

Granskning av effektivitet inom äldreomsorg och utbildningsverksamhet

Knivsta kommun

Oktober 2022










Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Knivsta kommun har PwC fått i uppdrag att göra en fördjupad analys/granskning av grundskola, äldreomsorg och IFO. Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden och utbildningsnämnden har en tillräcklig och ändamålsenlig ekonomistyrning som säkerställer god ekonomisk planering och uppföljning.

Den sammanfattande bedömningen efter genomförd granskning är att socialnämnden har en ändamålsenlig ekonomistyrning som säkerställer god ekonomisk planering och uppföljning.

Den sammanfattande bedömningen efter genomförd granskning är att utbildningsnämnden delvis har en ändamålsenlig ekonomistyrning som säkerställer god ekonomisk planering och uppföljning.

Den sammanfattande bedömningen gör vi utifrån bedömningar av revisionsfrågorna som redovisas löpande i rapporten. Nedan ses den översiktliga bedömningen av varje revisionsfråga.

Revisionsfråga	Bedömning	
<i>1. Har socialnämnden och utbildningsnämnden en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning?</i>	Socialnämnden Ja	
	Utbildningsnämnden Delvis	
<i>2. Bedrivs äldreomsorgen och grundskoleverksamheten på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och hur säkerställs det?</i>	Socialnämnden Ja	
	Utbildningsnämnden Delvis	
<i>3. Hanteras prioriteringar och målkonflikter på ett ändamålsenligt sätt?</i>	Socialnämnden Ja	
	Utbildningsnämnden Ja	
<i>4. Finns relevanta nyckeltal/mätetal för att styra och följa upp effektiviteten i äldreomsorgen och grundskoleverksamheten? Hur har de valts ut och hur följs de upp?</i>	Socialnämnden Ja	
	Utbildningsnämnden Delvis	

5. Är bakomliggande orsaker till nettokostnadsavvikelserna identifierade och hanterade på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?

Socialnämnden
Ja



Utbildningsnämnden
Ja



Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till utbildningsnämnden:

- Vid framtagandet av ny resursfördelningsmodell bör nämnden säkerställa att det skapas en manual i syfte att minska personberoende.
- Säkerställ att den nya kvalitetsmodellen möjliggör analyser som visar på kopplingen mellan resurser och kvalitet (effektivitet).
- Jämför utfall av nyckeltal mot strukturellt liknande kommuner snarare än riket för att öka jämförbarheten vid analys av nämndens verksamheter.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Nettokostnadsavvikelser	4
1.3 Syfte och revisionsfrågor	6
1.5 Metod	6
2. Granskningsresultat	7
2.1 Ekonomistyrning	7
2.2 Drift och kontroll av äldreomsorg och grundskoleverksamhet	9
2.3 Prioriteringar och målkonflikter	11
2.4 Uppföljning av effektivitet inom äldreomsorgen och grundskoleverksamheten	12
2.5 Orsaker till kostnadsutvecklingen	14
3. Revisionell bedömning och rekommendationer	17
3.1 Revisionell bedömning	17
3.2 Rekommendationer	18
Bilaga - Förteckning över granskad dokumentation	20

1. Inledning

1.1 Bakgrund

PwC genomförde på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna en nulägesanalys av nettokostnaderna i Knivsta kommuns kärnverksamheter. I analysen gjordes en jämförelse med standardkostnaden enligt Kolada och jämförelse av kommunens nettokostnader med motsvarande för kommuner med likartad struktur/förhållanden.

Nulägesanalysen visade att kommunen bedriver kärnverksamheten till en kostnad som överstiger förväntad nivå med 92,7 miljoner. Kommunen prioriterar ner förskola och skolbarnomsorg för grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg, individ och familjeomsorgen (IFO) och LSS. Äldreomsorgen och IFO bedrevs till kostnader som översteg vad som som förväntades utifrån kommunens struktur och genomsnittlig ambition och effektivitet. Även grundskolan uppvisade kostnader som översteg det förväntade.

