



Basgranskning av utbildningsnämnden 2017

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se



NORRKÖPING

2018-02-21

KR-2017/0009

Utbildningsnämnden

Basgranskning av utbildningsnämnden

Kommunrevisionen har genomfört en basgranskning av utbildningsnämnden. Den övergripande revisionsfrågan är om nämndens interna styrning och kontroll av verksamhet och ekonomi är tillräcklig. Den övergripande frågeställningen har brutits ned till sex delfrågor som alla besvaras i rapporten.

Revisionen visar att ansvars- och befogenhetsfördelningen inte varit tydlig och nämnden har inte system för att säkerställa att beslut verkställs. Planeringen av resurser har inte varit ändamålsenlig och nämnden har varit för passiv vad gäller den ekonomiska uppföljningen samt att vidta åtgärder med anledning av uppföljningarna. Dessa brister är av sådan karaktär att de har funnits redan vid ingången av 2017 och har påpekats av revisorerna i tidigare års granskningar. Den sammantagna bedömningen är därför att utbildningsnämndens interna styrning och kontroll av verksamhet och ekonomi inte varit tillräcklig under året.

Utifrån rapporten och rekommendationerna vill vi ha ett skriftligt svar på följande:

- Hur tänker nämnden arbeta för att säkerställa ekonomistyrningen inom nämndens ansvarsområde?
 - Vilka förändringar av rutiner och resurser inom nämnden kommer att genomföras?
 - Hur kommer uppföljningarna att påverkas av de nya rutinerna?
- Hur kommer nämnden att samordna rutinerna och uppföljning av volympeng, strukturersättning, tilläggsbelopp samt riktade insatser?
- Hur tänker nämnden arbeta för att säkerställa en ändamålsenlig planering av resurser?

Vi vill ha utbildningsnämndens skriftliga svar senast den 11 april 2018.

KOMMUNREVISIONEN
2018-02-21



Eva Andersson
Vice ordförande för revisorerna



Göran Ekdahl
Förtroendevald revisor

Revisionsrapport

Basgranskning Utbildningsnämnden 2017

Norrköpings kommun

*Marie Lindblad,
certifierad kommunal
revisor*

*Gabriel Uhlin,
revisionskonsult*

Februari 2018

pwc

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning.....	5
1.1. Bakgrund	5
1.2. Syfte och Revisionsfrågor	5
1.3. Revisionskriterier	5
1.4. Avgränsning och metod.....	5
2. Iakttagelser och bedömningar.....	7
2.1. Är ansvars- och befogenhetsfördelningen tydlig inom nämndens område? .	7
2.1.1. Iakttagelser.....	7
2.1.2. Bedömning	8
2.2. Hur säkerställer nämnden att fattade beslut verkställs?	8
2.2.1. Iakttagelser.....	8
2.2.2. Bedömning	8
2.3. Är planeringen av resurser ändamålsenlig?	8
2.3.1. Iakttagelser.....	8
2.3.2. Bedömning	11
2.4. Hur arbetar nämnden med att uppnå en ekonomi i balans?	11
2.4.1. Iakttagelser.....	11
2.4.2. Bedömning	13
2.5. Hur har det aktuella underskottet för nämnden uppstått? (systemfel eller handhavandefel)	14
2.5.1. Iakttagelser.....	14
2.5.2. Bedömning	17
2.6. Är uppföljningen av resurser tillräcklig för att säkerställa att elever får det stöd de har rätt till?	18
2.6.1. Iakttagelser.....	18
2.6.2. Bedömning	18
3. Revisionell bedömning.....	19
3.1. Rekommendationer.....	19

Sammanfattning

Revisorerna har beslutat att granskning av Utbildningsnämndens interna styrning och kontroll ska genomföras med särskilt fokus på ekonomistyrningen. PwC har fått uppdraget att genomföra granskningen.

Vår samlade revisionella bedömning är att nämndens interna styrning och kontroll av verksamhet och ekonomi inte varit tillräcklig under 2017.

Nedan redovisas kortfattat vår bedömning av respektive revisionsfråga:

Är ansvars- och befogenhetsfördelningen tydlig inom nämndens område?

Vi bedömer att ansvars- och befogenhetsfördelningen inte var tydlig inom nämndens område under 2017. Det har varit stor personalomsättning och det har varit oklart vem som ansvarar för vilka delar av nämndens samlade budget. Iakttagelser under granskningen indikerar att denna otydlighet inte är ny för år 2017 utan även har funnits tidigare år.

Hur säkerställer nämnden att fattade beslut verkställs?

Både utbildningsdirektören och nämndens sekreterare har manuella listor för att följa upp att alla uppdrag hanteras. Nämnden har ingen motsvarande genomgång av detta på sina sammanträden.

Är planeringen av resurser ändamålsenlig?

Vi bedömer att planeringen av resurser för år 2017 inte var ändamålsenlig. Det fanns inget samlat sätt att bedriva budget- och uppföljningsarbete. Stor personalomsättning och avsaknad av dokumenterade rutiner och arbetssätt har medfört svårigheter. Resursfördelningssystemet är inte förutsägbart och ger inte förskolechefer och rektorer möjlighet att bygga en stabil basorganisation utifrån volym- och strukturersättning. Volymersättningen är inte avstämd mot timplan och tar ingen hänsyn till små enheters möjlighet att bedriva fullgod undervisning. Enheterna visar stor osäkerhet kring vilka resurser de har att bedriva verksamhet för. Processen för tilläggsbelopp har visat på stora brister under 2017 och en reviderad process har tagits fram. Det har funnits osäkerhet kring ansvar för centrala riktade insatser.

Hur arbetar nämnden för att uppnå en ekonomi i balans?

Vi bedömer att den genomgående bristande uppföljningen av ekonomin under 2017 kraftigt har påverkat både nämndens, kontorets samt enheternas möjligheter att vidta åtgärder för en ekonomi i balans. Den bristande uppföljningen har i sin tur säkert påverkats av svårigheterna att veta vilka resurser respektive enhet har att hantera. Vi bedömer att motsvarande svårigheter har funnits på central nivå gällande de riktade insatserna. Vilket leder oss fram till att vikten av tydlighet i ansvar och befogenheter för alla ekonomiska poster inte nog kan betonas. Det är positivt att kontoret också har kommit till den slutsatsen och att åtgärder nu vidtas för att hantera denna fråga. När underskottet väl hade identifierats så har kontoret gjort ett analysarbete och vidtagit åtgärder.

