

# Förskolenämnden

Stadsrevisionen • Borås

Revisionsredogörelse

20  
21

Andra revisorsgruppen

Kommunfullmäktige  
Borås Stad

## Revisionsberättelse för Förskolenämnden år 2021

Vi har granskat Förskolenämndens verksamhet och årsredovisning 2021. Granskningen har utförts enligt god revisions sed i kommunal verksamhet och med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning. Till revisionsberättelsen bifogas vår revisionsredogörelse som utgör en sammanfattning av granskningen.

När det gäller nämndens följsamhet mot Kommunfullmäktiges budgetbeslut konstaterar vi att målvärdena för fem av de sju indikatorer som Kommunfullmäktige har fastställt inte är uppnådda. Vi konstaterar att målnöjsligheten avseende Kommunfullmäktiges indikatorer är bristfällig.

Förskolenämnden behöver enligt Stadsrevisionens bedömning stödja Kommunstyrelsens arbete med att genomföra en genomgripande översyn och omprövning av den samordnade varudistributionen i Borås Stad.

Vi bedömer att Förskolenämnden i vissa avseenden inte säkerställt ett ändamålsenligt arbete som uppfyller barnkonventionen.

*Vi bedömer att Förskolenämndens verksamhet har bedrivits på ett ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Den interna kontrollen bedöms som tillräcklig.*

Vi tillstyrker att Förskolenämnden beviljas ansvarsfrihet för år 2021.

BORÅS 2022-04-11

Boris Preijde  
Ordförande

Ingwer Kliche  
Vice ordförande

Lena Brännmar

Bengt Sandell

Jürgen Urbas

Tuula Järvinen

## Revisionsredogörelse

I Stadsrevisionens årliga granskning prövas om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den interna kontrollen som görs inom nämnden är tillräcklig.

Stadsrevisionen lämnar en revisionsberättelse som grund för Kommunfullmäktiges ansvarsprövning. Ställningstaganden i revisionsberättelsen utgår från en samlad bedömning av all den granskning av nämndens verksamhet som har genomförts under året.

I nedanstående revisionsredogörelse sammanfattas resultat från granskning av årsredovisning, specifika bevakningsområden, fördjupade granskningar och intern kontroll.

## Ekonomiskt och verksamhetsmässigt resultat

Nämnden redovisar ett överskott på 12 409 tkr jämfört med budget.

Bufferten är upprättad i enlighet med instruktioner i Kommunfullmäktiges budgetbeslut. Resultaträkningen stämmer gentemot avstämning med ekonomisystemet. Under senvåren beslutade Kommunfullmäktige om en tilläggsbudget om 1 143 tkr.

Förskolenämnden önskar att årets överskott balanseras över till nästkommande år.

Nedan redovisas de större budgetavvikelseerna.

### Verksamhetens budgettram

- Nämnden gör totalt ett överskott avseende personalrelaterade kostnader med närmare 21 000 tkr för perioden.
- Nämnden beslutade under 2021 nyttja 5 500 tkr från Förskolenämndens buffert till satsningar på pedagogiska miljöer i förskolan samt fördela 2 600 tkr ur bufferten för tilläggsbelopp för barn i behov av särskilt stöd.
- Utökade personalkostnader hos den centrala administrationen för att kunna upprätthålla ett gott stöd mot verksamheten uppgick till en negativ budgetavvikelse om 773 tkr.
- Budgetavvikelsen avseende Familjecentral är för året ett underskott om 527 tkr. Medel från Socialt hållbart Borås för familjecentrerat arbete erhöles enbart fram till och med juni 2021. Förvaltningen valde att fortsätta arbete inom området även under hösten 2021.

### Investeringsbudget

Investeringsbudgeten för de årliga anslagen uppgår till 1 800 tkr varav inga medel har använts.

