



NORRKÖPING

Kommunrevisionen

Revisionskrivelse

1(1)

2020-11-27

KR 2020/0008

Utbildningsnämnden

## Revisions PM av Utbildningsnämnden

Kommunrevisionen har inom ramen för den grundläggande granskningen genomfört en delgranskning av Utbildningsnämndens verksamhet. Granskningen avser nämndens ekonomiska styrning och kontroll avseende sin verksamhet. De sakkunnigas PM bifogas denna revisionskrivelse.

Vid nästa revisionsdialog kommer vi som revisorer att bland annat följa upp nämndens arbete avseende de rekommendationer som återfinns i bifogat PM.

KOMMUNREVISIONEN

Göran Ekdahl  
Förtroendevald revisor

Maud Ohlén  
Förtroendevald revisor

2020-11-17

Vårt diarienummer  
KR 2020/0008

Revisionskontoret

Handläggare, titel, telefon

Anna Holmberg, sakkunnigrevisor  
011-15 17 98

## Granskning av Utbildningsnämnden

Denna granskning ingår som en del i revisorernas grundläggande granskning av Utbildningsnämnden. Denna PM ska besvara följande revisionsfråga:

- Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillfredsställande?

Den metod granskningen baseras på är dokumentstudier samt intervjuer. Intervjuer har skett med politiker och tjänstepersoner för att bättre förstå nämndens styrning. De bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på gällande lagstiftning och kommunfullmäktiges beslut.

I vår granskning har följande revisionskriterier använts:

- Lagstiftning (kommunallag, förvaltningslag)
- Politisk riktlinje för styrmodellen i Norrköpings kommun, KS 2019/0457 och Tjänstemannariktlinje för styrmodellen i Norrköpings kommun, KS 2019/0458.
- Fullmäktiges mål (Budget 2020), KS 2019/0150
- Reglemente för Norrköpings kommuns nämnder, KS 2018/1517
- Reglementen för Utbildningsnämnden, KS 2017/0685-7
- Attestreglemente, KS 2013/0267
- Riktlinje för ekonomistyrning, KS 2015/0144
- Riktlinje för intern styrning och kontroll, KS 2019/0608

### Kvalitetssäkring

Denna PM är sakgranskad av de som intervjuats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar revisionskontoret för. Rapporten är även kvalitetssäkrad vid revisionskontoret.

### lakttagelser

Samtidigt som den nya nämnden (februari 2019) fastställer internbudget för innevarande år påbörjar de arbetet med budget 2020. I beslutet § 10 går att utläsa ”Senast under mars månad inleder nämnden ett arbete med att gå igenom hela budgeten för att se om det finns fler budgetposter som inte tydligt pekar mot målet att höja resultaten och därför kan förändras.”. I samma beslut ger nämnden kontoret flera uppdrag att utreda syftet med att se hur omprioriteringar i internbudgeten har och kan öka nämndens måluppfyllelse.

Nämnden äskar i maj 2019 ytterligare medel om 77 mnkr (exkl ökning volym) utöver ram inför 2020. Det avser ökade lokalkostnader som inte täcks av volymersättningen, hänsyn tas även till det besparingskrav om 1% som ålagts nämnden inför äskandet. Nämnden tilldelas totalt 21 mnkr extra utöver volym- och prisökningar när fullmäktige fastställer budget 2020 i oktober 2019. Vid beslutet togs samtidigt besparingskravet på nämnden bort.

När kommunfullmäktige i september 2019 ger samtliga nämnder ”uppdrag att genomföra åtgärder som syftar till att förbättra förutsättningarna för att klara en budget i balans 2020”, ger nämnden kontoret ytterligare utredningsuppdrag för åtgärder mot en budget i balans 2020. Nämnden erhåller sedan utifrån detta uppdrag under hösten 2019 flera rapporter från kontoret. Vid nämndens sammanträde i december 2019 fastställs internbudget för 2020. En del av det underlag som ligger till grund för beslutet är de rapporter nämndens kontor presenterat löpande under hösten, UN 2019/4512. Både i nämndens äskade budget 2020 och i beslut internbudget går att utläsa att det bakomliggande syftet och prioritering till beslut är vad nämndens anser vara huvuduppdraget.

