

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.

Osäkerheten, hos framförallt direktionen, om vilka lagar och regler som gäller har inte minskats genom otydliga besked från ägarsamrådet. Exempelvis genom uttalandet ”beslut i ägarsamråd skall betraktas som moraliskt bindande” (ägarrådet 2014-02-19 § 3). Denna uppfattning är politisk möjlig, men den saknar formellt stöd i både KL och förbundsordningen. Direktionen är endast bindande av KL, styrdokumentet och gemensamt fattade beslut av medlemmarnas fullmäktige.

Ägarsamrådet är skyldigt att föra principiellt viktiga frågor som medlemmarna skall besluta om till kommunstyrelsen eller fullmäktige, vilket inte gjordes avseende beviljande av underskott i förbundets budget 2014.

Ägarsamrådet har varit sena med bl. a. besked om budgetram/medlemmarnas bidrag och övriga budgetförutsättningar inför direktionens beslut om budget.

Kungörelser och protokoll skall anslås på medlemmarnas anslagstavla. Vänersborgs kommun har inte alltid gjort detta, i vart fall inte under första halvåret 2015.

Varken tertialrapporterna eller delårsrapporterna har alltid behandlats av medlemmarnas kommunstyrelser eller fullmäktige, vilket skall ske med hänsyn till medlemmarnas insyns- och uppsiktsplikt samt enligt direktionens reglemente. Detta gäller också revisorernas utlåtande om delårsrapporten.

Medlemmarna har inte beslutat om ett revisionsreglemente för förbundets revisorer i enlighet med direktionens reglemente.

Tillsammans har ovannämnda brister försvårat för direktionen att bedriva verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt och med en tillräcklig intern kontroll.

2. Inledning

2.1. Bakgrund till revisorernas granskning

Revisorerna har uppmärksammat att det råder oklarheter om de juridiska villkoren för kommunalförbundet av de inblandade parterna. Det råder också en osäkerhet kring tolkningen av upprättade styrdokument, som enligt revisorerna i vissa avseenden är både otydliga och motstridiga.

Därtill finns en känd problematik med underfinansiering av verksamheten och svårigheter att ställa om verksamhetens resurser till ett lägre elevantal och uppnå balans med budget.

Årsredovisningar samt kvalitetsredovisningar visar att verksamheten har brister och skolinspektionens tillsyn 2014 resulterade i en anmärkning för påfallande låga resultat i gymnasieskolan, brister i det systematiska kvalitetsarbetet, bristande utvecklingsarbete och resursstyrning utifrån behov, brister i det pedagogiska ledarskapet och det förebyggande arbetet för kränkande särbehandling samt brister i den organisatoriska indelningen avseende skollagens krav på att varje skolenhet skall ledas av en rektor.

2.2. Bakgrund till bildandet av Kunskapsförbundet Väst

Kunskapsförbundets Väst bildades efter ett utredningsarbete i två etapper, där det i etapp 1 visades på att elevunderlaget minskar pga minskande årskullar och ökande konkurrens från friskolor och andra kommuner. Detta ville ledningarna i de båda kommunerna möta med att utveckla ett gemensamt programutbud i Trollhättan och Vänersborg och på så sätt stärka konkurrenskraften genom att skapa en tydlig profilering av kommunernas gemensamma programutbud. Det konstaterades också att en profilering av de frivilliga skolformerna utgör en viktig del i de båda kommunernas samhällsutveckling och näringslivsutveckling.

Med detta som grund beslöt de båda kommunerna gå vidare med etapp 2 som resulterade i förslag att utveckla en gemensam struktur för de frivilliga skolformerna inom ramen för ett kommunalförbund.

Kommunerna var medvetna om att det var ett komplicerat och omfattande förändringsarbete som skulle ske och enligt utredningsrapporterna talades det om ett förändringsarbete av första respektive andra ordningen (enligt systemteorin). Förändring av första ordningen är ständigt förbättring av resultat och resursanvändning och där man håller sig till redan kända visioner, strukturer, mål och värderingar. Förändring av andra ordningen innebär att skapa något nytt och att värderingar, idéer, strukturer och system och arbetssätt ifrågasätts och förändras. Kommunerna önskade en nystart.

2.3. Syfte, revisionsfråga och granskningsområden

Syftet med granskningen är att besvara revisionsfrågan; om direktionen har en tillräcklig intern kontroll och om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt?

Granskningen sker i samverkan mellan de båda medlemmarnas och förbundets revisorer utifrån kommunallagens krav på att medlemmarna skall ha en tillräcklig kontroll och uppsikt över förbundet.

Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Konsortialavtal
- Förbundsordning
- Direktionens reglemente
- Delegationsordning
- Avtal
- Beslut i direktionen och av medlemmarna 2013-2015
- Minnesanteckningar/protokoll av ägarråd och ägarsamråd 2013-2015
- Intern kontrollplan
- Budget/mål och resursplaner 2013-2015
- Skolinspektionens rapport
- Ekonomistyrningsprinciper

Kontrollmål

- Finns erforderliga styrdokument och är dessa upprättade i enlighet med KL?
- Har direktionen fattat beslut i enlighet med lagar och övriga regelverk?
- Har medlemmarna en tillräcklig uppsikt och intern kontroll i enlighet med lagar och regelverk?
- Är konsortialavtal, förbundsordningen och reglementet tydliga och synkroniserade så att det inte finns otydligheter och motstridiga formuleringar?
- Finns det en samsyn mellan ägarsamrådet och direktionen om vilka frågor som skall förankras i ägarsamrådet och beslutas av direktionen eller respektive medlem/ägare och sker det?
- Sker resursfördelningen till de olika verksamheterna och skolenheterna på ett ändamålsenligt sätt (ram, elevpeng e.t.c.)?
- Sker resursfördelning utifrån analys av behov (enligt SKL:s rekommendation)?

- Sker internbudgetering och redovisning på ett ändamålsenligt sätt med en tydlig ansvarsfördelning?
- Finns det ekonomistyrningsprinciper som är enhetliga och kända som tillämpas?
- Är hyresavtalen ändamålsenliga (rörliga) för förbundet ?
- Hur påverkar avtalen och lokalkostnaderna bidragen till friskolor ?
- Har den interna kontrollplanen beaktat relevanta brister/risker ?
- Har skolinspektionens påtalade brister åtgärdats?