Vi bedömer att nämnden varit relativt inaktiv när det gäller den ekonomiska uppföljningen och de åtgärder som kan vidtas. Det är en brist att den uppföljning som nämnden

erhåller endast rör prognos för helåret och inte aktuellt utfall. Med detta underlag, och där budgetavvikelsen oftast redovisas som noll kronor på respektive post, är det svårt för nämnden att kunna få en helhetsbild av det ekonomiska läget och kunna förutse kommande utveckling. Vi bedömer att nämnden bör kräva mer utförliga ekonomiska redovisningar.

Hur har det aktuella underskottet för nämnden uppstått? (Systemfel eller handhavandefel)

Som framgår av redovisningen i rapporten finns det en mångfacetterad och komplex bild av underskottets orsaker. Det går inte att säga att det handlar om systemfel eller handhavandefel – utan vi bedömer att det är en blandning av de båda utifrån den situation som varit under 2017. Vi har identifierat i huvudsak följande orsaker:

- Budgetering av elevtal på grundskoleenheter
- Tilläggsbeloppsprocessen och avveckling av kommungemensamma undervisningsgrupper
- Bristande rutiner och riktlinjer samt personalomsättning
- Antalet anställda är fler än budgeten totalt tillåter
- Ofinansierade delar/underbudgetering i enheters budgetar
- Kommunens policy kring heltidstjänster
- Osäkerhet kring riktade insatser
- Ej periodiserad budget
- Resurstilldelningen från kommunfullmäktige

Dessa utvecklas i rapporten tillsammans med åtgärder kontoret/nämnden vidtagit.

Är uppföljningen av resurser tillräcklig för att säkerställa att elever får det stöd de har rätt till?

Vi bedömer, utifrån de uppgifter vi tagit del av, att uppföljning på individnivå utifrån extra anpassningar, åtgärdsprogram, tilläggsbelopp mm är i fokus för rektorerna. Mitterminsavstämningar ger även en god bild av alla elevers utveckling. Då granskningen omfattat intervjuer med tre rektorer i grundskolan vågar vi inte uttala oss om detta är generell bild för alla Norrköpings kommunala grundskolor. Det arbete som gjorts kring tilläggsbelopp och det systematiska kvalitetsarbetet samt det stöd som finns från Forskning och utvecklingsavdelningen ger dock signaler om att denna fråga är högt prioriterad i organisationen.

Utifrån genomförd granskning vill vi lämna följande **rekommendationer i syfte att förbättra styrning och kontroll:**

- Roller och ansvar behöver tydliggöras och dokumenteras vad avser det ekonomiska ansvaret. Både för enhetschefer, verksamhetschefer samt för dem som ska ansvara för de centrala posterna i budgeten. Detta behöver kopplas samman med tydliga dokumenterade rutiner och arbetssätt avseende budget och uppföljning.
- Nämnden bör få en tydligare ekonomiska uppföljning som omfattar även det aktuella ekonomiska utfallet och inte bara prognos för helåret.
- Resursfördelningssystemet behöver ses över utifrån förändrad skollag och timplan sedan volymersättningen ursprungligen beräknades i början av 2000-talet. Vid översyn

av volymersättning behöver såväl timplan som enheters storlek beaktas så att alla enheter ska kunna klara en basbemanning även utan strukturersättning och tilläggsbelopp.

- Överväg om hanteringen av tilläggsbelopp är ändamålsenlig. Det är frivilligt att ha tilläggsbelopp i kommunal verksamhet. Det är av yttersta vikt att nämnden säkerställer att resurser fördelas till dem som har de största behoven.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunens revisorer ska enligt revisionsreglementet i Norrköpings kommun och kommunallagen årligen granska alla revisionsansvariga i nämnder, styrelser och utskott. Granskningen ska genomföras enligt god revisionsred i kommunal verksamhet och i enlighet med kommunallagen.

Revisorerna har utifrån sitt prioriteringssamtal i november beslutat att granskning av nämndens interna styrning och kontroll ska genomföras med särskilt fokus på ekonomistyrningen. Utifrån tidigare granskning ska även en mindre uppföljning avseende styrning och konsekvenser gällande resursfördelning göras. Arbetet kring barn med behov av särskilt stöd kopplat till enheterna och elevhälsan centralt behöver vara en del av granskningen.

PwC har fått uppdraget att genomföra granskningen av Utbildningsnämnden.

1.2. Syfte och Revisionsfrågor

Den översiktliga revisionsfrågan är om nämndens interna styrning och kontroll av verksamhet och ekonomi är tillräcklig.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- Är ansvars- och befogenhetsfördelningen tydlig inom nämndens område?
- Hur säkerställer nämnden att fattade beslut verkställs?
- Är planeringen av resurser ändamålsenlig?
- Hur arbetar nämnden för att uppnå en ekonomi i balans?
- Hur har det aktuella underskottet för nämnden uppstått? (Systemfel eller handhavandefel)
- Är uppföljningen av resurser tillräcklig för att säkerställa att elever får det stöd de har rätt till?

1.3. Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på kommunallagen, kommunfullmäktiges beslut, styrmodellen Norrköpings kommun, interna beslutade styrdokument, gällande lagar och författningar samt speciallagstiftning.

1.4. Avgränsning och metod

Granskningen sker med fokus på ekonomistyrningen. Granskningen bygger på dokumentstudier, systemgranskning samt intervjuer.

Intervjuer har genomförts med:

- Utbildningsdirektör/Kontorschef
- Ekonomichef utbildningskontoret

- Ekonomer, utbildningskontoret (3 personer)
- Verksamhetschefer grundskola (2 personer)
- Utbildningsnämndens ordförande
- Utbildningsnämndens 1:e vice ordförande
- Utbildningsnämndens 2:e vice ordförande
- Chef central elevhälsa
- Grundskolerektorer (3 personer)

Totalt har 13 intervjuer genomförts.

Dokumentgranskning har skett av bland annat protokoll, nämndens reglemente, nämndens uppdragsplan, kontorets verksamhetsplan, plan för systematiskt kvalitetsarbete, delegationsordning, internkontrollplan och dess uppföljning, ekonomiska uppföljningar under året, ekonomiska dokument såsom resursfördelningsmodeller och internbudget, riktlinjer och rutiner för tilläggsbelopp mm.

