

Uppföljande granskning av utbildningsnämndens ekonomistyrning

Danderyds kommun

April 2022






Kristian Damlin, projektledare och certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Danderyds kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en uppföljande granskning av utbildningsnämndens ekonomistyrning. Granskningens syfte är att följa upp vilka åtgärder utbildningsnämnden vidtagit utifrån den tidigare granskningen (Granskning av ekonomistyrning, januari 2021) . Granskningen syftar vidare till att bedöma om utbildningsnämnden har vidtagit tillräckliga åtgärder för en ekonomi i balans.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att utbildningsnämnden **i allt väsentligt** har vidtagit åtgärder utifrån den tidigare granskningen samt att nämnden **delvis** har vidtagit tillräckliga åtgärder för en ekonomi i balans.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten samt den avslutande samlade bedömningen.

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns det regler och riktlinjer för utbildningsnämndens ekonomistyrning?	Ja 
Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper?	Ja 
Säkerställer utbildningsnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge?	Ja 
Vidtar nämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?	Delvis 
Säkerställer utbildningsnämnden att det sker en löpande uppföljning av beslutade åtgärder för en ekonomi i balans?	Ja 

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi utbildningsnämnden att:

- Prioritera arbetet med ekonomi i balans inom grundskolans egen regi.
- Säkerställ uppföljning och utvärdering av effekter utifrån reviderad resursfördelningsmodell.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	5
Riktlinjer för ekonomistyrning	5
Regler och riktlinjer för ekonomistyrning	5
Fördelningsprinciper	8
Löpande kunskap om det ekonomiska läget	11
Vidtar nämnden åtgärder för en ekonomi balans	12
Uppföljning av åtgärder för en ekonomi i balans	14
Samlad bedömning	17
Rekommendationer	17

Inledning

Bakgrund

En fungerande ekonomistyrning är en viktig del av den samlade styrningen och ledningen av kommunen. Att en och samma nämnd eller verksamhet under flera år har stora återkommande ekonomiska underskott kan tyda på att ekonomistyrningen inte fungerar, på bristande politiskt ansvarstagande eller att resursfördelningen inte sker utifrån realistiska underlag. Återkommande ekonomiska underskott riskerar medföra att kommunen inte klarar av att bedriva en verksamhet med god ekonomisk hushållning.

I den granskning av ekonomistyrning som revisionen genomförde under år 2020 konstaterades att utbildningsnämnden inte helt hade säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt att den interna kontrollen inom granskningsområdet till stor del var tillräcklig.

Efter genomförd granskning rekommenderade revisorerna utbildningsnämnden att:

- Säkerställa att nämndens uppföljning sker i enlighet med beslutade rapporteringstillfällen.
- Se över behov av ytterligare nämndspecifika rutiner och riktlinjer avseende nämndens ekonomistyrning med utgångspunkt från de kommunövergripande regelverken.
- Säkerställa att tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder vidtas för en ekonomi i balans.

I av revisorerna under år 2021 genomförd förstudie påvisas fortsatt stora utmaningar för utbildningsnämnden att få budgetföljsamhet för verksamheten i egen regi. I den ekonomiska uppföljningen per mars prognostiseras ett underskott på 15,1 mnkr mot budget.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det som angeläget att göra en uppföljande granskning av utbildningsnämndens ekonomistyrning.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är följa upp vilka åtgärder utbildningsnämnden vidtagit utifrån den tidigare genomförda granskningen. Granskningen syftar vidare till att bedöma om utbildningsnämnden har vidtagit tillräckliga åtgärder för en ekonomi i balans.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Finns det regler och riktlinjer för utbildningsnämndens ekonomistyrning?
- Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper?
- Säkerställer utbildningsnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge?
- Vidtar nämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?
- Säkerställer utbildningsnämnden att det sker en löpande uppföljning av beslutade åtgärder för en ekonomi i balans?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Revisionskriterier i granskningen är:

- God ekonomisk hushållning enligt kommunallagen (11 kap)
- Tillämpbara interna regelverk och policy

Avgränsning

Granskningen avser utbildningsnämnden och avser i huvudsak år 2021. Till viss mån omfattas även tidigare år.

Metod

Granskningen har genomförts i form av studier av riktlinjer, regler och rutiner inom området, dokumenterad ansvarsfördelning, ekonomiska underlag, prognoser och uppföljningar, protokoll och underliggande handlingar. Intervjuer/dialog med nämndens presidium (i samband med grundläggande granskning) samt ansvariga tjänstepersoner.

Följande funktioner har deltagit i granskningen:

- Avstämning med ekonomidirektör, kommunstyrelsen
- Dialog med utbildningsnämndens presidium tillsammans med de förtroendevalda revisorerna.
- Intervju med administrativ chef vid bildningsförvaltningen.

Utbildningsnämndens ordförande, bildningsdirektör, administrativ chef vid bildningsförvaltningen samt kommunens ekonomidirektör har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Riktlinjer för ekonomistyrning

Kommunfullmäktige har 2020-10-12 § 111 beslutat om riktlinjer för ekonomistyrning. Riktlinjerna syftar till att skapa effektivitet i kommunens ekonomiska planering och uppföljning samt i det samlade resursutnyttjandet. I riktlinjerna fastställs regler och principer för ekonomistyrning i hela kommunen.