## Kommunfullmäktiges indikatorer med målvärden

I Kommunfullmäktiges budget för år 2021 har målvärden formulerats för 23 indikatorer kopplade till de strategiska målområden som ingår i Borås Stads Vision 2025. I Kommunfullmäktiges budget anges även om respektive indikator ska öka eller minska. För Förskolenämnden har Kommunfullmäktige fastställt sju indikatorer. Nämnden redovisar måluppfyllelsen av indikatorerna enligt nedan:

- **Andelen barn som får plats på förskola på önskat placeringsdatum, ska öka (%)**  
Utfallet för indikatorn har ökat från 96 % år 2020 till 97 % år 2021. Målsättningen uppnås. Andelen föräldrar som känner sig trygga när de lämnar sitt barn på förskolan ska öka, %. Utfallet för indikatorn har minskat från 96 % år 2020 till 95,8 % år 2021. Målsättningen uppnås inte. Andelen vårdnadshavare som känner sig trygga ligger kvar på samma nivå som föregående år. Sett över en treårsperiod ligger resultatet så gott som stilla. Enheterna analyserar de kommentarer som eventuellt finns kopplade till frågan samt vidtar åtgärder för att alla vårdnadshavare ska kunna känna sig trygga. Arbetet följs upp på rektorernas kvalitetsdialoger. Ett gott bemötande och ett professionellt förhållningssätt till barn och vårdnadshavare lägger grunden för en känsla av trygghet. Detta arbetar enheterna löpande med under verksamhetsåret.
- **Andelen närproducerade livsmedel ska öka, %.** Utfallet för indikatorn har minskat de senaste två åren, från 25 % år 2019 till 22,1 % år 2021. Målsättningen uppnås inte. Kostverksamheten ligger organisatoriskt under Grundskoleförvaltningen som köper in livsmedel ifrån upphandlade leverantörer. Arbetet med att öka andelen närproducerade livsmedel sker framförallt tillsammans med koncerninköp vid upphandlingskeendet. År 2019 var det första året som årsstatistik för närproducerade livsmedel kunde tas fram och sett till trenden har andelen närproducerade livsmedlen inte ökat sedan dess.
- **Andelen ekologiska livsmedel ska öka, %.** Utfallet för indikatorn har sjunkit från 50,4 % år 2020 till 46,5 % år 2021. Målsättningen uppnås inte. Kostverksamheten ligger organisatoriskt under Grundskoleförvaltningen och köper in ekologiska livsmedel ifrån upphandlade leverantörer. Kostverksamhetens ambition är att, inom ramen för livsmedelsbudgeten, maximera inköpen av ekologiska livsmedel. Livsmedelspriserna har kraftigt ökat sedan den 1 maj 2019, då det nya livsmedelsavtalet trädde i kraft. De ökade livsmedelspriserna kan härledas till finansieringsmodellen för distributionscentralen och ökade livsmedelspriser under året. Livsmedelsavtalet säkerställer en viss ambitionsnivå vad gäller ekologiska livsmedel utifrån att vissa produktgrupper enbart är upphandlade som ekologiska, exempelvis mejeriprodukter. Prisökningarna på livsmedel har inneburit en ekonomisk utmaning för verksamheten under 2020 och så även under 2021.
- **Andel sjukfrånvaro av ordinarie arbetstid ska minska, %.** Utfallet för indikatorn (11) i årsredovisningen är lägre än utfallet för år 2020 (11,6). Målsättningen uppnås.
- **Arbetad tid för timavlönade omräknat till årsarbeten ska minska.** Utfallet för indikatorn (66,8) i årsredovisningen är högre än utfallet för år 2020 (50,6). Målsättningen uppnås inte. Nämnder uppger att behovet av timanställda har varit högt under hela året. Förvaltningen har identifierat att fortsatt arbete med att utveckla strategier för att dels minska användandet av timvikarier men också för att säkerställa ett tillräckligt högt inflöde av timanställda till bemanningsenheten. En utvecklad systematisk uppföljning av vikariat tillsättningen har införts.