Vid nämndens sammanträde i december 2019 fastställs styrdokumentet, uppdragsplan, internbudget och internkontrollplan för 2020. I nämndens uppdragsplan omnämns inte den tilldelade ekonomiska ramen eller hur nämnden lagt sin ambitionsnivå utifrån de tilldelade ramarna. Utöver målen har nämnden i uppdragsplanen särskilda uppdrag till verksamheten, flertalet av dem har en direkt koppling till ekonomi, strategisk lokalplanering, ekonomiska förberedelse inför 2021, ekonomisk översyn kost, osv. Nämnden och dess verksamhet har utifrån rådande pandemin påverkats starkt, exempelvis övergick gymnasieskolorna till distansundervisning under våren och ett stort fokus i verksamheten har utifrån rådande omständigheter lagts på att hantera detta. Nämnden beslutar utifrån detta att i april pausa de särskilda uppdragen i uppdragsplanen. Uppföljning har skett i juni och september avseende status, där det går att utläsa att vissa uppdrag pågår

medan andra pausats helt. Kontoret har arbetat vidare med de särskilda uppdragen i uppdragsplanen där det utifrån rådande omständigheter varit möjligt. Nämnden har utifrån uppföljningar fattat beslut om fortsatt hantering av uppdragen enligt kontorets sammanställning och förslag.

I den riskanalys som ligger till grund för nämndens internkontrollplan finns sju risker upptagna med direkt koppling mot ekonomi. Riskanalysen ingår i dokumentet Intern styrning och kontroll i Utbildningsnämnden, UN 2019/6427-2. De två risker som värderats ha högst risk är risken att personalkostnader ökar gentemot budget och risken att varje enhet inte har likvärdiga förutsättningar för att nå en budget i balans. Dessa båda risker har summerats ihop och ingår som en gemensam punkt i internkontrollplanen, ekonomisk uppföljning. Hur övriga risker ska hanteras framgår inte. I dokumentet anges att ett arbete pågår med att både tydliggöra och ta fram kontrollaktiviteter för samtliga identifierade risker som ingår i bruttolistan.

Kontoret har under 2019 identifierat ett flertal projekt med underskott och även äldre avslutade projekt som fortfarande var öppna i systemet. Nämnden gav i september 2019 kontoret i uppdrag att ta fram rutiner gällande investeringar i syfte att förbättra styrningen. I slutet av 2019 införs Rutin investeringsmedel, UN 2019/7405, i verksamheten. Vid sammanträdet i maj 2020 rapporteras hur de nya investeringsrutinerna efterlevs och nämnden godkänner rapporteringen. Av protokollet § 72 går att utläsa att både en bättre kostnadskontroll och effektivitet uppnåtts med den nya rutinen. Nämnden har under året fastställt prioriteringskriterier avseende investeringsbeslut, trygg miljö, tillgängliga miljöer och klimatanpassningar.

Nämnden får ekonomisk rapportering både i muntlig och dokumenterad form vid sina sammanträden. Till nämnd redovisas både utfall och prognos för nämnden som helhet, centrala kontoret, samtliga verksamhetsgrenar på aggregerad nivå och enhets-/programnivå med kommentarer och analys. Nämnden får även redovisning av vidtagna åtgärder och vid behov förslag på åtgärder, jämförande personalstatistikanalys per månad för åren 2017-2020 och avstämning investeringsprojekt. I mars och oktober månad kompletteras personalstatistikanalysen med fördjupning av utvecklingen över tiden samt barn per årsarbetare.

Nämndens kontor har aktivt fortsatt sitt arbete med att kommunicera ut nämndens styrning av ekonomi. Exempelvis kan nämnas att utbildningsdirektör tillsammans med ekonomichef genomför informationsträffar, chefsmöten UBK, där både uppdrag och ekonomi redovisas. På intranätet finns information kring arbetet med budget och de förutsättningar som gäller utifrån fullmäktigebeslut. Under hösten har ekonomichef infört ett månadsbrev via mail till organisationen avseende väsentliga och aktuella frågor inom ekonomi.