Nämndernas ansvar och befogenheter fastställs av kommunfullmäktige i reglementet för respektive nämnd. Nämnden är ansvarig för den verksamhet som bedrivs och att de resurser som kommunfullmäktige tilldelat i budgeten används på så sätt att målen för verksamheten uppnås. Om det uppstår konflikt mellan att hålla sig inom givna resurser enligt budgeten och måluppfyllelsen har budgeten företräde. Förvaltningschefen ska kontinuerligt utveckla och pröva verksamheten, organisationen, bemanningen och arbetssättet inom sitt verksamhetsområde. Det ska ske utifrån de övergripande mål- och riktlinjer som gäller för förvaltningen och de resurser som fastställs i budget. Ansvar för verksamhet, resultat och ekonomi inom en resultatenhet, avdelning eller funktion ska åvila ansvarig befattningshavare.

I riktlinjerna framgår vidare huvudprinciper för ekonomistyrning, resursfördelning, hantering av investeringar, planeringsprocess, uppföljningsprocess m.m.

Regler och riktlinjer för ekonomistyrning

Revisionsfråga 1: Finns det regler och riktlinjer för utbildningsnämndens ekonomistyrning?

lakttagelser

Utbildningsnämnden har sedan 2020-01-01 ett ansvar för såväl beställarfunktionen (volymansvar för alla barn och elever i Danderyd) som verksamheten i egen regi (de kommunala förskolorna och skolorna och deras ekonomi, verksamheten och kvalitet). Innan dess var det ett produktionsutskott under kommunstyrelsen som ansvarade för verksamheten i egen regi och utbildningsnämnden hade ansvaret för beställarfunktionen.

De viktigaste styrande dokumenten utgörs av *Budget 2021 och plan 2022-2023 Utbildningsnämnden* (UN 2020-09-30 § 87) samt *Verksamhetsplan med budget 2021*, (UN 2021-02-03 § 3).

Verksamhetsplan och budget 2021

Av *Budget 2021 och plan 2022-2023 Utbildningsnämnden*, antagen av nämnden vid sammanträde 2020-09-30 § 87 framgår:

- Beskrivning av utbildningsnämndens ansvar och uppgifter.
- Fokusområden för nämndens verksamhet år 2021 och nämndens utvecklingsområden. Under budgetperioden kommer förvaltningen fokusera på att vara kostnadseffektiva och samtidigt utveckla och kvalitetssäkra processer och rutiner för att utbildningsnämnden ska vara en långsiktigt effektiv beställare. Detta i syfte att bli en långsiktigt effektiv beställare samt tillse att den kommunala förskole- och skolverksamheten är effektivt organiserad och bedrivs resurseffektivt.

- Utbildningsnämndens mål, med utgångspunkt i av kommunfullmäktige fastställda kommunövergripande strategiområdena. Ett nämndmål utgår från strategiområdet hög effektivitet och innebär att nämnden ska genomföra en utredning av skolpengens konstruktion och uppbyggnad.
- Nämndens samlade driftbudget, inklusive förändring i mnkr och procent över en 5-årsperiod 2018–2022.
- Nämndens driftbudget per verksamhet (förskola, grundskola, gymnasium, särskola m.m.), i mnkr, föregående år och för år 2020. Detta kompletteras med redogörelse för volym och priset effekter utifrån befolkningsprognos per verksamhetsområde.
- Riskanalys med fokus på ekonomisk risk kopplat till beslutad budget och i den inbakad effektiviseringskrav.

Nämnden har vidare beslutat om separat *Verksamhetsplan med budget 2021*, antagen av nämnden vid sammanträde 2021-02-03 § 3, för egna regin, avseende kommunal förskola, grundskola, gymnasieskola, grundsärskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning. Av verksamhetsplanen framgår:

- Beskrivning av utbildningsnämndens ansvar och uppgifter som huvudman för de kommunalt drivna verksamheterna.
- Verksamhetsmål för egna regin, för respektive verksamhet (förskola, grundskola etc.), samt aktiviteter knutna till respektive mål.
- Redogörelse för hur budgeten för egna regin hanteras samt vilka uppräknings som erhållits för år 2021 samt ekonomiska risker och utmaningar.
- Nyckeltal för kommunala grundskolor, fördelat per elever och klasser per årskurs samt statistik avseende kommunala förskolor avseende totala antalet barn samt barn per avdelning.
- Investeringsbudget för egen regi.
- Redogörelse för vilka statsbidrag som kommer att sökas under året avseende utvecklingsinsatser samt kompetensutveckling.
- Tydliggörande av vilka uppdrag under år 2021 som är prioriterade områden som bildningsförvaltning och de kommunala verksamheterna ska arbeta med.

I budgeten för 2021 tydliggörs vidare att utbildningsnämnden har ett nytt mål: "Utbildningsnämnden har plan för att optimera kapacitet och utbud av utbildningsverksamhet." I budgetdokumentet lyfts även identifierade risker:

- Risker inom utbildningsnämndens beställarfunktion
 - Då beställarfunktionens kostnader i hög grad består av grundbelopp till olika verksamheter och antalet utbetalda grundbelopp är direkt relaterad till volymer är en identifierad risk avvikelser i befolkningsprognosen.
 - En fristående huvudman har ansökt om att få kompensation för underskott i den kommunala skolverksamheten tidigare år. Vid intervju framkommer att ärendet är hos förvaltningsdomstol och att dom kan påverka nämndens kostnader både innevarande år och framåt.
- Väsentliga ekonomiska risker inom verksamheter i egen regi
 - Verksamheterna i egen regi har de senaste åren genererat underskott trots ett stort antal genomförda åtgärder för att spara och effektivisera. Bland annat har förskolor avvecklats, personal sagts upp och ett stort antal hyresavtal sagts upp.