Granskningen är inriktad mot utbildningsnämnden, dess ledamöter och ersättare.

Granskning är kvalitetssäkrad av revisionskontoret och sakgranskad av dem som intervjuats i granskningen.

2. Iakttagelser och bedömningar

I detta avsnitt redovisas våra iakttagelser och därefter våra bedömningar för varje revisionsfråga.

2.1. Är ansvars- och befogenhetsfördelningen tydlig inom nämndens område?

2.1.1. Iakttagelser

Nämnden har en fastställd delegationsordning där det framgår vem som har delegation på att fatta vilket beslut i nämndens ställe. Delegation sker bland annat till nämndens ordförande, till personer i ledningsorganisationen och till sakkunniga. Organisationens på utbildningskontoret har förändrats under 2017. Delegationsordningar har uppdaterats två gånger under 2017 samt en gång nu i början av 2018.

Vid flera intervjuer framkommer att det har upplevts som otydligt vilket ekonomiansvar verksamhetscheferna har haft. Det finns dock en stor samsyn om att rektor och förskolechef har ett ekonomiansvar.

Vid intervju med utbildningsdirektören framkommer att det numera finns framtagna uppdragsbeskrivningar och befattningskontrakt för samtliga tjänstemän som ingår i kontorets ledningsgrupp och att kontoret arbetar med motsvarande för förskolechefer och rektorer. Vi har tagit del av detta dokument för verksamhetschef och exempel för rektor. Genomförda intervjuer har gett signaler om att kännedomen om dessa uppdragsbeskrivningar ännu inte är fullständig.

Vid flera intervjuer framgår att det numera är tydligt att verksamhetschef har ett ansvar för ekonomin, men att det ännu inte är helt konkretiserat utifrån att verksamhetschef ännu inte har tilldelats någon egen budget. Arbete med detta pågår inom kontoret.

När det gäller de delar av nämndens budget som hanteras centralt på kontoret (exempelvis riktade insatser och tilläggsbelopp) framkommer att det inte har varit tydligt vem som ansvarat för vilken del. Detta har bland annat lett till att det rått osäkerhet ute på enheterna kring vilka medel man har fått använda under året samt att den ekonomiska uppföljningen för de centrala medlen brustit.

Under året har det varit en stor omsättning av personal vilket enligt intervjuerna påverkat möjligheterna till såväl styrning som kontroll. Både ekonomichef, flera ekonomer och utbildningsdirektör har påbörjat sina tjänster under året. Det har även varit relativt stor omsättning på rektorer. Vår granskning visar genomgående på en avsaknad av skriftliga rutiner och riktlinjer för grundläggande styrnings- och kontrollprocesser vilket medfört svårigheter vid byte av personal. Exempel på detta är – hur budgetarbetet ska bedrivas, hur ekonomiska uppföljningar internt inom utbildningsnämnden ska göras, vilka särskilda intäkter/kostnader man behöver ha särskilt fokus på utifrån att budgeten inte är periodiserad med mera. Vid intervjuer framkommer att ett arbete med att ta fram styrande och stödjande dokument på området nu pågår.

2.1.2. Bedömning

Vi bedömer, utifrån vad som redovisas ovan, att ansvars- och befogenhetsfördelningen inte var tydlig inom nämndens område under 2017.

Det var under år 2017 inte helt tydligt vem som ansvarade för vad inom kontoret. Iakttagelser under granskningen indikerar att denna otydlighet inte är ny för år 2017 utan även har funnits tidigare år. Det är dock positivt att det finns en mycket stor medvetenhet om vad som behöver komma på plats för att skapa bättre förutsättningar framåt och att ett arbete med detta pågår.

2.2. Hur säkerställer nämnden att fattade beslut verkställs?

2.2.1. Iakttagelser

Vid intervju med utbildningsdirektören framkommer att direktören har en pärm där alla beslut från kommunfullmäktige och utbildningsnämnden samlas under kategorierna åtgärdade/behöver inte åtgärdas, påbörjade, ska påbörjas. På så sätt håller direktören ihop de uppdrag som kommer från den politiska organisationen.

Vid dialog med nämndens sekreterare framkommer även att det inte går att följa dessa uppdrag i ärendehanteringssystem/diarium utan att särskilda listor skapas för alla uppdrag som kommer och att dessa tas upp på ärendeberedningar. Det kan i detta fall exempelvis handla om motioner.

Vid intervjuer framkommer att nämnden arbetar utifrån ett årshjul med budget, uppdragsplan, internkontroll, kvalitetsdialoger och uppföljningar. Vi kan av nämndens protokoll inte härleda någon återkommande punkt som berör genomgång av aktuella uppdrag och status för detta på nämndens sammanträden.

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer att kontoret säkerställer att fattade beslut verkställs genom de förteckningar som finns. Vi ser dock en risk i att dessa pärmar/listor kan vara personberoende och bedömer att det skulle vara mer stabilt om uppgifterna kunde hanteras i diarium/ärendehanteringssystem och göras åtkomliga för alla berörda tjänstemän och politiker.

Vi bedömer att nämnden inte har någon motsvarande genomgång av aktuella uppdrag och status för dessa på sina sammanträden.

2.3. Är planeringen av resurser ändamålsenlig?

2.3.1. Iakttagelser

Den politiska kommunövergripande budgetprocessen inleds med att varje kontor tar fram underlag i början av året innan det aktuella budgetåret. Utbildningskontorets underlag processas med nämndens politiska ledning (hela presidiet) och ambitionen från den politiska majoriteten är att äska realistiska nivåer. Under sen vår sker sedan den första kommunövergripande politiska processen.

Under våren 2017 arbetade nämnden med långtidsbudget 2018-2021 både i april och maj och nämnden fattade också beslut om yttrande till preliminära budgetramar för det kommande året. I augusti genomfördes kommunens budgetdagar.

I oktober fattade kommunfullmäktige beslut om ramarna för nämnderna. Utbildningsnämnden hade därefter i november ett särskilt möte med diskussioner inför beslut om budget 2018. I december fattade nämnden beslut om sin internbudget. Majoriteten hade då ett förslag som sedan minoriteten möter med ett eller flera egna förslag.