I årets granskning har ett fokus lagts på gymnasiet dels utifrån det behov nämnden själva identifierat, revisorernas riskanalys och dels hjulet i revisionen att kontinuerligt granska all verksamhet. Gymnasieskolorna har som ovan nämnts genomfört distansstudier under våren med anledning av

den rådande pandemin. Under höstterminen har eleverna återgått till normala studier. Granskningen har främst fokuserats på ekonomiuppföljning, framtagande av prognos och efterlevnad av nämndbeslut. Vi har i vår granskning tagit del av prognoser och underliggande dokumentation på programnivå, enhetsnivå, verksamhetsnivå och aggregerad nivå. På kommunens gymnasieskolor finns tre till sex rektorer per skola där respektive rektor ansvarar för ett eller flera program. En av rektorerna på respektive skola har även tilldelats ett särskilt uppdrag avseende det gemensamma, ”gymnasieskolans helhet”, så kallade Remsa rektorer (rektor med samordnat ansvar). Centralt finns två verksamhetschefer, två ekonomer och en controller som svarar direkt mot gymnasieverksamheten.

Inför framtaget av internbudget genomför verksamhetschefer, controller och ekonomer workshop med rektorerna på respektive gymnasium. Inför budget 2021 har gruppen utökats till att omfatta samtliga rektorer, dvs ledningsgruppen på respektive skola. Tidigare deltog enbart Remsa rektorerna. Från och med i år finns budgetinstruktion gymnasiet och budgetmodul i Webfocus framtaget. Respektive rektor upprättar sin budget enligt instruktionen, och genomgång sker med central ekonom samt verksamhetschef för att säkerställa att hänsyn tagits till samtliga parametrar.

Arbetet med ekonomiuppföljning och framtagande av prognos sker i princip på samma sätt som förskola och grundskola. De centrala ekonomerna har kontinuerliga genomgångar/uppföljningar av ekonomi med respektive rektor. Ekonomerna sammanställer månadsvis respektive programs prognos som därefter analyseras och summeras ihop av controller för hela gymnasiet. Den stora skillnaden ligger i att det för gymnasiet inte finns samma systemstöd uppbyggt ännu utan majoriteten av arbetet genomförs i olika Excel mallar. Här pågår ett utvecklingsarbete som dock försenats till följd av den rådande pandemin. Målet är att även gymnasiet skall ha samma systemstöd som övrig verksamhet för att både effektivisera och skapa en säkrare uppföljning framöver.

Centralt har verksamhetscheferna, controller och ekonomer månatliga prognosmöten. Verksamhetscheferna har även veckovisa möten/avstämningar med Remsa rektorerna avseende både verksamhet och ekonomi.

I november 2019 godkände nämnden kontorets åtgärdslista för att nå en budget i balans 2020 för gymnasiet samt att resultatet ska återredovisas i mars 2020. Nämnden fick vid sammanträdet i mars en återrapportering avseende utfallet av de åtgärder som vidtagits av verksamheten. I den senaste prognosen för helåret per den 31 oktober 2020 går att utläsa att verksamheten gymnasiet nu prognostiserar en budget i balans, ~~med~~ resultat.

I prognosen för helåret per 31 oktober redovisar hela nämnden ett överskott om 34,4 mnkr. Prognosen avseende utfallet för helåret härrör, utöver vidtagna åtgärder från hela verksamheten för att nå en budget i balans, främst från överreserverade avsättningar 2019 samt den statliga

kompensationen för pandemins effekter till kommuner och statsbidrag. Till följd av pandemin kan elever i gymnasiet ha svårt att fullgöra sina studier vilket kan leda till ett eventuellt behov av ett fjärde år framöver.

### **Rekommendationer och bedömningar**

Redan när nämnden tillträdde 2019 vidtogs, som vi tolkar det, åtgärder för att genomlysas verksamheten utifrån ett ekonomistyrningsperspektiv. Vi kan se att detta fortskridit under året. Nämnden har trots de påfrestningar den rådande pandemin orsakat både nämnd och verksamhet fortsatt att agera med en aktiv ekonomistyrning och då inte enbart utifrån ett kortsiktigt perspektiv utan även långsiktigt.