- De största underskotten finns i verksamheter som den senaste tiden bytt chef.
- En åtgärdsplan för att nå en budget i balans är framtagen. I årsredovisning 2020 beskrivs den ekonomiska situationen enligt nedan under rubriken Risker: "Samtliga enheter jobbar aktivt med åtgärder för en ekonomi i balans. Särskilt bekymmersamt är den ekonomiska situationen för ett par enheter som trots besparingsåtgärder gällande personaltäthet och lokaler uppvisar ett betydande negativt resultat 2020 samtidigt som elevantalen fortsatt bedöms minska. Budgetarbetet inför 2021 visar att ytterligare åtgärder krävs för en budget i balans. Dessa enheter arbetar tillsammans med den centrala bildningsförvaltningen med åtgärdsplaner och finansieringslösningar för att komma tillrätta med de återkommande underskotten. Förvaltningen ser en risk att det tar mer än ett år för dessa åtgärder att få full effekt och att det kan krävas ytterligare strategiska beslut. Lokaltillgången vid några av kommunens förskolor och skolor är inte anpassad efter nuvarande efterfrågan på platser. Det är en stor utmaning för enheterna att hantera ett lågt barn- och elevunderlag inom ramen för dagens system."

Ekonomistyrning Utbildningsnämnden

Bildningsförvaltningen har tagit fram interna anvisningar för hur respektive enhet ska dokumentera sin budget i Hypergene, inklusive särskild anvisning avseende personalinmatning. Vidare har förvaltningen interna anvisningar för hur enheter ska rapportera uppgifter till den så kallade prognos 4 i delårsrapport per augusti. Dessa anvisningar beskrivs skickas ut till berörda enheter. Bildningsförvaltningens interna anvisningar utgår från och är ett komplement till de rutiner och anvisningar som tas fram av ekonomiavdelningen och på övergripande nivå de styrande och stödjande dokument som beskrivits under revisionsfråga 1 ovan. Controllerns vid från bildningsförvaltningen träffar regelbundet ekonomer vid kommunledningskontoret (KLK).

Nämnden utgår från den budgetprocess som anges i budgetdirektiv och har följt den planeringsprocess som är beskriven i årshjul. Kompletterande det utgår nämnden från de tidplaner som KLK tar fram relaterat såväl planerings- som uppföljningsprocessen. Bildningsförvaltningen har återkommande möten med KLK, bl.a. framhålls att frågan kring tidpunkt för rapportering har diskuterats utifrån perspektivet att nämnden/förvaltningen vid prognostisering per sista augusti ej har tillgång till senaste skolvalssiffrorna vilket försvårar nämndens prognostisering.

I nämndens verksamhetsplan med budget fördelas budget på verksamhetsområdesnivå. Av erhållet organisationsschema framgår att bildningsförvaltningen har sex verksamhetsområden.

Utbildningsnämnden övertog från 2020-01-01 tidigare produktionsutskottets ansvar för kommunens egen-regiverksamhet på utbildningsområdet, främst förskole- och grundskoleverksamhet. Personal vid produktionsutskottet hörde redan tidigare år till bildningsförvaltningen. Inför och under 2020 har bildningsförvaltningen arbetat med en översyn av sin organisation och sina rutiner utifrån utbildningsnämndens två roller, dels som beställare och dels som utförare. Till exempel innebar detta att rollerna chef för förskoleverksamheten i egen-regi och ansvarig för tillsyn av förskolor separerades.

I intervju beskrivs att nämndens controllerorganisation består av i huvudsak administrativ chef samt två controllers, där ansvaret i stort fördelar sig på det sätt att en controller ansvarar för de övergripande delarna och en controller har ett ansvar för egna-regin.

I den tidigare granskningen konstaterade vi att nämnden historiskt haft utmaningar i att controllers ansvarat för delar av budgetansvariga chefers ansvarsområden i det interna budgetarbetet, t.ex. när det gäller dokumentation och inrapportering av respektive rektors budget i ekonomisystemet. Detta beskrivs ha medfört att det funnits ett glapp mellan å ena sidan beslutad budget och vem som tar beslut om den och å andra sidan vem som är ansvarig för den. För att åtgärda detta beskrivs att bildningsförvaltningen under 2020 sökt tydliggöra rektors ansvar för sin budget och controller har en uttalat stödjande funktion till rektor när den planerar sin verksamhet och registrerar sin budget. Detta arbete beskrivs ha fortsatt även under år 2021 och det åvilar respektive rektor att ansvara för dessa delar, med i vissa fall stöd av intendent på aktuell skola samt från förvaltningens controllers.

I den tidigare granskningen rekommenderades utbildningsnämnden att se över behov av ytterligare nämndspecifika rutiner och riktlinjer avseende nämndens ekonomistyrning. Detta beskrivs ha skett och i huvudsak resulterat i tydliggörande av vissa delar i aktuella rutiner/riktlinjer. I intervjuer framhålls att Hypergene är det systemstöd som i huvudsak nyttjas för såväl budgetering, uppföljning och prognostisering kompletterat med excel-mallar.