2.4. Metod och avgränsning

Granskningen sker genom dokumentstudier och intervjuer med förbundsdirektören, controller, direktionens presidium, två rektorer samt på uppdrag av kommunernas revisorer med respektive kommuns stadsdirektör, ekonomichef samt fyra politiker från respektive kommun i ägarsamrådet (15 intervjuer).

Kvalitetssäkring sker genom faktakontroll av förbundsdirektören samt PwC:s system för kvalitetssäkring av sakkunnig kvalitetssäkrare.

Granskningen avgränsas till formulerade kontrollmål ovan. Vad gäller övriga brister som påtalats av skolinspektionen och som inryms i revisionsfrågan förslås dessa granskas senare i vår eller under hösten 2016 i ett steg 2. Det gäller brister i utvecklingsarbetet, pedagogiskt ledarskap, organisering av skolenheter, systematiskt kvalitetsarbete, förebyggande arbete mot kränkande särbehandling samt utbud av ämnen/program med koppling till både grundskola och högre utbildning.

2.5. Förkortningar

KL	Kommunallagen
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SFI	Svenska för invandrare

3. *Iakttagelser och bedömning*

3.1. *Organisation*

Kunskapsförbundet Väst är ett **kommunalförbund med direktion** som också fullgör de uppgifter som ankommer på kommunfullmäktige. Kommunallagen gäller i tillämpliga delar för denna organisation, som i princip kan likställas med en kommun.

Ett kommunalförbund har visserligen ingen beskattningsrätt men medlemmarna är enligt KL 8 kap 23 § skyldiga att fylla bristen om förbundet saknar tillgångar för att betala en skuld.

Förbundet ansvarar för att tillhandahålla utbildning inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna samt utbildning i svenska för invandrare.

Samtliga lag- och författningsstadgade skyldigheter och befogenheter inom ovan angivna skol- och utbildningsformer har övertagits av förbundet från medlemmarna.

Ett kommunalförbund har inga ägare utan är en självständig organisation med medlemmar. Utöver kommunallagen regleras förbundets och medlemmarnas skyldigheter och rättigheter utifrån ett konsortialavtal, en förbundsordning och direktionsreglemente samt avtal och övriga riktlinjer som medlemmarna tillsammans beslutat om.

Medlemmarna har enligt KL uppsiktspflicht över verksamheten och rätt till insyn och kontroll vilket regleras i förbundsordningen. Denna anger också förbundets skyldigheter att hålla medlemmarna informerade och att samråda inför principiellt viktiga beslut.

Det forum som medlemmarna bildat för denna uppgift är **ägarsamrådet** som utgörs av kommunstyrelsernas presidier. Ett ägarsamråd är en gruppering/organisation som inte styrs av kommunallagen utan endast av konsortialavtalet, förbundsordningen och direktionsreglemente.

När ägarsamrådet träffas utan att förbundets representanter närvarar, kallar de sig för **ägarråd**. Denna grupp är mer informell och en frivillig politisk gruppering som inte är bunden av medlemmarnas styrdokument.

Enligt konsortialavtalet skall det finnas en **lokalgrupp** som ansvarar för beredning (men den är ingen beredning KL:s definition) av förbundets lokalärenden såsom mallar för kontrakt.

Därutöver har direktionen efter samråd med medlemmarna vid olika tillfällen utsett tillfälliga informella **arbetsgrupper** som utarbetat förslag till direktionen inför beslut.

3.2. Lagar och övriga styrdokument för kommunalförbundet

Detta avsnitt tar upp de lagar och övriga styrdokument som framgår av revisionskriterierna, med avgränsning till områden och frågor som är relevanta för att kunna svara på revisorernas kontrollmål och revisionsfrågan.

- Kommunallagen
- Konsortialavtal
- Förbundsordning
- Direktionens reglemente

3.2.1. Kommunallagen

1997 upphörde kommunalförbundslagen 1985:894 att gälla. Motsvarande regler infördes då istället i KL, som i tillämpliga delar i övrigt även gäller för kommunalförbund. Därtill finns det i KL ett antal särregler om kommunalförbund samt ytterligare preciseringar för kommunalförbund med direktion.

Före kommunallagsförändringarna 1997 reglerade kommunalförbundslagen att ett kommunalförbund med direktionen skulle, efter samråd med förbundsmedlemmarnas styrelser fastställa budgeten före sista september och i samband därmed bestämma varje medlems bidrag till förbundet.

Men från 1997 är det enligt KL 3 kap 28 § förbundsordningen som skall reglera när budgeten skall upprättas och av vem samt när den beslutade församlingen skall fastställa budgeten. Förbundsordningen, som skall fastställas av medlemmarna (respektive medlems fullmäktige), fick härmed en starkare roll. I övrigt gäller i princip hela KL kap 8 avseende ekonomisk förvaltning.

KL 8 kap §§ 20- 22 anger att mötet, då direktionen fastställer budgeten, skall vara offentligt och kungöras i enlighet med regler i förbundsordningen.

Förbundsordningen skall också ange om allmänheten får ställa frågor vid mötet då direktionen godkänner årsredovisningen.

Respektive medlems kommunstyrelse skall enligt KL kap 6 § 1 ha uppsikt över verksamheten i förbundet.

I kommunalförbund med direktion skall revisorerna avge en revisionsberättelse till var och en av medlemmarna.

3.2.1.1. Bedömning och kommentarer

Parterna har upprättat en förbundsordning som i allt väsentligt innehåller och reglerar de områden som skall anges enligt KL 3 kap 28 §.

Men utifrån formuleringar i förbundets styrdokument och intervjuer framkommer att den gamla kommunalförbundslagen som upphörde att gälla 1997, fortfarande gör sig påmind. Idag gäller enbart KL. Denna och andra iakttagelser kommenterar vi under respektive avsnitt som följer.

I nedanstående två punkter redogör vi för hur specialister på kommunal juridik från SKL sammanfattar hur KL skall tolkas avseende budgetprocessen och medlemmarnas bidrag.

- medlemmarna ska i förbundsordningen bestämma vem som ska upprätta budgetförslaget, när budgetförslaget ska läggas fram, när och hur samråd med medlemmarna om budgetförslaget ska ske, men
- det är direktionen som ska fastställa budgeten (inkl det bidrag som skall erläggas av medlemmarna).

3.2.2. Konsortialavtal

Konsortialavtal har upprättats mellan parterna som dels reglerar vilka verksamheter som ingår i förbundet men också övriga villkor som gäller både under och efter en s.k. övergångsperiod för bl. a. pensionskostnader, semesterlöneskuld, inventarier, finansfunktion, likvidhantering, lokalfrågor samt ägarsamråd.