Enligt intervjuer var det ett antal tjänstemän som "la olika pusselbitar" i budgeten inför år 2017. I avslutningen av budgetarbetet var det flera tjänstemän som slutade och granskningen visar att det inte alltid kunde genomföras överlämning av arbetsuppgifter och information samt att det saknades dokumenterade rutiner för flera grundläggande moment inom styrning och kontroll. Exempelvis hur budgetarbete ska gå till, vem som ansvarar för vilka centrala poster och dess uppföljning med mera.

Flera intervjuer tydliggör att verksamhetscheferna inte hade någon naturlig samlande roll i budgetarbetet inför 2017, utan att mycket av arbetet skedde av rektor/förskolechef och verksamhetsekonom.

Vid intervjuer framkommer att det förekommit underbudgetering på några enheter. Omfattning att detta bedöms dock av de intervjuade inte vara stor.

Resursfördelningen till förskole- och skolenheterna sker genomgående på följande sätt:

1. Alla enheter erhåller en **volympeng** som baseras på antalet elever/barn och en grundpeng. Grundpengen är lika för alla enheter med motsvarande verksamhet men varierar med ålder på barn/elever och för olika gymnasieprogram. Grundpengen multipliceras med antalet barn/elever på enheten. Volymersättningen motsvarar 70 % av nämndens budget¹.
2. För varje enhet beräknas ett index utifrån föräldrarnas utbildningsbakgrund (för de elever som går på skolan) och ett **strukturersättning** fördelas till enheterna baserat på detta index. Ju högre utbildning föräldrarna har desto lägre, eller ingen, strukturersättning får enheten. Strukturersättningen beräknas och fördelas per barn. Strukturersättningen är lika stort för alla barn på en enhet. Strukturersättningen motsvarar 4 % av nämndens budget.
3. **Tilläggsbelopp** för barn eller elev som har behov av extraordinära åtgärder, tilldelas enheter efter särskild ansökan och separat beslut. Även modersmålsundervisning och hörselspår inkluderas i tilläggsbelopp. Tilläggsbelopp står för 5 % av nämndens totala budget.
4. Centralt på kontoret finns ett antal **riktade insatser** som påverkar resurstilldelning till olika enheter. T.ex. tidiga insatser, insatser på skolor med låga resultat, samordnare och resurser för insatser till nyanlända med mera. I denna pott "riktade insatser" ryms även familjecentraler, grundsärskola och gymnasiesärskola med

¹ Procentfördelningen avser utbildningsnämndens budget för år 2018.

flera verksamheter. Riktade insatser motsvarar 6 % av nämndens totala budget. (Av detta belopp avser knappt hälften grundsärskola och gymnasiesärskola)

Av de fyra komponenterna ovan är volympengen (1) den som är mest stabil och förutsägbar över åren. Vid intervjuerna framkommer att det finns en osäkerhet kring strukturersättning (som kan variera mellan åren), om tilläggsbelopp ska beviljas samt om enheten kommer att få del av de riktade insatserna. Även om nämnden i internbudget fastställt belopp för de riktade insatserna kan det långt in på budgetåret vara oklart för respektive rektor om medel kommer att tilldelas enheten från dessa poster.

Volympengen beräknas ”uppiifrån och ner”, det vill säga utifrån vilka samlade resurser som finns och antal barn/elever. Vid intervjuerna framkommer att en beräkning nerifrån och upp av nuvarande bas för volympengen gjordes i början av 2000-talet och att det sedan dess bara har gjorts justeringar i pengarna. (Exempelvis uppräkningskrav för kostnadsökningar och satsningar samt minskningar utifrån effektiviseringskrav.)

Resursfördelningen till enheterna tar ingen hänsyn till enheternas storlek och dess olika förutsättningar att organisera verksamheten på ett effektivt sätt (exempelvis vid låga elevantal per skolor). Vid flera intervjuer framförs en oro för att resursfördelningen inte tar hänsyn till de olika förutsättningar som enheterna har. Flera framför att det är osäkert om en enhet som inte får strukturersättning med sin volymersättning har förutsättningar att bedriva en verksamhet utifrån timplanen och samtidigt hålla budgeten.

Tilläggsbelopp infördes för de kommunala enheterna från och med läsåret 2016/2017 (det hade sedan tidigare utifrån skollagens krav funnits för de fristående skolorna och förskolorna). Tidigare arbetade man inom den kommunala organisationen med ”BIBAS”² samt med kommungemensamma undervisningsgrupper. I samband med att man införde tilläggsbelopp så började man med att successivt avskaffa de kommungemensamma undervisningsgrupperna. Enligt intervju så varnades det för att denna förändring skulle kunna vara kostnadsdrivande. Under 2017 har enheterna gjort många ansökningar om tilläggsbelopp. Administrationen av dessa – bedömningar och beslut – har varit omfattande och dragit ut på tiden. Beslut rörande vårens belopp har kommit under hösten och beslut om höstens belopp har kommit sent på höstterminen eller inne på det nya året, 2018. Processen för tilläggsbelopp har sett över och tanken är att processen framöver ska vara mer proaktiv och i rätt tidsfas. Tidigare har ansökningar kunnat göras löpande under året. Nu ska de kommunala enheterna ansöka vid två tillfällen, ett för vårterminen och ett för höstterminen. De fristående enheterna kan även framöver söka löpande.

Utöver de fyra parametrarna som resurser fördelas till enheterna på finns även Centrala resurser. Dessa omfattar lokalkostnader för kommunala enheter, mottagningsenheter, utbildningskontoret, Forskning och utveckling, gemensamma IT-kostnader mm. De centrala resurserna motsvarar 15 % av nämndens budget. (Lokalkostnaderna för kommunala enheter är det absoluta största posten i denna parameter och omfattar 9 % av nämndens totala budget.)

