruppen* att arbeta med.

Lokalförsörjningsprocessens syfte är att säkerställa ett tydligt arbetssätt för att fastställa kommunens behov av lokaler och anläggningar i en lokal- och anläggningsförsörjningsplan samt tydliga underlag för lokalinvesteringar. Processen ska utmynna i en tjänsteskrivelse om förslag till investeringsbudget.

Effektmålet är att säkerställa en kontinuitet i den framtida skolstrukturen.

Vidare framgår att beredningens arbete först skickas för beslut till kommunstyrelsen och därefter till kommunfullmäktige. Remiss före beslut kan skickas till barn- och utbildningsnämnden. Beredningen ska mot slutet av första halvåret 2021 lämna förslag till beslut för skolstruktur fr.o.m. läsåret 2022/2023.

Efter beslut från fullmäktige i juni 2021 ska fullmäktigeberedningen hantera motionen – Översyn av belysning i förskolor⁷.

Beredningen fastställde i december 2021 dialogdirektiv som ska användas i medborgardialoger kring en framtida skolstruktur i Brunflo Södra som är ett av fyra prioriterade områden för beredningen. Medborgardialogerna ska genomföras under vecka 4 2022 och resultatet kommer att sammanställas i en särskild rapport och användas som ett av flera beslutsunderlag inför kommande politiska beslut när det gäller skolstrukturen i Brunflo Södra.

7.3 VERKSAMHETSPLAN OCH BUDGET

Har fullmäktigeberedningen planerat för sin verksamhet?

Beredningen har tagit fram en projektplan daterad 2020-02-28. Av minnesanteckningar framgår inte att beredningen har fastställt eller behandlat projektplanen. Projektdirektivet har fastställts av fullmäktige i november 2020 och bygger på projektplanen.

Projektplanen har uppdaterats utifrån de beslut som fattats av beredningen och fullmäktige. Den senaste uppdateringen är gjord 2021-12-22.

⁵ Kommunfullmäktige 2020-04-21 § 59 Dnr 00411-2019

⁶ Kommunfullmäktige 2020-10-20 § 208 Dnr 00574-2019

⁷ Kommunfullmäktige 2021-06-22 Dnr 00535-2020

På mötet i december 2020 fastställdes mötesplan för våren 2021. På mötet i februari framgår följande planering av delrapport respektive slutrapport:

”Rapporten delas in i upp i en delrapport, som sammanställs till maj 2021, samt en slutrapport, vilken redovisas i januari 2022. Delrapporten omfattar ramstruktur, definitioner och inriktningar för kommande planering. Den omfattar även en lista med projekt som prioriteras högst inför budgetarbete 2022. Slutrapporten utgår från delrapporten och visar på en robust och hållbar struktur med hjälp av Skolverktyget. I rapporten ingår även en utförligare lista med åtgärdsbehov och en prioritetsrapport.”

Har fullmäktigeberedningen en budget för sin verksamhet?

Beredningen har inte haft någon budget för verksamheten under 2021.

7.4 UPPFÖLJNING OCH RAPPORTERING

Har fullmäktigeberedningen följt upp och rapporterat sitt resultat?

Delrapport

Beredningen har lämnat en delrapport till fullmäktige, daterad 2021-05-20. Av denna framgår att en slutrapport ska presenteras för fullmäktige i januari 2022.

Beredningen har fått tre specificerade uppdrag från fullmäktige:

Bedöma vid vilken tidpunkt som frågor om förändring i skolstrukturen ska fattas.

Av delrapporten framgår att den nya skolstrukturen ska slå igenom läsåret 2022/2023 men inte när beslut bör fattas. Efter förfrågan har vi fått uppgift om att beslut om skolstrukturen fattas genom att fullmäktige fastställer slutrapporten. Om någon enskild fråga lyfts ut, kommer en tidpunkt sättas då beslut ska fattas i den specifika frågan.

Löpande bedöma och föreslå vilka instans olika beslut om frågor om förändring i skolstrukturen bör fattas

I slutrapporten föreslås att barn- och utbildningsnämnden i framtiden löpande/årligen ska följa upp befolkningsprognosen för att se om justeringar behöver göras utifrån vad som fastställts i slutrapporten. Om förändringar sker kommer nämnden att lämna förslag till fullmäktige om hur förändringen ska hanteras.