Bedömning

Finns det regler och riktlinjer för utbildningsnämndens ekonomistyrning?

Ja.

Vår bedömning är att det finns regler och riktlinjer för utbildningsnämndens ekonomistyrning, där de viktigaste styrdokumenterna utgörs av budget och verksamhetsplan. Till detta finns kompletterande rutiner/riktlinjer inom budget, uppföljning och prognostisering och då inte minst i form av systemstödet Hypergene. Det är vår bedömning att rektorerna har ett stort ansvar för att säkerställa att ekonomistyrningen fungerar utifrån de övergripande riktlinjerna.

Fördelningsprinciper

Revisionsfråga 2: Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper?

lakttagelser

Danderyds kommun tillämpar s.k. rambudgetering. Det innebär i stort att ett eventuellt tillskott eller avdrag i nästkommande budget relateras till föregående årsbudget, där förändringen mellan åren är i fokus. Undantaget är de avgiftsfinansierade verksamheterna där så kallad nollbudgetering tillämpas. Lagar och förordningar ska följas och finansieras. Kommunens huvudprinciper för resursfördelning är:

- Politiska prioriteringar
- Demografi (volymerna inom främst barnomsorg, skola och äldreomsorg)
- Pris- och löneökningar mellan åren – Verksamhetsförändringar (redan beslutade såsom planerade)
- Driftkostnadsförändringar på grund av investeringsvolymerna (kapitalkostnader)

Huvudprincipen är att förändringar i demografi, verksamhet och driftkostnader på grund av beslutade investeringar kompenseras fullt ut. Kompensation för politiska prioriteringar och pris- och löneökningar beslutas inför varje nytt budgetår. Det kan ske övrig kompensation till nämnderna och det beslutas i så fall inför varje nytt budgetår. Vissa kärnverksamheter som barnomsorg, skola och äldreomsorg är helt eller delvis finansierade genom ett beställar-utförarförhållande och styrs då av förväntade och faktiska volymer inom dessa. Dessa verksamheter erhåller en så kallad peng och check vars nivå beslutas inför varje nytt budgetår.

Resursfördelning inom utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden fastställde *Budget 2021 och plan 2022–2023 Utbildningsnämnden* vid sammanträde 2020-09-30 § 87. Utbildningsnämndens budgetram för år 2021 uppgår till -891,5 mnkr och utgår från budgeten i *Direktiv inför budget 2021 och plan 2022–2023* antaget av kommunstyrelsen 2020-06-15 § 96.

Utbildningsnämndens budget för 2021 uppgår till 891,5 mnkr (netto). Nämndens nettokostnader ökar med 10,3 mnkr (1,2 procent) jämfört med budget 2020. De väsentliga förändringarna för 2021 är främst en procents ökning av nämndens nettobudget för att kompensera för pris- och löneökningar samt uppräkningspeng (ej gymnasietets programpeng som förblir oförändrad i 2021 års budget) motsvarande 7,3 mnkr för utbildningsnämnden. Därutöver tillkommer en ökning driven av volymförändringar motsvarande 2,9 mnkr. Enligt nuvarande beräkningar och aktuell befolkningsprognos kommer dock volymförändringarna påverka budgeten i positiv riktning för 2022 och 2023.

Utbildningsnämndens intäkter består främst av avgifter för förskola och fritidshem, momskompensation samt statsbidrag. Utbildningsnämndens kostnader består till 94 procent av volymrelaterade kostnader och då främst av utbetald peng. Övriga sex procent (anslag) avser främst nämnd och förvaltning samt särskilt stöd.

Budgeten för anslagsfinansierad verksamhet avser främst kostnader för nämnd och förvaltning, särskilt stöd, utvecklingsinsatser och övrig verksamhet. Budgeten 2021 är uppräknad med en procent (0,6 mnkr) jämfört med 2020, men reduceras av att kostnader för mindre undervisningsgrupper i gymnasiet omklassificerats från anslag till volym (1,5 mnkr). Budgeten för anslag minskar därav med 0,9 mnkr från 2020 till 2021.

Budgeten för volymrelaterade kostnader avser främst utbetald peng för förskola, grundskola (inklusive fritids) och gymnasium samt särskola och vuxenutbildning. Budgeten 2021 ökar med 11,2 mnkr jämfört med 2020, varav 6,8 mnkr är uppräkningspengnivå med en procent (ej gymnasiet), 2,9 mnkr är volymförändringar och 1,5 mnkr är omklassificering av kostnader för mindre undervisningsgrupper i gymnasiet. Beräkningarna av volymer för år 2021-2023 är gjorda med utgångspunkt i befolkningsprognosen från januari 2020.

Budget egen regi 2021-02-03 § 3 Verksamhetsplan och budget 2021 - egenregin

Verksamheterna i egen regi utgår från en nollbudget där intäkterna i huvudsak består av grundbelopp (peng), verksamhetsstöd för barn och elever i behov av särskilt stöd samt statsbidrag. Respektive enhet i egen regi lägger budget utifrån den föreslagna uppräkningspeng på en procent för kommande år (gymnasiet undantaget där programpengen var oförändrad år 2021). Liksom tidigare år betalar den egna regins förskolor och skolor 1,5 procent av sina huvudintäkter (skolpengen) för att täcka kostnaderna för ledning och styrning för den egna regin inom bildningsförvaltningen. Därutöver betalar enheterna inom den egna regin, liksom tidigare år, till en reserv med 0,5 procent av huvudintäkterna (skolpengen) att användas för oförutsedda utgifter för förskolor och skolor under året. Syftet är att säkerställa ett totalt ekonomiskt resultat i balans för den egna regin.