² Barn i behov av särskilt stöd

2.3.2. *Bedömning*

Vi bedömer att planeringen av resurser för år 2017 inte var ändamålsenlig. Detta baseras framförallt på följande iakttagelser:

- Det finns inget gemensamt samlat sätt att bedriva budgetarbete. De arbetssätt som funnits har varit personberoende och inte dokumenterade.
- Underbudgetering har förekommit. Vi bedömer att denna till viss del varit medveten. Med underbudgetering avses att alla förväntade kostnader inte tagits med i budgeten.
- Resursfördelningssystemet är inte förutsägbart och ger inte rektorer och förskolechefer möjlighet att bygga en stabil basorganisation utifrån volym- och strukturersättning. Volymersättningen är inte avstämd mot nu gällande timplaner för att säkerställa goda förutsättningar att bedriva utbildning enligt läroplanen. Volymersättningen tar ingen hänsyn till små enheters möjlighet att bedriva fullgod undervisning.
- Enheterna visar stor osäkerhet kring vilka resurser de har att bedriva verksamhet för.
- Processen för tilläggsbelopp har under året visat på stora brister vilket negativt påverkat både verksamheten och det ekonomiska utfallet centralt och på enheterna.
- Det successiva avskaffande av kommungemensamma undervisningsgrupper har inte hanterats på ett realistiskt sätt i budgeten.
- Det har funnits osäkerhet kring ansvaret för centrala budgetposter, fördelning av dessa till enheterna samt posternas uppföljning.

2.4. *Hur arbetar nämnden med att uppnå en ekonomi i balans?*

2.4.1. *Iakttagelser*

Rektorerna har ett tydligt ansvar för ekonomin. Intervjuerna visar att det finns en varierande bild av om den budget som lagts på enhetsnivå för 2017 är en budget i balans eller en budget med underskott. För 2018 finns tydliga direktiv om att budgeten ska vara i balans.

Om en rektor har svårigheter att få balans i sin budget så förs resonemang om det med verksamhetschefen.

Vid intervjuerna framkommer att uppföljning av ekonomi på enhetsnivå generellt genomförs varje månad. Undantag finns dock. Då budgeten inte är periodiserad och enheterna inte vet om man får tilläggsbelopp eller del av riktade insatser, kan det vara svårt att analysera resultatet under pågående verksamhetsår. Rektorer och förskolechefer har stöd av verksamhetsekonomer för att analysera resultatet. Det har under året varit rörelse i verksamhetsekonomgruppen vilket har påverkat omfattningen av det stöd som cheferna har

kunnat få. Under året har det även varit ett antal nya rektorer. Från 2018 genomförs månadsuppföljning med verksamhetscheferna som för sitt ansvarsområde samlat får redovisa hur det ser ut och var stöd behövs.

Rektorerna försöker vidta de förändringar som är möjliga vid ekonomiska överdrag. Då verksamheten är organiserad per läsår kan det vara svårt att få till förändringar under pågående läsår. Visstidsanställningar kan i vissa fall avslutas. Vid intervjuer har det framkommit att visstidsanställning sker på olika sätt på olika enheter, antingen till och med ett visst datum, eller längst till och med ett visst datum. Detta påverkar enligt intervjuerna både möjligheten att kunna anställa personal samt möjligheten att kunna avsluta anställningar.

När lärare med exempelvis ämneskombinationen A/B slutar kan det krävas att man anställer två nya lärare (med ämneskombinationen A/C resp. B/D för att täcka skolans behov i ämnena A och B). Då Norrköpings kommun har som princip att alltid erbjuda heltidstjänster kan detta medföra en fördyrning och en "överanställning" av lärare. Det är genomgående svårt att få tag på behörig personal. Om man inte lyckas anställa behörig personal innebär det en belastning för befintlig behörig personal som då ofta får handleda läraren och betygssätta fler elever.

På kontorsnivå har ekonomisk uppföljning genomförts månadsvis. Vid intervjuerna har det dock framkommit att det har funnits oklarheter rörande vem som varit ansvarig för att följa upp olika centrala poster. Ett exempel på detta var tilläggsbelopp under år 2017. Den centrala elevhälsan hade fullt fokus på att hantera alla ansökningar om tilläggsbelopp och se till barnens/elevernas behov och såg inte som sitt ansvar att göra den ekonomiska uppföljningen.

Nämnden behandlar månadsvisa uppföljningar av ekonomin på sina sammanträden. Uppföljningarna innehåller inte utfall för aktuell period eller ackumulerat utfall för året utan endast en prognos för utfallet på helår. Årsprognosen har av tradition ofta varit densamma som budgeterat belopp för helåret trots att det i kommenterande texter redovisats att det finns buffertar som kan balansera överdrag på andra delar i budgeten. Ofta läggs informationen till handlingarna men under årets senare del fattade nämnden mer aktiva beslut om åtgärder. Samtliga beslut hade dock, med något mindre undantag, föreslagits nämnden från kontoret.

Det finns inom nämnden en politisk ekonomigrupp (PEK-gruppen) som fokuserar på ekonomifrågor. Denna grupp har möten kontinuerligt, men har inget beslutsmandat och för inga protokoll.

När kontoret identifierade det ekonomiska underskottet inom framförallt grundskolan informerades de nämnden och åtgärder vidtogs. Enligt den information som nämnden muntligt fick i oktober (utifrån ekonomisk uppföljning till och med september månad) beskrevs följande preliminära åtgärder från kontorets sida: personalbemanningen behöver anpassas utifrån budget och minskande elevantal, även andra kostnader behöver ses över och samarbete mellan enhetschefer, verksamhetschefer och ekonomer är viktigt för att nå önskvärda resultat.

Nämnden fattade på oktoberssammanträdet, utöver att delge kommunstyrelsen uppföljningen, följande beslut: "Utbildningsnämnden ger utbildningskontoret i uppdrag att skyndsamt åtgärda problemet och återkomma till nämnden med hur uppdraget har verkställts." I tjänsteskrivelsen och i nämndens beslut finns inte de preliminära åtgärder som nämnden fick information om redovisade. Vid detta tillfälle var helårsprognosen fortfarande noll kronor.

En månad senare, på nämndens novembersammanträde, redovisades ett prognosticerat underskott på ca 54 Mkr. Nu redovisades även ett stort underskott för tilläggsbeloppen utöver tidigare flaggade underskott för grundskolan. Även underskott för gymnasieskolan beroende på ökat elevantal lyftes. För nämnden presenterades bakomliggande orsaker samt vilka åtgärder som nu vidtas för att säkra budget 2018 samt även försöka påverka utfallet 2017 i positiv riktning. Det handlade bland annat om att tilläggsbeloppsprocessen är reviderad, att enheterna arbetar med att anpassa bemanning till rådande budget, att alla inköp ska godkännas av enhets/verksamhetschef och att endast verksamhetskritiska inköp godkänns. Nämnden beslutade om en framställan som skickades till kommunstyrelsen tillsammans med den ekonomiska uppföljningen per oktober månad.