- **Andel anställda som nyttjar Borås Stads friskvårdsbidrag ska öka %.** Utfallet för indikatorn har minskat de senaste två åren, från 41 % år 2019 till 33 % år 2021. Målsättningen uppnås inte. Information om Borås Stads förmåner, inklusive friskvårdsbidraget finns med som en punkt i SAM-almanackan och borde på så vis nå varje medarbetare. Den pågående pandemin har påverkat utfallet då det också kan ha påverkat antalet medarbetare som nyttjat sitt friskvårdsbidrag på exempelvis gymkort eller andra typer av träningsformer inomhus i grupp. Förvaltningen följer den fastställda SAM-kalendern och kommer således sprida information och kunskap om förmånerna kontinuerligt vilket är en viktig del i att öka andelen som nyttjar friskvårdsbidraget.

Nämnden har inte uppnått målsättningen för fem av de sju indikatorerna som Kommunfullmäktige har fastställt.

### Nämndens indikatorer med målvärden

Nämnden har antagit indikatorer med målvärden vilket är i linje med Stadens styr- och ledningssystem.

### Kommunfullmäktiges uppdrag

Nämnden har avseende 2021 fått fyra uppdrag från Kommunfullmäktiges budgetbeslut. Av dessa är ett uppdrag inte genomfört.

0  1  3  0  av nämndens fyra uppdrag

Det uppdrag som nämnden inte genomfört är:

- **Vård- och äldregruppen ska i samverkan med Förskolenämnden pröva möjligheten att införa någon form av integrerad verksamhet för barn och äldre, till exempel på Kristineberg**

Nämnden uppger att uppdraget är delvis genomfört. Mötesplatsen på Kristineberg ska renoveras och de nya lokalerna planeras utformas för att underlätta ett ökat samverkansarbete mellan förvaltningarna. Förskolenämnden uppger att man förväntas vara klar med uppdraget 2023 när nya förskolan har öppnat.

### Konsekvenser av coronaviruset

Covid-19 har präglat årets arbete. Rutiner för hämtning och lämning förändrades föregående år och förskolorna har uppmanats att fortsätta med goda rutiner även under våren och hösten. Hösten har utöver covid-19 också drabbat förskolorna med RS-virus och förkylningar.

P.g.a. covid-19 har alla Öppna förskolor under en period varit stängda. Verksamheten ställde sedan om till arbete utomhus och digital verksamhet för att möta familjer.

Förskolenämnden uppger att förvaltningen har under 2021 följt de rekommendationer som kommit från Folkhälsomyndigheten och regeringen. Åtgärder har vidtagits efter gällande rekommendationer och regelverk. Under hösten avslutades stabsläget i förvaltningen och utvecklingen av pandemins konsekvenser på förskolorna har följts regelbundet i förvaltningsledningen. Covid-19 tillsammans med RS-virus och förkylningar har sammantaget utgjort ett stort tryck på personalen och vi ser under senare delen av hösten att barn och pedagoger som tidigare i pandemin följdes åt i frånvaro inte på samma sätt synkroniserat under hösten. Det har betytt att det periodvis varit svårt att bemanna förskolorna. Administrativ och stödpersonal har arbetat hemifrån sedan i mars 2020 i enlighet med Borås Stads direktiv. Hemarbetet under perioden har fungerat mycket väl och upplevs positivt av huvuddelen av personalen. En rutin för hemarbete och en rutin för återgång har tagits fram.

Nämnder uppger att verksamheten haft följande ekonomiska följder av pandemihanteringen; Minskade personalkostnader 20 000 tkr och minskade förskoleintäkter 1 400 tkr. Summerat uppskattar nämnden den ekonomiska påverkan av pandemin till ett positivt ekonomiskt utfall om 18 600 tkr.

## Specifika bevakningsområden

Stadsrevisionen har särskilt bevakat nedanstående områden.

### Lokaler/hyreskostnader

Nämnder uppger att lokalfrågan är fortsatt viktig för förskolan. Borås Stads mål är att plats inom barnomsorg ska kunna erbjudas på önskat placeringsdatum. Förskolenämnden har antagit Riktlinjer för nybyggnation och ombyggnation av förskola. Utifrån riktlinjerna har förvaltningen tagit fram rutiner för nybyggnation och ombyggnation av förskola. Rutinerna ska ge stöd för att kommunicera bl.a. funktioner och målsättning med verksamheten som bedrivs på förskolan. Rutinerna används också som beställningsunderlag till Lokalförsörjningsförvaltningen vid nybyggnation och ombyggnation av förskola.