En utmaning för nämndens planering är att kommunens befolkningsprognoser under ett flertal år beskrivs ha prognostiserat ett större antal barn och elever än det faktiska utfallet, vilket har lett till att kommunen har ett överskott på skolplatser.

Översyn av resursfördelningsmodellen

Utbildningsnämnden beslutade 2019-06-12 § 44 om en översyn av befintligt resursfördelningssystem. Utbildningsnämnden har 2021-04-21 § 35 hanterat *Slutredovisning utredningsuppdrag Översyn av skolpengens uppbyggnad: Resursfördelningsmodell*. I rapporten redovisas nuvarande resursfördelningsmodell samt en jämförelse med andra kommuner, en analys av grundbeloppets olika delar samt förslag till förändringar avseende grundbelopp inom grundskolan, strukturbidrag för elever i resursskolor och resursklasser samt förändrad hyressättning och fördelning av hyror. Utbildningsnämnden beslutade vidare att uppdra till bildningsförvaltningen att återkomma med underlag och beslutsförslag till nämnden avseende:

- Förändrade nivåer för grundbeloppen inom grundskolan
- Kvalitetshöjande åtgärder - strukturbidrag för elever i resursskolor och resursklasser

Utbildningsnämnden har i budgeten för år 2022 lyft fram att lokalkostnaderna alltjämt utgör en ansevärd och ojämn del av skolornas kostnader samt att utbildningsnämnden inte kan påverka kostnaderna för skolornas fastigheter. För skolornas ekonomi beskrivs det vara angeläget att fastighetsnämnden och kommunstyrelsen skyndsamt tar i beaktande vad som framkom som önskemål i Skolpengsutredningen där nämnden bl.a. uttryckte önskemål att kostnader som inte är direkt kopplade till skolverksamheten, som kostnader för idrottslokaler efter skoltid, merkostnader för kulturhistoriska intressen samt planerad överkapacitet för framtiden inte ska belasta utbildningsnämnden eller dess enskilda enheter utan annan nämnd eller kommunstyrelsen.

I avstämning med kommunens ekonomichef framgår att fastighetsnämnden har fått i uppdrag att ta fram en ny hyresmodell, vilket dock uppges vara försenad. Kommunledningskontoret (KLK) framhåller att den nya hyresmodellen syftar till att bland annat adressera den problematik som utbildningsnämnden lyft fram. KLK har vidare genomfört en analysdag för kommunstyrelsen, där det bl.a. presenterades att lokalkostnaderna per elev för skolorna har legat relativt konstanta under senaste 10-årsperioden. I en jämförelse med andra kommuner uppges att Danderyd har en lägre

lokalkostnad per elev än såväl riket som närliggande kommuner, vilket skulle tala för att Danderyd inte har höga lokalkostnader enligt KLK.

Bedömning

Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper?

Ja.

Vår bedömning baseras på att utbildningsnämnden, utifrån kommunens ekonomistyrningsregler, tillämpar en s.k. rambudgetering. Utifrån erhållen ram sker en fördelning enligt vilken kompensation sker för volym samt fastställd check-/pengnivå. Utbildningsnämnden har vidare under året behandlat *Översyn av skolpengens uppbyggnad: Resursfördelningsmodell*. Detta har lett till förändringar i nivåer och konstruktion av skolpeng i form av höjningar av skolpengen samt omfördelningar mellan ålderskategorier.

Budgeten på enhetsnivå baseras på elev-/barnantal samt utifrån av kommunfullmäktige fastställd skolpeng. I syfte att täcka kostnader för ledning och styrning för den egna regin bidrar enhetens med motsvarande 1,5 % av skolpengen. För att säkerställa en budgetreserv för oförutsedda utgifter bidrar enheterna med motsvarande 0,5 % av huvudintäkterna (skolpengen).

Löpande kunskap om det ekonomiska läget

Revisionsfråga 3: Säkerställer utbildningsnämnden en löpande kunskap om det ekonomiska läget?

lakttagelser

I riktlinjerna framgår att nämnderna löpande ska följa upp verksamheten i både verksamhetsmässiga och ekonomiska termer. Nämnderna ska minst fyra gånger per år tillställa kommunstyrelsen en helårsprognos över det ekonomiska utfallet. Huvudfokus ska vara att beskriva avvikelser mellan helårsprognos och budget. I delårsrapport och årsredovisning ska även det verksamhetsmässiga utfallet följas upp.

Vid uppkomna eller förväntade negativa avvikelser mot budget på nämndnivå ska alltid en åtgärdsplan upprättas och beslutas av berörd nämnd och presenteras för kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen avgör om det krävs särskilda beslut för att nämnden ska nå en ekonomi i balans. Om negativa avvikelser förekommer inom nämndens budget samtidigt som den totala nämndbudgeten inte överskrids är det den berörda förvaltningschefens ansvar att vidta åtgärder så att respektive avdelning eller motsvarande når en ekonomi i balans.