Konsortialavtalet anger att förbundsordning gäller om dessa innehåller motstridiga uppgifter.

Enligt § 9 i avtalet skall kostnader för verksamheterna vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och SFI finansieras genom uppdragsavtal utifrån självkostnadsprincipen.

Övriga kostnader (för gymnasium) finansieras genom bidrag från parterna, som fastställs av direktionen i samband med budgeten.

Enligt § 10 skall ägarsamråd ske inför beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

- A. Fastställande av budgetram
- B. Betydande förändring av utbudspunkt
- C. Tecknande av samarbetsavtal om tillhandahållande av utbildning
- D. Remissyttranden, även innefattande yttranden avseende
- E. Friskoleetableringar
- F. Tillsättande och entledigande av förbundsdirektör
- G. Betydelse för parternas samhällsutveckling

Enligt förbundsdirektören är lokalfrågor och programutbud idag så stora och politiskt viktiga frågor att samråd sker i dessa frågor.

3.2.2.1. Bedömning och kommentarer

När det gäller motstridiga uppgifter, som finns i flera styrdokument, kommenteras och bedöms dessa i respektive avsnitt. Konsortialavtalet anger att förbundsordning gäller om dessa innehåller motstridiga uppgifter, men avtalet anger inte vad som gäller om det finns motstridiga uppgifter mot direktionens reglemente. Om det finns motstridiga uppgifter mot KL anser vi att KL gäller framför de styrdokument som medlemmarna beslutat om.

Det finns avtal för verksamheterna, vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och SFI (förenklat de personer som har fått personnummer) mellan parterna i enlighet med § 9 i konsortialavtalet för 2015. Men vi har inte kunnat finna ett undertecknat avtal med Vänersborgs kommun i diariet och det är oklart om det undertecknade avtalet har returnerats till förbundet. Avtalen för 2015 ansågs inte vara ändamålsenliga och gav inte full kostnadstäckning. För 2016 har nya avtal upprättats och undertecknats i slutet på januari 2016.

Vuxenutbildningen innehåller skolformerna grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och SFI. I dagsläget är avtalet med Trollhättan stad klart, men inte avtalet med Vänersborg kommun.

Kunskapsförbundets vuxenutbildning bedriver också uppdragsutbildningar åt privata företag, kommuner och landsting. Här tecknas separata avtal för varje uppdrag med respektive part. Här finns också avtal kring SFI med Trollhättans stad och Vänersborgs kommun. Förenklat kan man säga att de personer som omfattas av dessa avtal inte har något personnummer, de är nyanlända. Avtalen för 2015 skrevs på under hösten 2015, men intäkterna ger inte täckning för förbundets kostnader enligt självkostnadsprincipen. Inför 2016 har priset förändrats och verksamheten tros nu kunna bedrivas inom ram. Avtal för 2016 med Trollhättan och Vänersborg blev klart på ett möte den 24 nov 2015 och har därefter undertecknats.

De intervjuade ger inte en samstämmig bild av gällande vilka i frågor samråd skall ske, även om parterna idag är relativt medveten om varandras position.

Bakgrunden var direktionens beslut 2013-10-22 § 64 om programutbud och programfördelning på skolor. Då ägarsamrådet senare får information om detta beslut diskuterar de vem som har beslutanderätt i olika frågor och när samråd skall ske.

Vid våra intervjuer framkommer att det än idag finns en osäkerhet och skillnad i tolkning av konsortialavtalets § 10 punkt B som säger att samråd skall ske inför "betydande förändring av utbudspunkt". Svaren varierar mellan stad, skolenhet, lokaler, programutbud och kombinationer av dessa. Vid en information från kommun/stadsdirektörerna till direktionen 19 feb 2014 diskuterades dessa frågor. Då preciserades utbudspunkt till "lokaler ej utbud". Generellt anser medlemmarnas majoriteter att samråd bör ske för fler frågor än direktionen och oppositionen.

Vad som också komplicerar bilden är att nästan alla intervjuade sammankopplar frågeställningen om när och för vilka frågor som samråd skall ske, med tolkningen eller uppfattning om de olika parternas roller och vem som skall fatta besluten. Mer om dessa frågor redovisas i avsnitt 3.2.3 om förbundsordningen.

Enligt § 12 skall självkostnad tillämpas vid hyra av interna lokaler. Uppsägnings-tiden är 24 mån samt medlemmarna delar på den ekonomiska risken under 5 år vid vakans. Medlemmarna har diskuterat huruvida denna del av överenskommelsen också gäller för Vänerparken i Vänersborg, som kommunen hyr av externa fastighetsägare och hyr vidare ut till förbundet.

Förhandling/samtal om tolkning av avtalet mellan medlemmarna pågår. Men i princip vill inte Trollhättans stad dela den ekonomiska risken med Vänersborgs kommun, som får stora återställnings- och uppsägningskostnader om de säger upp hyresavtalet i förtid.

En annan aspekt på problematiken är att förbundets lokalkostnader delvis ingår i beräkningsmodellen för ersättning till friskolor. Om kostnader för tomma lokaler belastar förbundet ökar ersättningsbeloppen till friskolor.

Förbundet har 2015-11-25 sagt upp samtliga lokaler och ytor i Vänerparken. Oavsett vad medlemmarna kommer fram till i nuvarande samtal om Vänersborgs kommuns återställnings- och uppsägningskostnader, är vår grund-uppfattning att varje verksamhet måste söka sin egen effektivitet d.v.s. om förbundet inte behöver lokalerna, bör dom sägas upp. Hur medlemmarna kommer överens om att fördela denna merkostnad har vi ingen revisionell uppfattning om.

3.2.3. Förbundsordning

Förbundet är ett kommunalförbund med förbundsledning som tillika är förbundsstyrelse. Enligt ledningens reglemente fullgör ledningen de uppgifter som ankommer på kommunfullmäktige.

Medlemmarna har upprättat en förbundsordning som i allt väsentligt innehåller och reglerar de områden som skall anges enligt KL 3 kap 28 § punkt 1-17. Vissa av dessa områden är dock också reglerade i ledningens reglemente. Se avsnitt 3.2.4.

- Punkt 12 anger att förbundsordningen skall innehålla föreskrifter om "förbundsmedlemmarnas styrning och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet".