På nämndens decembersammanträde hade det prognosticerade underskottet minskat något och var då ca 49 Mkr. Kontorschefen och ekonomichefen deltog på kommunstyrelsens sammanträde den 8 januari 2018 och rapporterade då bland annat om prognos 2017, budget 2018 samt huvudprocesser och vidtagna åtgärder. Några exempel på områden som lyftes var analyser av elevantal, personalstatistik och tilläggsbelopp, brister i ekonomisk process 2017 samt förbättringstankar inför 2018. Av kommunstyrelsens protokoll från detta sammanträde framkommer det under paragraf 16, Ekonomisk uppföljning per november månad att "den största delen av avvikelserna kan härledas till tilläggsbeloppsprocessen för stöd till barn med särskilda behov."

Vid intervjuer framkommer att det inom nämndens verksamheter har funnits en historia av att budgetuppföljningarna inledningsvis på året pekar på underskott men att det ofta brukar se bättre ut under andra halvåret. Detta medförde att det var ett antal personer, såväl tjänstemän som politiker, som inledningsvis inte trodde på de nya prognoserna som visade på underskott inom såväl grundskola, gymnasieskolan och tilläggsbeloppet.

2.4.2. Bedömning

Vi bedömer att den genomgående bristande uppföljningen av ekonomin under 2017 kraftigt har påverkat både nämndens, kontorets samt enheternas möjligheter att vidta åtgärder för en ekonomi i balans.

Den bristande uppföljningen har i sin tur säkert påverkats av svårigheterna att veta vilka resurser respektive enhet har att hantera. Vi bedömer att motsvarande svårigheter har funnits på central nivå gällande de riktade insatserna. Vilket leder oss fram till att vikten av tydlighet i ansvar och befogenheter för alla ekonomiska poster inte nog kan betonas. Det är positivt att kontoret också har kommit till den slutsatsen och att åtgärder nu vidtas för att hantera denna fråga.

När underskottet väl hade identifierats så har kontoret gjort ett analysarbete och vidtagit åtgärder.

Skolverksamheten är, liksom vissa andra verksamheter, svår att vidta snabba åtgärder kring då verksamheten i stort är läsårsstyrd (och läsårsorganiserad). Visstidsanställningar kan dock möjliggöra för viss flexibilitet. Vi bedömer att det är bra om kontoret har en gemensam syn på hur avtal rörande visstidsanställning skrivs så att det inte blir en faktor som kan medföra intern konkurrens om personal.

Utifrån utbildningsnämndens protokoll och genomförda intervjuer gör vi bedömningen att nämnden varit relativt inaktiv när det gäller den ekonomiska uppföljningen och de åtgärder som kan vidtas.

Det är en brist att den uppföljning som nämnden erhåller endast rör prognos för helåret och inte aktuellt utfall. Med detta underlag, och där budgetavvikelsen oftast redovisas som noll kronor på respektive post, är det svårt för nämnden att kunna få en helhetsbild av det ekonomiska läget och kunna förutse kommande utveckling. Vi bedömer att nämnden bör kräva mer utförliga ekonomiska redovisningar. Vidare bedömer vi att den kultur som verkar finnas av att redovisa budgetavvikelse noll på varje budgeterad försvårar nämndens möjlighet att kunna ta ansvar för sin omfattande ekonomi. Vi bedömer att nämnden borde ha varit mer aktiv under 2017 vad gäller framförallt att följa det ekonomiska utfallet av förändringen av kommungemensamma undervisningsgrupper och införandet av tilläggsbelopp.

2.5. Hur har det aktuella underskottet för nämnden uppstått? (systemfel eller handhavandefel)

2.5.1. Iakttagelser

Intervjuerna och dokumentgranskningen ger en mångfacetterad bild av underskottets orsaker. Nedan försöker vi redovisa de enligt oss viktigaste orsakerna till underskottet samt vilka åtgärder vi ser har vidtagits för att minska påverkan på år 2018.

Budgetering av elevtal på grundskoleenheter

Varje skola gjorde en budget utifrån sitt budgeterade elevantal. Någon sammanvägning av alla volymer i enskilda enhetsbudgetar till en helhet gjordes inte. Under året har en ny fristående skola startat. Detta var ingen okänd fakta. Enhetsbudgetarna var totalt för höga, 113 elever för höga, jämfört med det totala elevantal man utgick från centralt vid resursfördelningen. Detta påverkar resultatet med ca 14 Mkr.

Samlad avstämning kring barn- och elevvolymer genomförs nu.

Tilläggsbeloppsprocessen och avveckling av kommungemensamma undervisningsgrupper

Införandet av tilläggsbelopp till kommunala enheter och det successiva avskaffandet av kommungemensamma undervisningsgrupper har medfört en stor ökning av antalet ansökningar om tilläggsbelopp samt att ansökningarna har tagit lång tid att hantera, bedöma och fatta beslut om. Detta har medfört en osäkerhet hos enheterna om huruvida man kommer att bli beviljade tilläggsbelopp eller ej. Beslut har kommit sent, exempelvis under hösten för det som avser föregående vårtermin. Rektorer har haft svårigheter att få

information om för vilka elever de fått beviljade tilläggsbelopp och det har även förekommit att beslut har kommit för elever som går på annan enhet eller har slutat. Uppföljningen av det ekonomiska utfallet för tilläggsbelopp har inte fungerat optimalt under året. Det fanns i månadsskiftet januari/februari 2018 ännu ingen samlad dokumenterad bild av vilka elever som enheterna beviljats tilläggsbelopp för år 2017, på vilka grunder samt med vilka belopp. Vid intervjuerna har det framkommit att det finns en risk att tilläggsbelopp söks för att enheterna ska klara sin basorganisation då volymtilldelningen kan upplevas som låg. Tilläggsbeloppens centrala budget är överskriden med ca 40 mkr.

För 2018 finns nu en ny proaktiv process med fasta ansökningsdatum på plats för de kommunala enheterna. Ekonomiansvaret för tilläggsbelopp är tydliggjort och beslut kommer fattas sammanhållet i tid två gånger per år och har att rymmas i befintlig budgetram.