Löpande följa upp hur avsatta medel för underhåll av skolfastigheter har använts.

Beredningen har fått information vid flera tillfällen men det framgår inte vad informationen har innehållit och det finns inga underlag i bilagor till protokollen. Av intervjuer framkommer att så lite underhållsåtgärder som möjligt har gjorts på de fastigheter där det har varit osäkert om de ska avvecklas eller renoveras i närtid. Akuta åtgärder har dock genomförts.

Delrapporten

Under rubriken Processtruktur i delrapporten framgår att barn- och utbildningsnämnden årligen tar fram behovsbeskrivningar för förskola respektive grundskola och beskriver behoven utifrån hur prognosen ser ut för de kommande 10 åren. Fullmäktigeberedningen föreslår att barn- och utbildningsförvaltningen endast tar fram en beskrivning av behoven utifrån hur prognosen ser ut för de kommande 10 åren i de olika områdena.

Under 2021 och 2022 tar fullmäktigeberedningen vid i det arbetet och formulerar målbilder för en ny långsiktig förskola och skolstruktur. Från och med 2023 är uppdraget till

barn- och utbildningsnämnden att ta fram årliga behovsbeskrivningar och bevaka förändringar i befolkningstillväxten. Den fastställda förskole- och skolstrukturen är den målbild som gäller, om inga större genomgripande förändringar identifieras.

Delrapporten innehåller även förslag på fyra projekt, förstudier, som ska prioriteras framåt; Område Brunflo Södra, Område Frösön, Förskola Söder och Tavelbäcken. Dessa förstudier kommer att resultera i ett underlag till beslut utifrån lokalisering och platsernas förutsättningar. Genom dessa förstudier kan andra bitar i förskole- och skolstrukturen falla på plats, som till exempel lösningar för hur verksamheterna i närtid ska klara av att lämna tillbaka flertalet av dagens paviljonger. De förstudier som presenteras, och omfattningen på dessa, beror till stor del på att befintliga lokaler dras med en stor underhållsskuld.

Barn- och utbildningsnämnden fick information om delrapporten den 28 april 2021 och den 2 juni beslutade nämnden att föreslå fullmäktige att fastställa den av nämnden godkända delrapporten. Fullmäktige beslutade 21 juni att godkänna delrapporten och beslutet specificerades i 18 punkter. Tre av dessa punkter innehöll specifika uppdrag:

- Kommunstyrelsen fick i uppdrag starta förstudier utifrån de fyra projekt som beskrivs i delrapporten.
- Tekniska nämnden fick i uppdrag att ansöka om förstudiemedel så att kostnaden för förstudier inte belastar barn- och utbildningsnämndens budget.
- Fullmäktigeberedningen fick fortsatt uppdrag att fram en långsiktig plan för ny skolstruktur och avrapportera under *första kvartalet 2022*.

Den sistnämnda punkten innebär att beredningen får en något längre tidsram för att genomföra sitt uppdrag.

Har fullmäktigeberedningen verkat inom sitt uppdrag och fattat beslut inom ramen för sina befogenheter?

Beredningen har haft 12 sammanträden under 2021 och samtliga är protokollförda. Det framgår tydligt vilka personer som är beslutande av närvaroförteckningen.

De ärenden som har behandlats på beredningens möten avser olika utredningar och informationer. Vanligt förekommande punkter är status byggnationer, begrepp och definitioner, diskussioner utifrån delrapporten, arbetet framåt och kommande möte.

Vi noterar att det av de första protokollen inte tydligt framgår vad som har beslutats. Många punkter i protokollen består av frågor och funderingar. Ett exempel är från mötet i januari; "Marieby, här behövs en utredning startas upp och uppdraget behöver tydliggöras". Det framgår inte vem som ska starta uppdraget eller vem som ska förtydliga uppdraget.

Av protokollet från den 13 april framgår att beslut ska tas vid nästa träff om "nattis"-verksamhet är ett relevant begrep för beredningen att definiera. Ärendet behandlades den 30 augusti och det konstateras att kriterier som denna verksamhet ska baseras på behöver tydliggöras. Det framgår dock inte när detta ska tydliggöras.