Kommunens revisorer har utifrån genomförd nulägesanalys bedömt det angeläget att göra en fördjupad analys/granskning av grundskola, äldreomsorg och IFO.

1.2 Nettokostnadsavvikelser

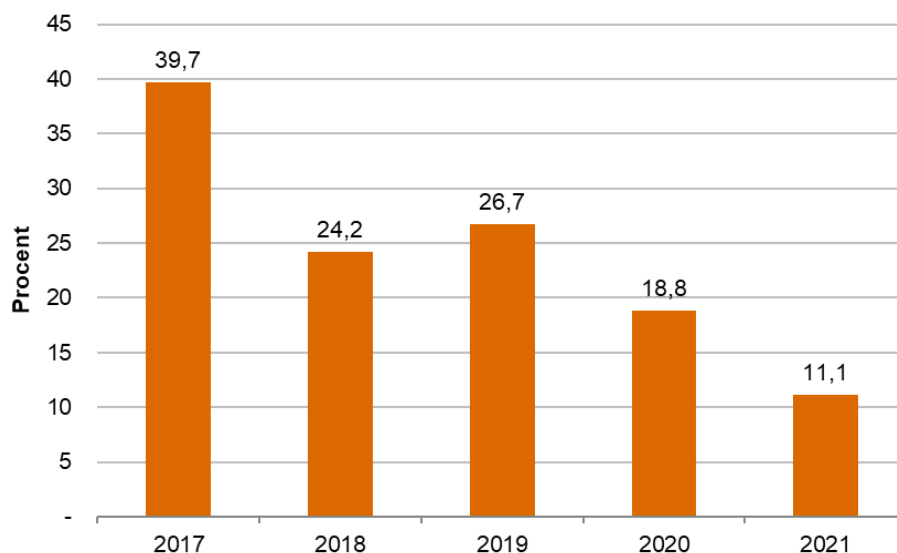
I tabellen nedan presenteras en sammanställning av Knivsta kommuns nettokostnader och nettokostnadsavvikelser för 2021. I likhet med tidigare rapporterad nulägesanalys ser vi att grundskola, äldreomsorg samt IFO-verksamheten fortsatt redovisar kostnader som överstiger de förväntade kostnaderna utifrån kommunens struktur och genomsnittlig ambition och effektivitet.

	Förskola	Fritidshem	Grundskola inkl. F-klass	Gymnasie- skola	Äldre- omsorg	IFO	LSS	Totalt
Nettokostnad i kommunen	8 491	2 290	18 130	5 653	6 761	3 590	3 838	48 754
Nettokostnad i riket	6 679	1 425	12 863	4 750	14 152	4 465	5 686	
Steg 1 (index)	127,1	160,7	140,9	119,0	47,8	80,4	67,5	
Referenskostnad kommune	9 215	2 526	16 928	5 853	6 083	2 605	3 689	46 899
Referenskostnad riket	6 726	1 531	12 641	4 605	13 784	4 122	5 762	
Steg 2 (index)	137,0	165,0	133,9	127,1	44,1	63,2	64,0	
Steg 3 (%)	-7,9%	-9,3%	7,1%	-3,4%	11,1%	37,8%	4,0%	4,0%
Steg 3 kr/inv.	-724	-236	1 202	-200	678	985	149	1 854
Steg 3 mnkr	-14,3	-4,7	23,8	-4,0	13,4	19,5	2,9	36,7

Nettokostnadsavvikelser inom äldreomsorg under perioden 2017-2021

Nettokostnadsavvikelsen för äldreomsorgen visar på en nedåtgående trend under perioden. Totalt sett har avvikelsern minskat med 28,6 procentenheter under perioden 2017-2021. Sedan 2019 har avvikelsern minskat med 15,6 procentenheter, men nettokostnaden är fortsatt hög i förhållande till förväntad kostnad. Avvikelsen beror främst på en hög andel invånare 65+ år i särskilda boendeformer, vilket överstiger andelen i jämförbara kommuner.