Bristande rutiner och riktlinjer samt personalomsättning

Det har under året inte genomförts tillräckliga ekonomiska uppföljningar. Budgeten är inte periodiserad vilket försvårar uppföljning på olika budgetposter. Verksamhetscheferna har inte inledningsvis varit involverade i arbetet. Det har varit personalomsättning bland både ekonomer och förskolechefer/rektorer som påverkat arbetet. Det har inte funnits tydliga dokumenterade rutiner för hur ekonomiarbetet ska bedrivas vilket medfört brister vid personalomsättning.

Ett arbete pågår för att öka spårbarheten och tydliggöra/dokumentera såväl hur budgetprocessen och uppföljning ska bedrivas samt vem som ansvarar för de olika centrala medlen. Bland annat har månatlig uppföljning av de centrala medlen påbörjats under hösten 2017.

Antalet anställda är fler än budgeten totalt tillåter

Verksamheterna har tillsammans fler anställda än vad den samlade budgeten tillåter. Det kan röra sig om organisation för att starta upp lärlingsprogrammet, att man anställt lärare på heltid (utifrån kommunens principer) fast man egentligen bara behöver läraren på deltid, personal som behövs för att ge elever (som tidigare fått undervisning i kommungemensam undervisningsgrupp) en fullgod undervisning på enheterna, insatser till elever i behov av särskilt stöd samt att behöriga lärartjänster inte kan ersättas av samma antal tjänster obehöriga lärare med anledning av behov av handledning och betygssättning. Totalt rör det sig om ca 200 fler anställda än vad budgeten tillåter för 2017. Detta motsvarar ca 50 Mkr. Vid intervjuer framkommer att det är stora svårigheter att få fram samlad statistik för kontoret gällande personal i tjänst. Ett samlat IT-stöd för detta uppges saknas.

Enheterna ser över sin bemanning och eventuella möjligheter att avsluta visstidsanställningar. Månatlig avstämning av antalet årsarbetare är infört. Organisation, bemanning och arbetssätt ses över för att öka lärandet, använda ekonomin effektivt samt möta varje barn.

Ofinansierade delar/underbudgetering i enheters budgetar

Det finns ofinansierade delar i vissa enheters budget. Det kan exempelvis handla om låga eller inga budgeterade belopp för läromedel eller för låga kostnader för kost. För gymnasi-everksamheten är uppstartskostnaden för lärlingsprogrammet underbudgeterad.

Ekonomichefen lyfter att ekonomerna bör få ett tydligare ansvar att reagera och agera på budgetar som inte verkar realistiska.

Kommunens policy kring heltidstjänster

Vid behov av att anställa personal på deltid erbjuder cheferna, utifrån kommunens beslutade principer, heltidsanställning. Detta medför en överanställning om personalen tackar ja till denna heltidstjänst.

Osäkerhet kring riktade insatser

De centrala riktade insatser som finns upplevs som svåra att förutse för enheterna vilka de ska få del av, med hur mycket samt när de medlen kommer. Detta försvårar enheternas planering av verksamhet och dess uppföljning.

Ett arbete med att utse ansvarig för varje budget-rad är påbörjat men inte helt slutfört.

Ej periodiserad budget

Att enheternas budgetar inte är periodiserade försvårar uppföljningsarbetet. Detta särskilt när det är personalomsättning och det saknas rutiner för vilka delar man särskilt behöver bevaka vid uppföljningar utifrån att dessa inte är periodiserade. Det kan exempelvis röra sig om personalkostnader, statsbidrag, centrala riktade insatser med mera. Även periodiserad internfakturerings påverkar enheternas utfall och möjlighet till prognostisering.

Ekonomifunktionen arbetar med att ta fram en ekonomisk analys, ett par tabeller över uppgifter som cheferna behöver beakta i sin uppföljning. Detta underlag ska cheferna få varje månad.

Resurstilldelningen från kommunfullmäktige

Resurstilldelningen från kommunfullmäktige utgår från ett budgeterat antal barn och elever. Detta belopp justeras inte utifrån vad de faktiska volymerna blir. Detta innebär att det är utbildningsnämnden som tar den ekonomiska risken vid ökade volymer. För 2017 var volymerna för gymnasieskolan högre än tilldelningen från fullmäktige samtidigt som volymerna var lägre för grundskolan. Totalt medförde det ett nettounderskott för nämnden på drygt 4 Mkr.

Då kontorets ekonomifunktion analyserat vilka belopp som kommunfullmäktige fördelar för varje tillkommande elev i grundskolan visar det sig att tilldelningen är i snitt 63 800 kr per elev i grundskolan. Detta ska ställas i relation till bidragsbeloppen för grundskoleelever på fristående skolor som är 66 124 kr för årskurs 1-3, 71 272 kr för årskurs 4-6 och 79 944 kr för årskurs 7-9. (år 2017)

2.5.2. *Bedömning*

Som framgår av redovisningen under iakttagelser är det en komplex bild som ges. Det går inte att säga att det handlar om systemfel eller handhavandefel – utan vi bedömer att det är en blandning av de båda utifrån den situation som varit under 2017.

När det gäller tilläggsbeloppet och dess hantering så är det positivt att det vidtagits åtgärder vad gäller process för ansökan med mera. Vi bedömer dock att det fortfarande finns risk för att kostnaderna för tilläggsbelopp kommer fortsätta vara hög eller öka, då dessa av enheterna kan ses som ett sätt att kunna delfinansiera sin basorganisation. Tilläggsbelopp ska omfatta resurstilldelning för extraordinära insatser och det finns en uppenbar risk att hanteringen med den nya processen kommer innebära att besluten resulterar i många låga tilläggsbelopp (för att budgeten ska räcka), istället för att de med de största behoven får större tilläggsbelopp och många andra får avslag. Denna risk behöver utbildningsnämnden vara observant på.

Vi noterar att varken tilläggsbelopp eller avvecklingen av de kommungemensamma undervisningsgrupperna finns med i nämndens riskbedömning inför internkontrollplan 2017 eller 2018. Detta bedömer vi är en brist mot bakgrund av det aktuella läget.

Kostnaderna för avvecklingen av de kommungemensamma undervisningsgrupperna är ännu okänd. Denna kostnad finns enligt oss troligen både i ökade tilläggsbelopp samt i ökat antal medarbetare ute på enheterna.