Ledningen är skyldig att iaktta sådana direktiv och riktlinjer som förbundsmedlemmarna (kommunstyrelse eller fullmäktige) gemensamt beslutar om. Varje medlem får anhängiggöra ärenden i ledningen.

Medlemmarnas uppsiktsansvar enligt KL utövas av respektive kommunstyrelse genom bl. a. ägarsamrådet. Förbundsmedlemmarnas kommunstyrelser har rätt att begära in uppgifter, upplysningar och yttrande från förbundet.

Ledningen ska också inför beslut i ärenden som är principiellt viktiga hänskjuta dessa ärenden till ägarsamrådet för samråd. Ägarsamrådet och dess roll är definierad i både konsortialavtal och förbundsordning. Ägarsamrådet, som utgörs av medlemmarnas kommunstyrelsepresidier, är det forum där förbundet och medlemmarna inhämtar de yttrande och upplysningar som de behöver för att fullgöra sina respektive skyldigheter. Ägarsamrådet avgör om visst ärende skall föras upp till medlemmarnas kommunstyrelse eller kommunfullmäktige.

Ledningen får endast om synnerlig brådska föreligger verkställa beslut som är föremål för behandling i ägarsamråd.

- Punkt 13 anger att förbundsordningen skall innehålla föreskrifter om ”förbundets budgetprocess”.

Ägarsamrådet fastställer preliminär budgettram i april och slutlig budgettram senast 30 augusti. Direktionen fastställer a) detaljbudget b) plan för verksamhet och ekonomi c) förbundsbidraget, senast 30 september vid ett offentligt möte som skall anslås i enlighet med § 8 en vecka i förväg.

Ägarsamrådet diskuterade den 7 januari 2014 om vem som har beslutanderätt över programstruktur och lokalbehov. Ägarsamrådet ger i uppdrag till de tre direktörerna att vid ett kommande möte tillsammans med hela direktionen redovisa förbundsordning och reglemente i syfte att klargöra vem som har beslutanderätten i olika frågor. Här sker tydlig glidning från när samråd skall ske till vem som bestämmer.

Vid efterföljande direktionsmöte den 19 februari 2014 förtydligar de båda kommundirektörerna (på uppdrag av ägarsamrådet och ägarrådet) att också frågor om fastigheter och skolor skall ingå.

Efter ovannämnda möten träffas ägarrådet för att diskutera arbetsordning för ägarråd och ägarsamråd. Vidare diskuterades medlemmarnas respektive direktionens roller och när samråd skall ske.

Ägarrådet var den 19 februari 2014-02-19 överens om att;

- Samråd betraktas som moraliskt bindande
- Partipolitik i direktionen kan ta över ett samförstånd mellan presidierna
- En fråga/ärende kan vara föremål för samråd flera gånger, åtminstone tills vidare

Flera av de intervjuade har inte kunnat förklara innebörden eller ge en samstämmig bild av denna överenskommelse i ägarrådet, särskilt avseende den andra punkten. Samma dag får direktionen information av kommundirektörerna (på uppdrag av ägarsamrådet från den 7 januari 2014) att ägarsamrådet inte fattar formella bindande beslut utan det är direktionen som skall göra det.

Andra intervjuade, särskilt oppositionspolitiker, kan inte förstå varför dom skall känna sig moraliskt bundna av samråd, om det inte avser frågor som också skall beslutas av båda medlemmarnas fullmäktige.

3.2.3.1. Bedömning och kommentarer

Förbundsordningen är fastställd av varje medlems fullmäktige. Men den är i vissa fall otydlig och motstridig jämfört med KL och andra styrdokument. Juridiken kring dessa frågeställningar är svår. Därför har vi tagit hjälp av kommunalrättsjurister på SKL samt en oberoende extern expert, Axel Danielsson, som också anlitas av förbundet och medverkat vid ett direktionsmöte där han lämnat kritiska synpunkter på förbundets styrdokument.

Förbundsordningens formulering att ”principiella och ärenden av större vikt ska hänskjutas till ägarsamråd” kan missförstås. Formuleringen kan tolkas som att ärendet skall överlämnas till ägarsamrådet för beslut. Konsortialavtalets formulering ”att ägarsamråd skall ske inför beslut av principiell betydelse...” är tydligare.

Ägarsamråd eller motsvarande omnämns inte i KL. Men KL anger i 3 kap 28 § punkt 12 att förbundsordningen skall ange ”förbundsmedlemmarnas styrning och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet”. Ägarsamrådet och dess roll är definierad i konsortialavtal och förbundsordning. Ägarsamrådet, som utgörs av medlemmarnas kommunstyrelsepresidier, är det forum där förbundet och medlemmarna inhämtar yttrande och upplysningar som de behöver för att fullgöra sina respektive skyldigheter.

Det dubbla budskapet från ägarråd och ägarsamråd jan-feb 2014 bekräftar otydligheten snarare än att de förtydligar frågan, anser flera av de intervjuade. D.v.s. att ägarsamrådet å ena sidan inte fattar formella bindande beslut utan det är direktionen som skall göra det, å andra sidan att ägarrådets uppfattning är att deras beslut skall ”betraktas som moraliskt bindande”. Denna uppfattning är politisk möjlig, men den saknar formellt stöd i både KL och förbundsordningen.

Flera av de intervjuade anser också att ägarrådet kräver samråd i allt fler ärenden som inte direkt är nämnda i konsortialavtalets såsom lokalfrågor och programutbud. Detta framgår också av protokoll från både direktion, ägarråd och ägarsamråd. I dessa frågor börjar vi nu lämna juridiken och närma oss politiken. I det senare har vi ingen revisionell uppfattning, men tycker det är bra att frågan diskuteras mellan parterna. Många av dessa frågor är också starkt kopplade till medlemmarnas ägaransvar för bl a lokaler vilket gör att ägarrådet ser en stark koppling till vad som är principiellt viktigt, inte minst för samhällsutvecklingen. Båda dessa kriterier anges i förbundsordningen, då samråd skall ske.

Flera intervjuade anser att ägarsamrådet agerar som förbundets högsta beslutande organ och inte som medlemmar i ett kommunalförbund, genom att informellt besluta om uppdrag till tjänstemän i förbundet (avseende pressmeddelande) och uttrycka synpunkter på bristande ledning och verkställighet (avseende uppsägning av personal). Den formella gången borde vara att det är direktionen som efter samråd beslutar och ger i uppdrag till tjänstemän att verkställa.