På mötet den 21 maj beslutade fullmäktigeberedningen att godkänna Delrapporten 2021-05-20 och skicka den vidare till barn- och utbildningsnämnden för yttrande och till KS och KF för beslut. Vidare framgår att pressinfo hålls den 24 maj.

Vi noterar att protokollet den 22 juni har delats upp i informationsärenden respektive beslutspunkter. En mötesplan för hösten 2021 fastställdes som ett informationsärende och det framgår att ordinarie ledamöter kallas och respektive ledamot tar in ersättare vid frånvaro. En fundering som lyftes är om ersättaren måste vara från samma parti eller om andra kan kallas in för att gruppen ska bli beslutsmässig. Vi noterar att ingen uppföljning har gjorts på beredningens möten. Vid intervjuer framgår att beredningen efter kontakter

med fullmäktiges ordförande har konstaterat att fullmäktige har fastställt ordning för in-kallande av ersättare i nämnder⁸. Frågan har därefter endast lyfts muntligt i beredningen. Vidare finns en planering av höstens upplägg, exempelvis om att medborgardialoger ska genomföras. Följande beslutspunkter behandlades:

- att godkänna förslaget från arbetsgruppen för prognosunderlag.
- att godkänna förslaget att barn- och utbildningsnämnden är en instans som ska vara delaktig i slutprocessen och att dialog ska ske med samhällsbyggnadsförvaltningen i slutet av processen.
- att hantera belysningsfrågan strategiskt i funktionsprogrammet för utemiljö. Den kortsiktiga hanteringen uppdras till barn- och utbildningsnämnden att hantera.
- Att punkten "löpande följa upp hur avsatta medel för underhåll av skolfastigheter används" avhandlas 2021-08-30.

Den 30 augusti beslutades att den nuvarande storleken på Ottfjällets förskola (144 platser) ska stå fast enligt barn- och utbildningsnämndens beslut. Beredningen fick en presentation av aktuell status angående hur avsatta medel för underhåll av skolfastigheter används.

På mötet den 22 november behandlas fyra beslutspunkter och den 22 december behandlas två beslutspunkter. Den sista punkten avser beslut om mötesdatum för våren 2022. Vi noterar att mötesdatum för hösten 2021 har behandlats som ett informationsärende medan mötesdatum för våren 2022 har behandlats som ett beslutsärende.

Övriga iakttagelser

Vid intervjuer har framförts att beredningen inte har använt kommunens system för diariehantering utan handlingarna har diarieförts manuellt i en sidoordnad rutin. Detta har bl.a. inneburit problem vid utlämnande av handlingar, då det är svårt att härleda olika ärenden. Ansvarsfrågan gällande utlämnande av handlingar har också varit oklar. Protokollen finns sparade i en pärm på kommunkansliet.

Vidare framkommer att det från början var utlovat sekreterarstöd till beredningen men att projektledaren har fått ta denna roll.

7.5 BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Vi kan inte göra någon fullständig bedömning av hur beredningen har bedrivit sin verksamhet då beredningen kommer att avlämna slutrapport under 2022. Beredningen har haft tre uppdrag varav två löpande ska följas upp men utifrån protokoll kan vi inte se att någon uppföljning har gjorts. Vi kan inte heller bedöma om verksamheten har bedrivits på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt då det saknas budget. Den interna kontrollen bedöms inte ha varit tillräcklig.

Bedömningen grundar sig på följande iakttagelser:

- Beredningen har inte antagit någon verksamhetsplan och har inte haft någon budget för verksamheten under 2021. Däremot har det funnits en projektplan som inte är politiskt fastställd. Projektdirektiv som bygger på projektplanen har fastställts av fullmäktige ett år efter det att beredningen tillsattes.
- Av fullmäktiges protokoll framgår att beredningen har tagit fram ett förslag till projektdirektiv men det går inte utifrån beredningens protokoll att utläsa att de har behandlat dessa.
- Beredningen har planerat sin verksamhet genom att definiera uppdrag inför delrapporten samt vilka aktiviteter som ska genomföras under hösten 2021.