Befolkningsprognosen skiljer sig åt mellan olika områden i kommunen, och det gör också behovet av förskoleplatser. Behov finns i flera områden avseende kapacitet i form av fler förskolor men även tillgång till större och mer verksamhetsanpassade lokaler de närmaste åren. Ett byte av verksamhetslokaler ger kortsiktigt negativa ekonomiska konsekvenser men kan ge stora pedagogiska vinster. Förskolenämnden ser att vissa områden inte ligger i fas med planering och utbyggnad i förhållande till ökningen i barnantal inom området. Inom förskolan finns ett antal tillfälliga lokaler. Flera av dessa lokaler är bra och ändamålsenliga, medan andra inte är det. För ett antal av paviljongerna upphör bygglov de närmaste åren och i takt med planerad nybyggnation kommer paviljongerna att avetableras.

Under 2021 öppnade Lundens förskola på Bergsåter. Nämnder uppger att det, inför varje ny planlagd förskola, görs en noggrann behovsanalys för att hålla kontroll över de ökade lokalkostnaderna en ny förskola innebär.

### Kompetensförsörjning

I Förskoleförvaltningens verksamhetsplan för 2021 identifieras de gemensamma utvecklingsområdena; Kvalitet i utbildningen - en god och likvärdig kvalitet i alla förskolor, Kompetensförsörjning - kvalitativ och långsiktig kompetensförsörjning och Förvaltningens processer – goda förutsättningar för verksamheterna och underlag för beslut.

Nämnden uppger att pandemin har dominerat arbetet med kompetensförsörjning och personalfrågor under 2021. Förskolorna har hållits öppna vilket har varit viktigt för barn och familjer, men inneburit risker för personalen. I januari fanns en fastställd nedgång av sjukskrivningstalen hos förskolepersonalen. Under pandemin ökade sjukskrivningarna under våren för att återgå till normal nivå under sommaren men steg sedan i höjden under hösten. Under året har uttaget av tillfällig föräldrapenning (VAB) ökat. Bemanningssituationen har trots ökad frånvaro varit stabil eftersom barnens närvaro också varit lägre. Enstaka enheter har under hösten haft större svårigheter med bemanning. Pandemin har inneburit 2 % ökad sjuklighet på totalen, men där vissa månader haft avsevärt högre sjuktal, och ökningen ligger framförallt inom korttidsfrånvaro, 1–14 dagar.

Nämnden uppger också att arbetsmiljön i förskolan med höga sjukskrivningstal är en utmaning nationellt. Samordnade insatser på flera nivåer behövs och Förvaltningen kommer att öka sitt samarbete med regionen. En ökande brist på förskollärare syns nationellt och svårigheten att rekrytera är övergripande för alla välfärdsyrken. Andelen utbildad personal ökar och investeringar behöver göras för att utbilda dessa, vilket innebär att valideringsutbildningar pågår till både barnskötare och till förskollärare och kommer att fortsätta under 2022.

Kompetensförsörjning är en prioriterad fråga under 2022. Nämndens intention är att stärka arbetsmiljöarbetet, minska sjuktalet, rekrytera utbildad personal jämnt fördelad över förskolorna och ge medarbetarna goda möjligheter till kompetensutveckling under anställningstiden. Arbetet finns beskrivet i Hälso- och Kompetensförsörjningsplanen på övergripande och på enhetsnivå.

## Fördjupade granskningar

Med utgångspunkt från risk- och väsentlighetsanalysen har fördjupade granskningar genomförts under året. Nedan redovisas sammanfattningar av de fördjupade granskningarna.

### Borås Stads hantering av coronapandemin

Stadsrevisionen har genomfört en granskning av Borås Stads hantering av coronapandemin. Resultatet av granskningen redogörs för ytterligare i granskningsredogörelsen för Kommunstyrelsen.