Varken ägarråd eller ägarsamråd har rätt att fatta formella beslut (enligt kommunallagens mening). Deras sk beslut skall betraktas som en uppfattning eller en synpunkt och de kan inte överklagas. Vidare är de sk protokollen inte protokoll enligt kommunallagens mening utan minnesanteckningar som varken behöver justeras eller anslås. Detta är också framfört till direktionen den 27 februari 2014 av kommundirektörerna enligt ovan, men är än idag inte helt känt eller förstått. Frågan diskuterades som en informationspunkt i direktionen senast den 6 oktober 2015 då bl. a. synpunkten framfördes att dessa s.k. protokoll också borde justeras av någon från förbundet. Vår uppfattning är att ägarsamrådet är medveten om denna problematik vilket bl. a. resulterat i att de s.k. protokollen numera är benämnda som minnesanteckningar och att formuleringarna i dessa har utvecklats utifrån det.

Dessa frågor om ansvarsfördelning, roller och linjeorganisationen, är inte bara viktiga utifrån ett formellt perspektiv. De är också viktiga utifrån ett ledarperspektiv och för respekten och legitimiteten för de olika parterna. Därför kan också initiativ från politiken till direktkontakter med chefer på olika nivåer i förbundet ifrågasättas, även om det sker öppet och med goda avsikter.

Några av de intervjuande anser också att direktionen varit alltför passiv och inte själva tagit ansvar för eller drivit vissa ärenden i väntan på synpunkter och besked från ägarsamrådet.

Ibland är inte ägarsamrådet överens, eller så behöver de mer tid på sig för att bli det. Detta har i praktiken vid flera tillfällen hindrat direktionen att fatta ändamålsenliga beslut. Det gäller inte minst sena besked om budgettram, lokaler och övriga förutsättningar inför budget 2016.

Men direktionen tycks inte ha full kunskap om när dom skall fastställa budgeten vilket förbundsordningen anger till senast 30 september. I direktionens protokoll från den 6 oktober 2015 uppges denna tidpunkt vara i november.

Inför beslut av principiell karaktär och frågor av större vikt eller om minst 5 ledamöter i direktionen så begär skall ärendet hänskjutas till ägarsamråd. Någon sådan begäran har aldrig framställts.

Ägarsamrådet godkände direktionens beslut, utan föregående samråd, om avtal med Teknikcollege i Fyrbodalen med hänvisning till att ärendet är brådskande och att underhandskontakter med ägarsamrådet tagits. Direktionen har denna möjlighet enligt förbundsordningen.

Vi finner inga ärenden av principiell vikt, som beslutats av direktionen utan samråd.

Förbundets verksamhet och ekonomi diskuteras ofta i kommunstyrelserna och information lämnas regelbundet av politiker i direktionen och ägarsamrådet. Inte minst i samband med årsredovisningen samt genom förslag till beslut om medlemsbidrag och tilläggsanslag till förbundet.

Uppsikten av respektive kommunstyrelse skall också ske genom rapportering av tertial- och delårsrapport, men dessa behandlas inte alltid av medlemmarna.

Både intervjuer och dokumentstudier visar att det finns oklarheter om vem som ska upprätta budgetförslaget, när och hur samråd med medlemmarna om budgetförslaget ska ske och vem som ska fastställa budgeten inkl det bidrag som skall erläggas av medlemmarna.

Förbundsordningen och reglementet innehåller såväl olika formuleringar som olika begrepp avseende budgetprocessen (konsortialavtalet redogör vi inte för här eftersom det är förbundsordningen som gäller vid motstridiga uppgifter):

Förbundsordning - *Ägarsamrådet skall fastställa preliminär budgettram i april och slutlig budgettram senast 30 augusti. Direktionen skall fastställa a) detaljbudget b) plan för verksamhet och ekonomi c) förbundsbidraget, senast 30*

september vid ett offentligt möte som skall anslås i enlighet med § 8 en vecka i förväg.

Reglementet – *direktionen ska iaktta förbundsordningens bestämmelser § 11 om direktionens budgetarbete och så snart den fastställt budget för förbundet, kommunicera den med förbundsmedlemmarna. I samband härmed ska direktionen även informera förbundsmedlemmarna om storleken på de bidrag som de har att erlægga till förbundet.*

Av styrdokument framgår det att direktionen skall fastställa d.v.s. besluta om budgeten. Med budget avses troligtvis också alla de övriga delar och begrepp som förekommer i styrdokumenten såsom detaljbudget och plan för verksamheten samt budgettram och bidrag som medlemmarna skall erlægga.

Vad innebär då förbundsordningens formulering att ägarsamrådet skall fastställa preliminär budgettram i april och slutlig budgettram senast 30 augusti? Ägarsamrådet är ju inte beslutsför. I detta ärende fattar också respektive medlems fullmäktige beslut om budgettramen (förbundsbidraget) vilket kommuniceras genom ägarsamrådet. Därigenom blir det också formellt gällande för direktionen. Denna möjlighet att genom förbundsordningen styra över förbundet är i enlighet med KL 3 kap 28 § punkterna 12-13 och den finns med i förbundsordningens § 12. Men det erfordras då att alla medlemmarna (fullmäktige) är överens och fattat beslut. Det räcker inte med ett löfte eller samtycke enbart från ägarsamrådet.

Men då direktionen skall anpassa verksamheten inom budgettramen, har det ändå varje år uppstått ett stort underskott. De åtgärder som då diskuteras och föreslås, måste direktionen först samråda om med medlemmarna i ägarsamrådet. Denna process har varit mycket svår och långdragen, vilket också medfört att medlemmarna genom ägarrådet inte alltid lämnat besked om budgetförutsättningar enligt de tider som anges i förbundsordningen. Därmed har inte direktionen hunnit/klarat av att besluta om en detaljbudget med plan för verksamheten senast 30 september i enlighet med kravet i förbundsordningen.

Vid budgetarbetet 2014 löste ägarsamrådet problematiken genom att den 18 november 2014 godkänna en underbudgetering med 10 mkr. Men efter det att revisorerna påtalat den formellt felaktiga hanteringen, togs ärendet upp av medlemmarnas fullmäktige i mars 2015 för att i efterhand godkänna ett tilläggsbidrag.

I andra ärenden, där respektive fullmäktige inte är överens eller att frågan inte skall beslutas av medlemmarnas fullmäktige, eller att ärendet inte är reglerat i förbundsordningen, är inte direktionen bunden av beslut/yttrande från ägarsamrådet.