⁸ Kommunfullmäktige 2018-12-17 § 222 Dnr 01895-2018

- Protokollen har förtydligats under 2021. Sedan juni har det gjorts en uppdelning mellan informationsärende och beslutspunkter. Vi anser dock att planering av kommande möten och upplägg borde vara en beslutspunkt och inte ett informationsärende.
- Vi anser att det är en brist att diarieföringen inte har skett inom ramen för kommunens ordinarie rutiner och system. Det utlovade sekreterarstödet skulle ha underlättat för beredningen att följa formella krav på protokoll, diarieföring etc.
- Beredningen har uppdragit till barn- och utbildningsnämnden att hantera den kortsiktiga hanteringen av belysningsfrågan. Vi vill påpeka att det ligger utanför en fullmäktigeberednings eller nämnds befogenheter att ge uppdrag till andra nämnder. Vi är även tveksamma till att fullmäktigeberedningen kan besluta om antalet platser på en förskola. Det som beslutet förmodligen avser är antalet platser som ska ingå i utredningens förslag men protokollet kan tolkas som att beredningen har beslutat om antalet platser. Vidare anser vi att beredningen av motioner inte bör anses ingå i en fullmäktigeberednings uppdrag. I övrigt bedöms beredningen ha verkat inom sitt uppdrag.
- Beredningen bedöms i huvudsak ha genomfört de tre specificerade uppdragen från fullmäktige:
 - Bedöma vid vilken tidpunkt som frågor om förändring i skolstrukturen ska fattas. Av delrapporten framgår att den nya skolstrukturen ska slå igenom läsåret 2022/2023 men inte när beslut bör fattas.
 - Löpande bedöma och föreslå vilka instans olika beslut om frågor om förändring i skolstrukturen bör fattas, Beredningen har skickat förslag på remiss till barn- och utbildningsnämnden och har lämnat förslag på att nämnden ska fatta beslut om behov och förslag till förändring av gällande plan.
 - Löpande följa upp hur avsatta medel för underhåll av skolfastigheter har använts. Beredningen har fått information vid flera tillfällen men det framgår inte vad informationen har innehållit och det finns inga underlag som bilagor till protokollen. Så lite underhållsåtgärder som möjligt har gjorts då det har varit osäkert vilka fastigheter som ska finnas kvar.
- Av projektdirektivet framgår att remiss före beslut *kan* skickas till barn- och utbildningsnämnden. Enligt kommunallagen *ska* en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör ges tillfälle att yttra sig. Barn- och utbildningsnämnden har yttrat sig angående delrapporten innan den behandlades av kommunstyrelsen och fullmäktige.
- Beredningen har lämnat en delrapport och kommer att lämna en slutlig rapport under första kvartalet 2022. Vi kan inte göra någon bedömning av om beredningen har fullföljt sitt uppdrag förrän beredningen har lämnat förslaget till fullmäktige.

Vi rekommenderar beredningen att säkerställa att:

- *Protokollen förtydligas så att det går att utläsa vilka beslut som fattas och vilka uppdrag som ges till olika arbetsgrupper eller enskilda tjänstemän.*
- *Säkerställa att diariehanteringen sker på ett effektivt och korrekt sätt.*
- *Säkerställa att uppdragen från fullmäktige genomförs.*
- *Beredningen verkar inom sina befogenheter.*

8 KVALITETSSÄKRING

Berörda uppgiftslämnare och verksamhetsansvariga har faktagranskat lämnade uppgifter som finns med i revisionsrapporten.

Projektledare svarar för kvalitetssäkring gentemot uppgiftslämnare och av de insamlade uppgifter som används i analysen. Projektledaren har det primära ansvaret för att den analys och de bedömningar och förslag som förs fram är tillräckligt underbyggda.

Ansvarig för kvalitetssäkring har det övergripande ansvaret för att kontrollera om granskningen har en tillräcklig yrkesmässig och metodisk kvalitet samt att det finns en överensstämmelse mellan revisionsfrågorna/kontrollmålen, metoder, fakta, slutsatser/bedömningar och framförda förslag.

9 UNDERTECKNANDE

Projektledare:

Kvalitetssäkring:

Anneth Nyqvist
Certifierad kommunal revisor

Leif Gabrielsson
Revisionsdirektör