I den tidigare granskningen rekommenderas utbildningsnämnden att säkerställa att uppföljning sker i enlighet med beslutade rapporteringstillfällen.

Utbildningsnämndens uppföljning 2021

Vår protokollgranskning visar att utbildningsnämnden har behandlat följande ekonomiska rapporter under år 2021:

- 2021-02-03 § 2 Redovisning av uppnådda resultat av verksamhetsmålen för 2020.
- 2021-03-24 § 18 Årsredovisning 2020 för utbildningsnämnden.

- 2021-03-24 § 19 Ekonomisk rapport per februari 2021 (prognos -15,9 mnkr, godkänna rapport och sända till kommunstyrelsen)
- 2021-04-21 § 35 Budgetuppföljning per mars 2021 Utbildningsnämnden (prognos -15,1, godkänna budgetuppföljning samt sända till ks)
- 2021-09-01 § 70 Budgetuppföljning per juli 2021 Utbildningsnämnden (prognos -17 mnkr, godkänna budgetuppföljning samt sända till ks)
- 2021-09-29 § 86 Delårsrapport per augusti 2021 - Utbildningsnämnden (prognos -11,3 mnkr, fastställa rapport och sända till ks)

Bedömning

Säkerställer utbildningsnämnden en löpande kunskap om det ekonomiska läget?

Ja.

Vår bedömning baseras på att utbildningsnämnden har behandlat årsredovisning för år 2020 samt delårsrapport för år 2021 samt att nämnden återkommande behandlar ekonomiska rapporter/budgetuppföljningar i enlighet med kommunens ekonomistyrningsregler. Nämnden har, utöver delårsrapport och årsredovisning behandlat ekonomiska rapporter/budgetuppföljning per sista februari, mars samt juli.

I riktlinjerna framgår att nämnderna fortlöpande ska följa upp verksamheten i både verksamhetsmässiga och ekonomiska termer samt att nämnderna minst fyra gånger per år ska tillställa kommunstyrelsen en helårsprognos över det ekonomiska utfallet. Vi konstaterar att det i samtliga ekonomiska uppföljningar framgår helårsprognos och nämnden har också tillställt kommunstyrelsen samtliga rapporter.

Vidtar nämnden åtgärder för en ekonomi balans

Revisionsfråga 4: Vidtar nämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?

lakttagelser

Utifrån den tidigare granskningen rekommenderas utbildningsnämnden att säkerställa att tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder vidtas för en ekonomi i balans.

Utifrån prognostiserat underskott för produktionsutskottet 2019 beslöt kommunstyrelsen 2019-11-25 § 169 att ge bildningsförvaltningen i uppdrag att inkomma med en åtgärdsplan för hur produktionsutskottet långsiktigt ska nå en budget i balans. I och med att produktionsutskottet avvecklades 2020-01-01 övergick uppdraget att följa upp denna åtgärdsplan till utbildningsnämnden. Utbildningsnämnden behandlade under år 2020 vid fyra behandlat ärenden som avser antingen uppdrag att: ta fram, följa upp arbetet med eller beslut om åtgärdsplan för att adressera prognostiserade underskott 2020 och långsiktig budget i balans.

För år 2020 redovisade nämnden en negativ avvikelse mot budget med 5,5 miljoner kronor. Detta beror främst på ett underskott för skolor i egen regi. För att få budgeten i balans presenterade förvaltningen i april 2020 en åtgärdsplan (inkluderat en plan för översyn av långsiktig förskole/skolorganisationen i Danderyds kommun till utbildningsnämnden. I den ursprungliga åtgärdsplanen var tänkbara åtgärder att diskutera och analysera:

- minska löneglidningen genom att sänka kompetenskrav vid nyanställningar
- minska lärartätheten

- ökad undervisningstid för lärare
- öka flexibiliteten i användandet av byggnader för att kunna hantera ett växlande antal elever
- förändra detaljplanen så att outnyttjade lokaler kan användas till annat under tid då lokalerna inte behövs/finns som resurs inför eventuell ökning av antalet elever
- ändra hyresmodell så att inte enskilda enheter behöver bekosta tomställda lokaler eller paviljonger som inte används
- minska omfattning av, och centralisera vissa tjänster. Exempelvis inom elevhälsa, vaktmästeri, bibliotek, administration och ledning
- pedagogiska tjänster delas mellan skolor i ännu större utsträckning genom en ökad planering och samverkan vid schemaläggning
- utöka användning av fritidspersonal inom skolan, exempelvis som vikarier, eller elevassistenter på förmiddagar och vid lunchtid
- anställa HR-konsult för att stödja och följa upp enheterna arbete för en följsam kompetensförsörjning och för att säkerställa att åtgärder vidtas enligt plan.

Utbildningsnämnden beslutade att överlämna planen till kommunstyrelsen utan att ha tagit ställning till de olika förslagen. Under hösten 2020 beslutade utbildningsnämnden att vissa av punkterna ovan inte skulle vara aktuella att arbeta vidare med (exempelvis minskad lärartäthet, sänkta kompetenskrav, att minska antalet skolor och öka kapaciteten hos skolorna). Under hösten och vintern avrapporterades därefter de delar som förvaltningen skulle arbeta vidare med.