Problematiken med en underfinansierad verksamhet har kvarstått under 2015 och inför budget 2016. Huvudfrågorna har varit programutbud och i vilka skolor/lokaler som undervisningen skall bedrivas. Dessa frågor är också principiellt viktiga och samråd måste ske. Därför har varken besked/beslut om

budgettram/förbundsbidrag eller en detaljbudget med verksamhetsplan fattats i tid av varken medlemmarna eller direktionen i enlighet med förbundsordningen.

Direktionen har fastställt budgetarna 2014-2016 vid ett offentligt möte som kungjorts i enlighet med reglerna i förbundsordningen.

Kungörelser och protokoll skall anslås på medlemmarnas anslagstavla. Vänersborgs kommun har inte alltid gjort detta, i vart fall inte under första halvåret 2015.

Förbundsordningen anger att förbundet skall ha två revisorer och två ersättare. Enligt KL 9 kap 19 § 19 skall det enbart väljas revisorer till ett kommunalförbund. I detta avseende är inte förbundsordningen i överensstämmelse med KL (detta gäller fr o m 2006).

Förbundsmedlemmarna skall fastställa ett reglemente för direktionen. Reglemente är fastställt.

Direktionen skall upprätta en finanspolicy som skall beslutas av respektive medlem (fullmäktige). Direktionen har inte upprättat någon finanspolicy.

3.2.4. Direktionens reglemente

Förbundsmedlemmarna har i enlighet med förbundsordningen fastställt ett reglemente för direktionens arbete som reglerar dess uppgift och ansvar.

Reglementet anger också regler för kallelser, sammanträden, tjänstgöring och närvaro, beslutsförhet, bordläggning, protokoll samt behörigheter för undertecknande av avtal m m.

Därutöver skall direktionen;

- Upprätta en årsredovisning som skall tillställas förbundsmedlemmarna senast 31 mars.
- Lämna en ekonomisk rapport till förbundsmedlemmarna två ggr/år.
- Ansvara för intern kontroll.
- Besluta om delegationsbestämmelser.
- Upprätta en dokumenthanteringsplan.
- Utse PUL-ansvarig.
- Besluta om budget men iaktta bestämmelser i förbundsordningen § 11 (dvs budgetprocessen).
- Så snart direktionen fastställt budgeten för förbundet, kommunicerar den med förbundsmedlemmarna. I samband härmed ska direktionen även informera förbundsmedlemmarna om storleken på de bidrag som de har att erlægga till förbundet.

- Ska före utgången av mars månad årligen sammanfatta och avsluta räkenskaperna. Årsredovisning ska lämnas till respektive förbundsmedlem senast den 31 mars.
- Överlämna årsredovisning och tertial och delårsrapport till förbundsmedlemmarna.
- Besluta om intern kontroll.
- Besluta om delegationsordning.

Avtal och utgående skrivelser skall undertecknas av ordförande (el vice ordförande) samt av förbundsdirektören.

Reglementet anger också att revisorerna skall följa förbundsmedlemmarnas särskilt beslutade revisionsreglemente.

3.2.4.1. Bedömning och kommentarer

Utöver procedurfrågor försöker reglementet förtydliga innebörden och krav som ofta redan är reglerade i KL, konsortialavtal och förbundsordning. Men ofta tillförs ingen information, utan det sker mer en upprepning av lagtext och föreskrifter. I vissa fall förekommer det formuleringar i reglementet som kan uppfattas som motstridiga till övriga styrdokument. Dessa områden är;

- Direktionens uppgift §1
- Budgetprocessen § 2
- Arkivmyndighet § 3
- Ansvar för personuppgiftelagen § 4
- Jäv § 16
- Utskott § 17
- Förbundets administrativa organ § 18
- Diarium § 18
- Samråd § 23. Direktionen har rätt att inhämta yttrande och upplysningar från medlemmarna som behövs för att fullgöra sina uppgifter och vice versa.

Förbundet har senast 31 mars upprättat årsredovisningar som tillställts förbundsmedlemmarna (fullmäktige).

Förbundet har upprättat tertialrapporter och delårsrapporter som överlämnats till förbundsmedlemmarna.

Förbundets årsredovisning behandlas av medlemmarnas kommunstyrelser och fullmäktige. Men varken tertiärrapporterna eller delårsrapporterna har alltid behandlats av medlemmarnas kommunstyrelser eller fullmäktige, vilket skall ske med hänsyn till medlemmarnas insyns- och uppsiktsplikt och enligt direktionens reglemente. Det gäller också revisorernas utlåtande till medlemmarnas fullmäktige om delårsrapporten.

Förbundet har upprättat ett reglemente för intern kontroll den 18 mars 2013 men de har inte beslutat om någon kontrollplan eller utfört någon kontroll under 2013-2015 enligt reglementet.

Förbundet har den 29 april 2015 reviderat delegationsbestämmelser (delegationsordningen) som uppfyller lagens krav på att inga ärenden av principiell beskaffenhet eller som annars är av större vikt får delegeras. Däremot hade direktionen i den äldre delegationsordningen, delegerat rätten att "inrätta och avveckla verksamhetsområden". Ingen av de intervjuade har kunnat förklara varför denna ändring gjordes, men frågan kan ha uppfattas som principiellt viktig och därför inte tillåten att delegera enligt KL. Övriga ändringar är mer strukturella samt anpassningar av beloppsgränser m.m.

Delegationsbeslut är dokumenterade och anmäls fortlöpande till direktionen under egen paragraf och arkiveras som bilaga till protokollet.

Förbundet har upprättat en arkivbeskrivning och en dokumenthanteringsplan samt utsett PUL-ansvarig.

Avtal och utgående skrivelser skall undertecknas av ordförande (el vice ordförande) samt förbundsdirektören. Vid vår kontroll förekom avtal som inte var undertecknade (uppdragsavtal 2015 med Vänersborgs kommun) och avtal som endast var undertecknade av förbundsdirektören (SFI 2016 med både Trollhättans och Vänersborgs kommun).

Även reglementet anger att direktionen skall besluta om budgeten, men den skall iakttä bestämmelser i förbundsordningen § 11 (dvs budgetprocessen).