Det är av största vikt att kontoret satsar tid och resurser på att skapa ”ordning och reda” när det gäller såväl budgetarbete som uppföljning. Både på enhetsnivå och centralt på kontoret. Det måste vara transparent och tydligt vem som ansvar för vilken budgetpost och vad detta ansvar medför. Samtidigt måste det finnas en kultur av ett gemensamt ansvar och av att våga göra fel – för annars kommer inte underbudgeteringar och andra ”stoppa huvudet i sanden”-beteenden att uppdagas och kunna åtgärdas. Vi bedömer att underbudgetering kan ha varit ett sätt för enhetschefer att få ihop sin budget (på pappret). Frågan om underbudgetering har uppmärksamats av kontoret och vi bedömer att ekonomerna bör få ett tydligt uppdrag att analysera budgetarna och lyfta de avvikelser som de ser. Det är viktigt att det finns en kultur av transparens och att man hjälper varandra.

Att kontoret har svårigheter att få en samlad bild av det aktuella antalet årsarbetare (budgeterade respektive i tjänst och får lön) är allvarligt. Ett IT-stöd för detta behöver prioriteras. Den ”överanställning” som finns (jämfört med budget) behöver analyseras vidare så att korrekta åtgärder kan vidtas. Norrköpings kommuns policy om att erbjuda heltidstjänster och de ekonomiska konsekvenserna av detta är något som utbildningsnämnden måste beakta i sin ekonomiska planering.

De gällande principerna för resurstilldelning från kommunfullmäktige vid ökade/minskade volymer är något som nämnden måste beakta vid sin budgetering och sin ekonomiska uppföljning. Detsamma gäller avseende att nämndens budget, med den tilldelning som sker nu, vid utökade volymer urholkas då kommunfullmäktiges ersättning inte är nivå med de faktiska kostnaderna. Dessa förutsättningar måste vara kända av nämnden och således utbildningsnämndens ansvar att hantera fram tills dess eventuella nya principer i tilldelningen från kommunfullmäktige finns.

2.6. Är uppföljningen av resurser tillräcklig för att säkerställa att elever får det stöd de har rätt till?

2.6.1. Iakttagelser

Uppföljning på individnivå sker på enheterna. För de elever som enheterna tilldelats tilläggsbelopp för ska en uppföljning redovisas efter tre månader. Denna utgör också ett underlag vid eventuell ansökan om förlängning av tilläggsbelopp.

Centralt sammanställs en lista över alla beviljade tilläggsbelopp. Denna lista var inte klar för 2017 i månadsskiftet januari/februari 2018. Det framförs i intervjuerna en risk för att nya rektorer kan missa att ansöka om tilläggsbelopp vilket skulle kunna minska likvärdigheten mellan enheterna. Samma farhåga för likvärdigheten framförs när det gäller förmågan att skriva en bra tilläggsbeloppsansökan.

Vid intervju framförs att elever alltid kan nå längre i sin utveckling mot kunskapsmålen om de får mer stödinsatser. Det framförs även att det är omöjligt att generellt uttala sig om revisionsfrågan – om uppföljningen av resurser är tillräcklig för att säkerställa att elever får det stöd de har rätt till.

Vid intervju framkommer att alla elever med extra anpassning och åtgärdsprogram följs upp. Specialpedagoger har en viktig roll på skolorna. Mitterminsavstämningar görs för alla elever. Från och med 2017 har ett nytt underlag för detta tagits fram av Forskning- och utvecklingsavdelningen där man ser både individnivå och helhet för elever i årskurs 6-9 i ett rutnät.

Verksamhetscheferna följer upp enheterna på övergripande systemnivå rörande verksamhetens organisering, kvalitetsrapporter med mera. Kvalitetsrapporterna redovisas också samlat för nämnden som en del i det systematiska kvalitetsarbetet.

Vid flera intervjuer framkommer att det ofta är assistenter som anställs för de beviljade tilläggsbeloppen. Som en anledning till det framförs att det är svårt att få tag på behörig personal.

2.6.2. Bedömning

Vi bedömer, utifrån de uppgifter vi tagit del av, att uppföljning på individnivå utifrån extra anpassningar, åtgärdsprogram, tilläggsbelopp mm är i fokus för rektorerna. Mitterminsavstämningar ger även en god bild av alla elevers utveckling. Då granskningen omfattat intervjuer med tre rektorer i grundskolan vågar vi inte uttala oss om detta är generell bild för alla Norrköpings kommunala grundskolor. Det arbete som gjorts kring tilläggsbelopp och det systematiska kvalitetsarbetet samt det stöd som finns från Forskning och utvecklingsavdelningen ger dock signaler om att denna fråga är högt prioriterad i organisationen.

3. *Revisionell bedömning*

Vår samlade revisionella bedömning är att nämndens interna styrning och kontroll av verksamhet och ekonomi **inte varit tillräcklig** under 2017. Grunderna för vår bedömning framgår i rapporten och redovisas samlat i sammanfattningen.

3.1. *Rekommendationer*

Utifrån genomförd granskning och våra bedömningar lämnar vi följande rekommendationer till utbildningsnämnd och utbildningskontor i syfte att utveckla styrning och kontroll:

- Roller och ansvar behöver tydliggöras och dokumenteras vad avser det ekonomiska ansvaret. Både för enhetschefer, verksamhetschefer samt för dem som ska ansvara för de centrala posterna i budgeten. Detta behöver kopplas samman med tydliga dokumenterade rutiner och arbetssätt avseende budget och uppföljning.
- Nämnden bör få en tydligare ekonomiska uppföljning som omfattar även det aktuella ekonomiska utfallet och inte bara prognos för helåret.
- Resursfördelningssystemet behöver ses över utifrån förändrad skollag och timplan sedan volymersättningen ursprungligen beräknades i början av 2000-talet. Vid översyn av volymersättning behöver såväl timplan som enheters storlek beaktas så att alla enheter ska kunna klara en basbemanning även utan strukturersättning och tilläggsbelopp.
- Överväg om hanteringen av tilläggsbelopp är ändamålsenlig. Det är frivilligt att ha tilläggsbelopp i kommunal verksamhet. Det är av yttersta vikt att nämnden säkerställer att resurser fördelas till dem som har de största behoven.

2018-02-21



Marie Lindblad

Projektledare