Utbildningsnämnden beslutade 2020-09-02 § 71 att förvaltningen i det fortsatta arbetet skulle inrikta detta på punkterna 4-10 i åtgärdsplanen. Vid sammanträde 2020-11-03 § 105 uppdrogs till bildningsförvaltningen att återkomma med en redovisning av punkterna 9 och 10 vilka fokuserar på hur personalbemanning inom fritidshem och administration vid skolenheterna ser ut. I och med redovisning av punkt 9 och 10 vid utbildningsnämndens sammanträde 2021-02-03 föreslog bildningsförvaltningen att uppdraget med åtgärdsplan anses slutredovisat.

I intervju lyfts ett flertal åtgärder fram som vidtagits för en ekonomi i balans:

- En högre höjning av skolpengen än föregående år,
- omfördelad skolpeng,
- strukturbidrag för resursgrupper,
- grundsärskolepeng utifrån behovsgrupper,
- nya riktlinjer för nyanlända som ger ökat stöd till skolor med elever som har störst behov av resurser samt en mer effektiv modersmålsundervisning,
- sammanslagning av särskolor där grundsärskolan vid Vasaskolan flyttat till Kevingeskolan,
- uppsägning av lokaler,
- dela skollokal med fristående gemensamt lagade måltider,
- minskat antal anställda (29 årsarbetare inom egenregi 2021 jämfört med 2020),
- ökad marknadsföring av skolorna genom filmer, anslag osv.,
- utredning av IT-kostnader tillsammans med KLK,
- utredning av elevhälsa inom skolorna i egen regi,
- samverkan med Sollentuna gällande språkintröskning på gymnasiet.

En utmaning för nämndens planering och ekonomistyrning är att kommunens befolkningsprognoser under ett flertal år beskrivs ha prognostiserat ett för högt antal barn och elever än faktiskt utfall. Detta gynnade kortsiktigt nämndens ekonomi men beskrivs nu lett fram till att kommunen har ett överskott på skolplatser.

För år 2021 redovisar utbildningsnämnden en negativ avvikelse mot budget med 3,2 mnkr, vilket motsvarar 0,4 % av nämndens budgetram. Underskottet är koncentrerat till grundskolor och ett minskat elevantal. Sammantaget uppgår grundskolornas underskott till 15,4 mnkr. Förskolorna i egen regi uppvisar ett överskott på 0,6 mnkr och även Danderyds gymnasium har vänt ett tidigare underskott till ett positivt resultat på 0,1 mnkr.

Bedömning

Vidtar nämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?

Delvis.

Vår bedömning baseras på att nämnden de senaste åren vidtagit ett stort antal åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans och så även under år 2021. Detta har dock inte varit fullt tillräckligt då nämnden redovisar en negativ avvikelse mot budget med 3,2 mnkr. Detta motsvarar dock endast 0,4 % av nämndens totala budgetram.

Vi konstaterar vidare att nämndens ekonomiska utmaningar främst härrör till grundskolornas egen regi, medan förskolan samt gymnasiet inom egen regi har klarat sina ekonomiska åtaganden för år 2021.

Uppföljning av åtgärder för en ekonomi i balans

Revisionsfråga 5: Säkerställer utbildningsnämnden att det sker en löpande uppföljning av beslutade åtgärder för en ekonomi i balans?

Iakttagelser

Utbildningsnämnden har 2021-02-03 § 4 tagit del av *Uppföljning av utbildningsnämndens åtgärdsplan för att nå en ekonomi i balans* och i samband med detta beslutat att uppdraget från kommunstyrelsen om åtgärdsplan (KS 2019/0128) för att få en ekonomi i balans är avslutat. I årsredovisningen för år 2021 framgår att utbildningsnämnden har genomfört ett stort antal anpassningar och effektiviseringar inom egenregin under året. Bland annat uppges att antalet årsarbetare har minskat med närmare 30 stycken.

I samband med beslut om budget för egenregin (2021-02-03 § 3) uppdrog nämnden till bildningsförvaltningen att återkomma med åtgärdsplan för att få en budget i balans för de enheter som ligger i farozonen. Vid sammanträdet 2021-03-24 § 20 redovisades förslag på åtgärdsplan för verksamheterna inom egenregin. Utbildningsnämnden beslutade om att godkänna åtgärdsplanen för att nå en budget i balans 2021 samt överlämna densamma till kommunstyrelsen. Utbildningsnämnden beslutade vidare att uppdra till bildningsförvaltningen att återkommande vid nämndens sammanträden redovisa effekterna av de beslutade åtgärderna:

- 2021-04-21 § 35 Slutredovisning utredningsuppdrag Översyn av skolpengens uppbyggnad: Resursfördelningsmodell. Utbildningsnämnden beslutade 2019-06-12 § 44 om en översyn av befintligt resursfördelningsystem. I rapporten redovisas nuvarande resursfördelningsmodell samt en jämförelse med andra kommuner, en

analys av grundbeloppets olika delar samt förslag till förändringar avseende grundbelopp inom grundskolan, strukturbidrag för elever i resursskolor och resursklasser samt förändrad hyressättning och fördelning av hyror. Utbildningsnämnden beslutade vidare att uppdra till bildningsförvaltningen att återkomma med underlag och beslutsförslag till nämnden avseende:

- Förändrade nivåer för grundbeloppen inom grundskolan
- Kvalitetshöjgande åtgärder - strukturbidrag för elever i resursskolor och resursklasser
- 2021-04-21 § 37 Uppföljning verksamhetsstöd/tilläggsbelopp
- 2021-04-21 § 41 Svar på revisionsrapport avseende granskning av ekonomistyrning i Danderyds kommun 2020. De flesta rekommendationer är redan åtgärdade och resterande kommer att åtgärdas under 2021.
- 2021-09-29 § 87 Svar på remiss gällande motion kommunrevisorernas rapport Granskning av ekonomistyrning jan 2021.
- 2021-12-08 § 113 Verksamhetsplan med budget 2022 - Utbildningsnämnden. Lokalkostnader utgör alltjämt en ansenlig och ojämn del av skolornas kostnader samtidigt som Utbildningsnämnden inte kan påverka kostnaderna för skolornas fastigheter. För skolornas ekonomi är det mycket angeläget att Fastighetsnämnden och kommunstyrelsen skyndsamt tar i beaktande vad som framkom som önskemål i Skolpengsutredningen 2021-04-21 där nämnden bl.a. uttryckte önskemål att kostnader som inte är direkt kopplade till skolverksamheten, som kostnader för idrottslokaler efter skoltid, merkostnader för kulturhistoriska intressen samt planerad överkapacitet för framtiden inte ska belasta utbildningsnämnden eller dess enskilda enheter utan annan nämnd eller kommunstyrelsen.

I årsredovisningen för år 2021 framhålls att inför år 2022 förväntas den reviderade resursfördelningsmodellen, inklusive det nya strukturbidraget för resursklasser, bidra till att påverka ekonomin positivt.

I avstämning med kommunens ekonomichef framgår att utbildningsnämndens ordförande samt förvaltningschefen muntligen har presenterat nämndens åtgärdsplan löpande för kommunstyrelsen under år 2021 samt att Utbildningsnämnden har inkommit med skrivelser kring vidtagna åtgärder. Detta uppges ha lett till att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige beslutat om att göra särskilda satsningar inom utbildningsområdet i budget 2022. Detta bl.a. genom att höja pengbeloppet för år 2022. I det fall budgetuppföljningarna för år 2022 påvisar fortsatta underskott inom nämnden uppges att då behöver ytterligare åtgärder vidtas i enlighet med riktlinjerna för ekonomistyrning (dvs. en ny åtgärdsplaneprocess).

Bedömning

Säkerställer utbildningsnämnden att det sker en löpande uppföljning av beslutade åtgärder för en ekonomi i balans?

Ja.

Vår bedömning baseras på att nämnden beslutat om åtgärdsplan för ekonomi i balans samt gett bildningsförvaltningen i uppdrag att återkommande vid nämndens sammanträden redovisa effekterna av de beslutade åtgärderna. Vi konstaterar vidare att utbildningsnämnden vid flera tillfällen följt upp beslutade åtgärder samt även informerat dessa vidare till kommunstyrelsen.

I intervjuer har vi även tagit del av ytterligare åtgärder som har genomförts, utifrån att det fortsatt pågår vår bedömning vill vi särskilt framhålla vikten av att nämnden även fortsättningsvis följer effekt och resultat av vidtagna åtgärder.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Danderyds kommun genomfört en uppföljande granskning av utbildningsnämndens ekonomistyrning.

Syftet med granskningen är följa upp vilka åtgärder utbildningsnämnden vidtagit utifrån den tidigare genomförda granskningen. Granskningen syftar vidare till att bedöma om utbildningsnämnden har vidtagit tillräckliga åtgärder för en ekonomi i balans.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att utbildningsnämnden **i allt väsentligt** har vidtagit tillräckliga åtgärder för en ekonomi i balans samt att nämnden **delvis** har vidtagit tillräckliga åtgärder för en ekonomi i balans.

Efter den tidigare granskningen rekommenderades utbildningsnämnden att:

- Säkerställa att nämndens uppföljning sker i enlighet med beslutade rapporteringstillfällen.
- Se över behov av ytterligare nämndspecifika rutiner och riktlinjer avseende nämndens ekonomistyrning med utgångspunkt från de kommunövergripande regelverken.
- Säkerställa att tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder vidtas för en ekonomi i balans.

Utbildningsnämnden har behandlat den tidigare granskningen, samt lämnat yttrande till revisorerna. Utifrån den uppföljande granskningen kan vi vidare konstatera att:

- Utbildningsnämnden har säkerställt att nämndens uppföljning sker i enlighet med beslutade rapporteringstillfällen.
- Nämnden har sett över behov av ytterligare nämndspecifika rutiner och riktlinjer.
- Nämnden fortsatt behöver prioritera arbetet med en ekonomi i balans för grundskolan inom egna regin.
- Nämnden har beslutat om åtgärder för ekonomi i balans samt säkerställt uppföljning av dessa. De aktuella åtgärderna har dock ej fullt ut varit tillräckliga för att säkerställa en ekonomi i balans för år 2021. Nämnden redovisar en negativ avvikelse mot budget på 3,2 mnkr för år 2021, vilket motsvarar mindre än 0,4 % av nämndens totala budgetram.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi utbildningsnämnden att:

- Prioritera arbetet med ekonomi i balans inom grundskolans egna regi
- Säkerställ uppföljning och utvärdering av effekter utifrån reviderad resursfördelningsmodell.

2022-04-11

Kristian Damlin

Uppdragsledare och projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Danderyd kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av beslutad projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.