Därtill anger reglementet att *"så snart den (direktionen) fastställt budget för förbundet, kommunicera den med förbundsmedlemmarna. I samband härmed ska direktionen även informera förbundsmedlemmarna om storleken på de bidrag som de har att erlægga till förbundet"*. Denna formulering är en direkt kopiering av en formulering som fanns i kommunalförbundsagen som upphörde att gälla 1997. Dessutom regleras redan denna fråga i förbundsordningen och då med en annan formulering vilket ökat osäkerheten om vilka regler som gäller och hur de skall tolkas och tillämpas.

Reglementet anger att revisorerna skall följa förbundsmedlemmarnas särskilt beslutade revisionsreglemente. Förbundsmedlemmarna har inte beslutat om ett revisionsreglemente för förbundets revisorer.

3.2.4.2. Beredning och beslut av ärenden i övrigt

Det är allmänt känt och intervjuerna bekräftar att förbundet startade sin verksamhet med mycket kort förberedelsestid 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 skulle startas 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 mm) och kvalitet. Därtill kom det allt fler nyanlända som ökade behoven av insatser i berörda verksamheter.

Vid beredning, samråd och beslut av ärenden hänger många frågor ihop. Ofta tas olika frågor upp samtidigt, och vid upprepade tillfällen, även om dagordningarna försöker hålla isär ärendena rubrikmässigt. Vid läsning av protokollen framgår det att dessa ärenden oftast är s.k. informationsärenden men ibland fattas också beslut.

Under hösten förekom dagordningar där direktionen försökte dela upp ärendena i dels informationsärenden dels beslutsärenden. Men vid ett möte den 6 oktober 2015 informerade ordföranden att alla ärenden först skulle gås igenom som information och efter ajournering för diskussion i grupper skulle beslut fattas i alla ärenden. Vi ser dessa alternativa arbetssätt som försök att utveckla direktionens arbete och öka tydligheten med vad som är information och vad som skall beslutas.

I några ärenden har dock direktionen underkänt den egna beredningen och uppdragit till förvaltningen att återkomma med ett bättre underlag innan beslut kan fattas. Men de intervjuade anser också att beredningarna blivit bättre med tiden.

I denna process skall de principiellt viktiga frågorna också tas upp för samråd med medlemmarna i ägarsamrådet, som varken är beslutsföra eller behöver föra formella protokoll. Men ägarsamrådets synpunkter dokumenteras i s.k. protokoll som beslutsformuleringar.

Vid flera tillfällen har ägarsamrådet ifrågasatt direktionens beslut och krävt både mer samråd och mer lyhördhet från direktionen till ägarsamrådets synpunkter.

Det är bl.a. därför flera av de intervjuade, både i förbundet och hos medlemmarna samt övriga i direktionen, upplever att direktionen inte fattar självständiga beslut utan endast verifierar/fastställer ägarsamrådets beslut.

Vid ett tillfälle, 2015-04-29 § 3 Information om pågående åtgärder för budgetanpassning 2016, lämnades det också in en reservation mot direktionens förslag till beslut att "direktionen noterar informationen". Vid granskning av det konkreta ärendet och synpunkterna i reservationen finner vi inga formella fel i direktionens hantering. Beslut fattas på ett formellt korrekt sätt vid ett senare tillfälle. Men vi kan förstå att enskilda politiker känner sig mer eller mindre bundna av ägarrådets beslut att "samråd skall betraktas som moraliskt bindande".

Några av de intervjuade talar om ett demokratiskt underskott och att ägarsamrådet i praktiken blivit förbundets högsta beslutande organ. Som revisorer kan vi inte

ifrågasätta lagstiftning, medlemmarnas val av kommunalförbund som organisationsform eller vad olika politiska grupperingar har för synpunkter eller formellt korrekt fattade beslut. Men vi ifrågasätter den informella ledarstrukturen som tidigare tagit sig olika uttryck. Se mer om detta på sidan 15-16 avsnitt 3.2.3.1.

Ett annat område som några av de intervjuade ifrågasatt är om ägarsamrådet kan utse och agera i ett ägarråd (ägarsamrådet utan medverkan av direktionens presidium) samt om ägarrådet kan utse en lokalgrupp? Vi finner inga formella hinder till att politiken frivilligt grupperar sig för att bereda olika frågor som därefter avhandlas i ägarsamrådet om besluten slutligen fattas av direktionen (om ärendet skall avhandlas där), eller om ärendet bereds via kommunstyrelsen till fullmäktige för beslut (om ärendet hör dit).

Det finns också andra ärenden och tillfällen som kan kritiseras utifrån formella grunder. Det gäller t ex då förbundets förvaltning agerar direkt på ägarsamrådets uppdrag eller där ägarsamrådet framför synpunkter direkt till förvaltningsorganisationen utan att dessa förankrats och beslutats i direktionen. Ett annat ärende var då ägarsamrådet godkände en underbudgetering med 10 mkr utan beslut av medlemmarnas fullmäktige, vilket dock gjordes i efterhand.

Ett område som kan förbättras, för att förstärka den demokratiska insynen och möjligheten för medlemmarna att påverka, är kommunstyrelsernas uppsiktsplikt genom ägarsamrådet. Åtterrapporering till både kommunstyrelsen och fullmäktige i enlighet med styrdokumentet kan förbättras. Det är inte bara en formell fråga.

3.3. *Brister enligt skolinspektionen*

Årsredovisningar och kvalitetsredovisningar visar att verksamheten har brister och skolinspektionens tillsyn 2014-11-14 resulterade i en anmärkning för påfallande låga resultat i gymnasieskolan, brister i det systematiska kvalitetsarbetet, brister i utvecklingsarbetet och resursstyrningen efter behov, brister i det pedagogiska ledarskapet och det förebyggande arbetet för kränkande särbehandling samt brister i den organisatoriska indelningen avseende skollagens krav på att varje skolenhet skall ledas av en rektor.

Förbundet redovisar i svar 2015-02-15 de åtgärder som vidtagits och i en uppföljning 2015-06-15 gör Skolinspektionen bedömningen att Kunskapsförbundet Väst har vidtagit relevanta åtgärder för att avhjälpa de påtalade bristerna. Tillsynen avslutas därmed.

3.3.1.1. *Bedömning och kommentarer*

Vi finner inget behov att fördjupa granskningen i denna fråga eftersom skolinspektionen bedömer att förbundet vidtagit relevanta åtgärder för att avhjälpa de påtalade bristerna. Se också vår avgränsning i avsnitt 2.3.