### Centralt tillkommande kostnader

Stadsrevisionen har genomfört en granskning av Centralt tillkommande kostnader i Borås Stad. Resultatet av granskningen redogörs för ytterligare i granskningsredogörelsen för Kommunstyrelsen.

### Samordnad varudistribution

Stadsrevisionen har granskat samordnad varudistribution i Borås Stad. Granskningens syfte var att granska om den samordnade varudistributionen uppfyller målsättningarna för projektet och om verksamheten är ändamålsenlig och effektiv när det gäller distribution av livsmedel.

Stadsrevisionen kan med utgångspunkt i beslutsunderlaget inför Kommunfullmäktiges beslut och de övriga målsättningar som finns inom området konstatera att Kommunfullmäktige hade höga ambitioner med införslsen av samordnad varudistribution i Borås Stad.

Granskningen visar att merparten av dessa ambitioner inte har förverkligats. I flera fall har utvecklingen istället gått i motsatt riktning.

Den samordnade varudistributionen av livsmedel har bl.a. inneburit ökad arbetsbelastning, försämrad arbetsmiljö och ökat matsvinn i Borås Stads tillagningskök. De ekonomiska målsättningarna nås inte och modellen har bidragit till ökade kostnader för nämndernas kostverksamheter. Arbetet präglas därutöver av bristande kommunikation, samordning, styrning och ledning. Förhållandena innebär bl.a. att verksamheten i tillagningsköken inte kan bedrivas i enlighet med Kommunfullmäktiges målsättningar eller fullt ut uppfylla Borås Stads Kostpolicy.

Bristerna som framkommer i granskningen är så omfattande att den samordnade varudistributionen när det gäller livsmedel i Borås Stad inte kan bedömas som ändamålsenlig och effektiv.



Enligt Stadsrevisionens bedömning behöver Kommunstyrelsen, i samråd med berörda nämnder, genomföra en genomgripande översyn och omprövning av den samordnade varudistributionen i Borås Stad. Arbetet behöver i Stadsrevisionens mening leda till åtgärder som syftar till att Kommunfullmäktiges mål kan nås.

Måltider är en väsentlig del av vardagen för många barn, elever, äldre, brukare m.fl. i Borås Stads verksamheter. Detta understryker i Stadsrevisionens mening vikten av åtgärder inom området.

### **Borås Stads arbete med barnkonventionen**

Stadsrevisionen har granskat Borås Stads arbete med barnkonventionen. Syftet med granskningen var att bedöma om Kommunstyrelsen och granskade nämnder vidtagit åtgärder för att säkerställa att Borås Stad uppfyller barnkonventionen och om arbetet är ändamålsenligt.

Granskningen visar att det barnrättsbaserade synsättet med barnet som rättighetsbärare inte har fått genomslagskraft i stadens verksamheter. Barnkonventionen beaktas inte i tillräcklig utsträckning i stadens styrdokument eller i arbets- och beslutsprocesser. Det saknas systematik vad gäller genomförande av barnkonsekvensanalyser vid beslut som berör barn på ett direkt eller indirekt sätt. På det stora hela saknas därutöver uppföljning av Kommunstyrelsens och nämndernas arbete med barnkonventionen. Stadsrevisionen bedömer att berörda nämnder bör genomföra åtgärder i enlighet med angivna rekommendationer.

Stadsrevisionen bedömer att Förskolenämnden i vissa avseenden inte säkerställt ett ändamålsenligt arbete som uppfyller barnkonventionen.

### **Intern kontroll**

Nämnderna och Kommunstyrelsen har ansvar för intern kontroll. Ansvaret innefattar bl.a. att nämnden ska genomföra riskanalys, upprätta plan för intern kontroll och genomföra uppföljning av planen. Nämnden ska även anta egna regler och anvisningar för intern kontroll. Stadsrevisionen noterar att uppföljning och kontroll av kärnverksamhet och administrativa processer i förekommande fall också genomförs inom ramen för kvalitetssystem.