Det kan trots ovanstående vara svårt att tolka nämndens ekonomiska styrning med koppling till ambitionsnivån, går ekonomi före mål eller tvärtom. I både budgetäskande 2020 och i beslut internbudget 2020 framgår att ökade kunskapsresultat och ökad likvärdighet är nämndens primära mål. Å andra sidan framgår inte de ekonomiska ramarna och dess prioritering av uppdragsplanen.

Vi kan i vår granskning se att ett utvecklingsarbete pågår avseende riskanalys och att nämnden hörsammat de rekommendationer vi lyfte vid vår granskning i PM1 2019. Det är väsentligt att detta arbete fortsätter. Riskanalysen bör även kompletteras med hur de risker som inte ryms inom nämndens internkontrollplan omhändertas.

Vår granskning visar att det finns både en riskmedvetenhet och en intern styrning och kontroll kopplat till ekonomi både i nämnden och kontoret. Processen kring den nya rutinen avseende investeringar visar detta och är ett typiskt exempel på åtgärd för att minska en risk kopplat till internkontrollplanens riskanalys.

Gymnasieverksamheten har under flera år brottats med underskott och problem med att nå en budget i balans. Vi kan i vår granskning här se att det skett ett omfattande arbete de senaste åren. Vår bedömning är att kontoret arbetar strukturerat med prognosarbetet som säkerställer en rättvisande uppföljning mot nämnd. Vi ser även positivt på det utvecklingsarbete som sker för att ge även verksamheten gymnasiet ett systemstöd som både effektiviserar och eliminerar riskfaktorer som manuella hanteringar i arbetet.

I vår granskning 2019 lyfte vi att vi ville uppmärksamma nämnden på att vi såg brister avseende kommunikationen mellan nämnd och kontor. Årets granskning visar utifrån intervjuer att denna brist verkar ha eliminerats. Vi ser även att kontoret aktivt arbetar med att informera väsentliga ekonomifrågor för nämnden ut i verksamhet.

Vår bedömning är att nämndens ekonomiska styrning är tillfredsställande.

Tillfredsställande	Inte helt tillfredsställande	Delvis tillfredsställande	Inte tillfredsställande
--------------------	------------------------------	---------------------------	-------------------------

Revisionen rekommenderar nämnden att:

- Tydliggöra ambitionen i uppdragsplanen utifrån tilldelad ram.
- Fortsätta utvecklingsarbetet avseende riskanalys och den interna styrningen och kontrollen.

-----



## Bilaga 1 Definitioner

För att underlätta samtal och förståelse av vår bedömning graderas vår analys efter den betydelse vi tillmäter de brister vi funnit. Avsikten är att underlätta nämndens eget förbättringsarbete och möjliggöra för nämnden att ta sitt revisionsansvar. Det är viktigt i sammanhanget att poängtera att iakttagelser gäller utifrån de delar som vi granskat det aktuella året och därför kan en bedömning skifta mellan åren.

**Inte tillfredsställande/tillräckligt** innebär i normalfallet att vi funnit brister som har en stor påverkan på nämndens förmåga att uppnå en god styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Det kan också innebära att nämnden inom ett specifikt område behöver åtgärda en brist som om den kvarstår får stora konsekvenser för nämndens arbete.

**Delvis tillfredsställande/tillräcklig** innebär att vi har identifierat brister som nämnden behöver åtgärda och hålla sin uppmärksamhet på. Bristen uppfyller inte kriterierna för att vara *inte tillfredsställande/tillräcklig* men påverkar negativt nämndens förmåga att ha en god styrning, ledning, uppföljning och kontroll. Nämnden ska därför uppmärksamma och korrigera dessa brister så att de inte förvärras.

**Inte helt tillfredsställande/tillräckligt** innebär att vi identifierat brister som nämnden behöver åtgärda. Bristerna är av den karaktären att det finns vissa frågetecken av mindre allvarlig karaktär. Nämnden behöver fortsätta korrigera bristerna och är på god väg.

**Tillfredsställande/tillräckligt** innebär att vi inte har några frågetecken eller att de brister vi ser är av marginell karaktär. De kommentarer vi ger är av sådan karaktär att de ska ses som stöd i nämndens ordinarie förbättringsarbete.