3.4. Ekonomistyrning

3.4.1. Modell för resursfördelning

Fördelningen av ekonomiska resurser sker genom en modell som bygger på antal elever per program. I modellen finns särskilda parametrar för lärarresurser och läromedel som viktas per program. Avseende resurser för lärare så finns en beräknad garanterad undervisningstid som ligger till grund för resurstilldelningen. Yrkesförberedande program har mer undervisningstid vilket också finns med i modellen. Vid fördelningen används olika gruppstorlekar beroende på vilket program eller inriktning som avses. Direktionen har fattat ett principbeslut om att ett program inte bör ha mindre än 17 elever för att starta. Undantag kan ske om det exempelvis går att samläsa.

Kostnader för tomma lokaler exkluderas inte vid beräkningen av programkostnaden som ligger till grund för den interkommunala ersättningen samt ersättning till fristående skolor. Förhandling om kostnader sker på förbunds nivå och är inte något som varje enskild rektor hanterar. Lokalkostnader ingår inte i den budget som fördelas till respektive enhet utan finns på den centrala administrativa enheten.

Varje enskild rektor får en budget tilldelad som är beräknad efter de elever och program som finns på enheten. Respektive rektor är ansvarig för enhetens budget och fördelar den fritt efter de behov som gäller inom rektorns ansvarsområde.

Socioekonomiska faktorer finns inte med som en parameter i modellen idag. Frågan har diskuterats i verksamheten men det finns idag inte någon tydlig idé om hur det skulle kunna föras in som en del i fördelningen av resurser. Vid våra intervjuer anges att det är svårt att ta hänsyn till likvärdighet i de olika programmen. Arbetet inriktas på att stärka likvärdigheten, som de anser är ett av de viktigaste målen. En av metoderna som används är att arbeta med gruppstorlekar. Erfarenhetsmässigt har personalen god kännedom om vilka program eller inriktningar som är i behov av mindre gruppstorlekar. Det upplevs dock som ett trubbigt instrument. Det kollegiala lärandet och att stärka det pedagogiska ledarskapet är andra metoder som används för att stärka likvärdigheten.

Antal elever som används vid resurstilldelningen hanteras genom att en elevmätning görs under vårterminen och en prognos över elevtalen under höstterminen. Utifrån dessa faktorer beräknas ett medelvärde som blir grunden för enhetens budget. Någon justering av elevtalet görs inte under innevarande budgetår. Enligt våra intervjuer med verksamhetsföreträdare framkommer att träffsäkerheten avseende elevtal historiskt varit bra. Det har inte förekommit några större avvikelser mellan verkligt utfall och de beräknade elevtalen.

3.4.1.1. Bedömning och kommentarer

Modellen som används för resursfördelning tar hänsyn till olika program och inriktningars olika förutsättningar. Vid våra intervjuer framgår att modellen upplevs som transparent och att de parametrar som ingår är relevanta. Antalet elever påverkar de olika skolenheternas ekonomiska tilldelning, det kan diskuteras om hur ofta mätning och avstämning av antal elever ska göras, vi har vid våra intervjuer inte noterat att den metod som används idag med en mätning under

våren kombinerat med en prognos för höstterminen upplevs som missvisande. Det kan dock i framtiden bli mer aktuellt med större elevjusteringar till följd av ökad konkurrens från andra gymnasieskolor. Det är därför viktigt att modellen som valts kan hantera även större förändringar i elevantal.

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. Metoder som används är exempelvis mindre undervisningsgrupper och kollegialt lärande.

Behovet av omfördelning av resurser till följd av socioekonomiska faktorer är dock inte lika stort som exempelvis grundskolan, då programmen är differentierade i den meningen att de får olika tilldelning av resurser. Det finns även särskilda program för de som ännu inte uppnått gymnasiebehörighet.

Sammanfattningsvis bedömer vi att grunderna för resursfördelning är rimliga och uppfyller de krav som kan ställas. Kontrollmålet är i allt väsentligt uppfyllt.

3.4.2. Ekonomisk rapportering och uppföljning

Uppföljning av budget och prognos för helåret sker idag per tertial och årsbokslut. Ambitionen hos verksamheten är att det ekonomiska utfallet ska följas tätare, månadsvis under 2016. Anledningen till att detta inte skett under 2015 är att organisationen inte varit helt färdig. I praktiken fungerar arbetet genom att ansvarig rektor tillsammans med ekonom går igenom den senaste periodens resultat och tillsammans upprättar en prognos över det förväntade helårsresultatet. Det har inte fattats några beslut om ekonomiska styrprinciper på direktionens nivå, däremot finns instruktioner för delårs- och årsbokslut upprättade.

Uppföljning av det ekonomiska utfallet sker idag per skolenhet. Särskolan och individuella programmet följs upp separat. Verksamhetschef går igenom enhetens resultat och prognos med respektive rektor. Verksamheternas resultat tas upp och diskuteras på ledningsgruppens möten där förbundsdirektör, ekonomichef, Utvecklingschef, personalchef, kommunikationschef samt verksamhetschefer för vuxenutbildning och gymnasieverksamheten deltar.

Rapportering till direktionen sker sedan per verksamhetsområde efter varje tertial. I vissa fall har verksamhetschef deltagit på direktionens möten för att informera om någon specifik fråga.

3.4.2.1. Bedömning och kommentarer

Rapportering av utfall och prognos för helåret till direktionen sker idag per tertial, april, augusti samt årsbokslut. Mellan dessa tillfällen görs avstämningar av det ekonomiska utfallet av rektor och ekonom. Utfallet diskuteras sedan igenom med ansvarig rektor och verksamhetschef.

För att ha en fullgod ekonomisk styrning är vår bedömning att respektive skolenhets resultat och förväntade helårsprognos bör följas kontinuerligt. Det framkommer vid våra intervjuer att det under 2016 kommer att införas rutiner som

innebär fler rapporteringstillfällen för den ekonomiska uppföljningen inom förbundet, vilket vi anser är positivt.

Dessa rutiner bör enligt vår mening innehålla tidpunkter för rapportering samt vilken nivå som resultatet ska följas upp (skolenhet, verksamhet etc.).

Sammanfattningsvis bedömer vi att kontrollmålet inte helt är uppfyllt i alla delar. Detta baserar vi på att även om det genomförs kontinuerliga uppföljningar av det ekonomiska utfallet, så saknas ett formellt beslut om vilka ekonomiska styrprinciper som gäller, vilket enligt vår mening bör finnas.

2016-02-13



Håkan E Olsson

Uppdragsledare

Daniel Brandt

Projektmedarbetare