Nämnden har antagit regler och anvisningar för intern kontroll. Nämnden har genomfört en egen riskanalys som identifierade 42 risker. Planen för intern kontroll omfattade åtta kontrollmoment. Samtliga kontrollmoment är avrapporterade till nämnden den 28 februari 2022. Uppföljningen av den interna kontrollen innehåller kortfattade analyser.

### **Presidiemöte**

Presidiemöte genomfördes 4 november 2021 med Förskolenämndens presidium, bevakningsansvariga förtroendevalda revisorer, yrkesrevisorer vid Stadsrevisionen och förvaltningsledning.



## Sammanfattande bedömning

I granskningen av nämndens årsredovisning utgår bedömningarna från följsamhet mot Kommunfullmäktiges budgetbeslut och eventuella beslut om nämndspecifika mål. Nämndens interna kontroll bedöms utifrån riskanalys, plan och uppföljning av intern kontroll. I den sammanfattande bedömningen ingår också granskningsresultat från granskning av bevakningsområden och de fördjupade granskningar som har varit riktade mot nämnden avseende år 2021.

Nämnden gör med utgångspunkt från årsredovisningen en egen bedömning av hur nära man ligger att uppnå de mål som anges i Kommunfullmäktiges indikatorer, respektive i vilken utsträckning man har genomfört uppdrag riktade till nämnden.

Stadsrevisionens bedömning grundar sig på helt uppnådda målvärden och helt genomförda uppdrag, eftersom ofullständigt uppnådda mål inte kan bedömas med revisionell säkerhet. Det är samtidigt väsentligt att den enskilda nämnden analyserar och ger rimliga förklaringar till varför man inte uppnår mål respektive inte fullt ut har genomfört uppdrag.

Det ekonomiska resultatet för nämnden visar på ett överskott mot budget på 12 409 tkr. Stadsrevisionen bedömer att godtagbara förklaringar till överskottet redovisas i årsredovisningen.

Förskolenämnden har under året inte uppnått målvärdena för fem av sju indikatorer. Nämnden har under året vidtagit åtgärder i syfte att nå målen för Kommunfullmäktiges indikatorer. Stadsrevisionen konstaterar att måluppfyllelsen gällande Kommunfullmäktiges indikatorer är bristfällig. Nämnden har avseende 2021 fått fyra uppdrag från Kommunfullmäktiges budgetbeslut. Av dessa är ett uppdrag inte genomfört.

Stadsrevisionen har granskat samordnad varudistribution i Borås Stad. Bristerna som framkommer i granskningen är så omfattande att den samordnade varudistributionen när det gäller livsmedel i Borås Stad inte kan bedömas som ändamålsenlig och effektiv. Enligt Stadsrevisionens bedömning behöver Kommunstyrelsen, i samråd med berörda nämnder, genomföra en genomgripande översyn och omprövning av den samordnade varudistributionen i Borås Stad. Arbetet behöver i Stadsrevisionens mening leda till åtgärder som syftar till att Kommunfullmäktiges mål kan nås.

Stadsrevisionen bedömer att Förskolenämnden i vissa avseenden inte säkerställt ett ändamålsenligt arbete som uppfyller barnkonventionen.

Nämnden har antagit egna regler och anvisningar för intern kontroll. Nämnden har genomfört en egen riskanalys. I riskanalysen har det identifierats och värderats risker avseende verksamhetsprocesser och ekonomiska kontrollmoment. Riskanalysen ligger till grund för nämndens plan för intern kontroll för året. Nämnden har genomfört samtliga kontrollmoment och gjort en uppföljning av den interna kontrollen. Nämndens uppföljning av den interna kontrollen innehåller analyser och åtgärder.

Stadsrevisionens sammantagna bedömning är att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Den interna kontrollen bedöms som tillräcklig.



BORÅS  
STAD

## STADSREVISIONEN

**Besöksadress** Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås  
**Telefon** 033-35 71 56 **E-post** [revisionskontoret@boras.se](mailto:revisionskontoret@boras.se)  
**Webbplats** [boras.se/stadsrevisionen](http://boras.se/stadsrevisionen)