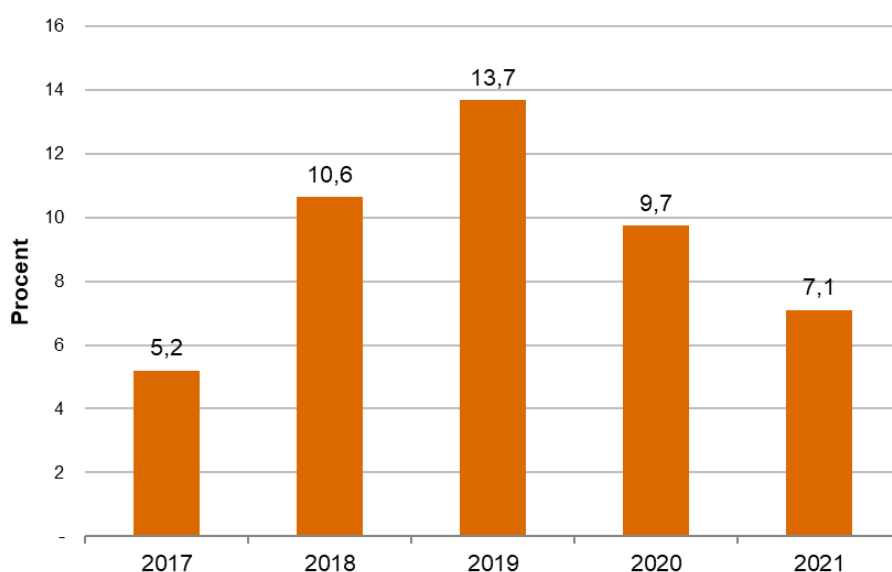
Nettokostnadsavvikelse äldreomsorg, (%)



Nettokostnadsavvikelser inom grundskola under perioden 2017-2021

Nettokostnadsavvikelsen för grundskoleverksamheten visar på en nedåtgående trend mellan 2019 och 2021, där avvikelsern har minskat med 6,6 procentenheter. Nettokostnaden överstiger dock fortfarande förväntad kostnad, där vi ser att det främst är kostnaden per elev inom grundskola som är högre än i jämförbara kommuner. En jämförelsevis hög andel av kostnaderna går till lokalkostnader och övrigt.

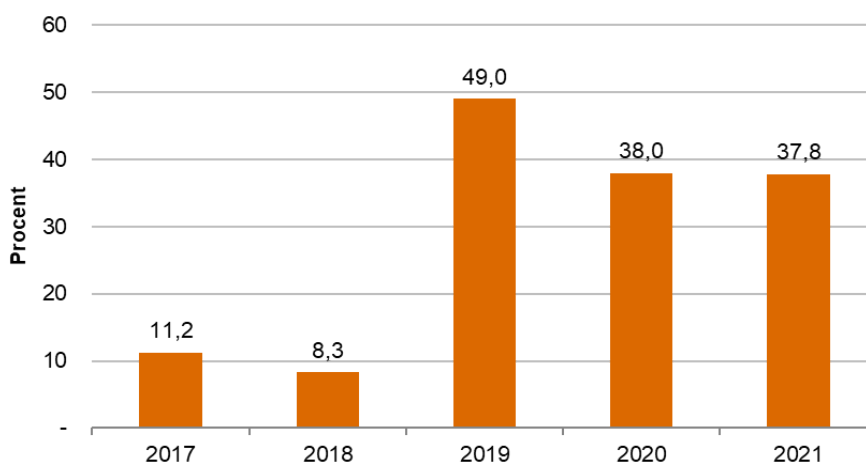
Nettokostnadsavvikelse grundskola F-9, (%)



Nettokostnadsavvikelser inom individ- och familjeomsorg under perioden 2017-2021

År 2019 ökade nettokostnadsavvikelsen för IFO-verksamheten drastiskt från 8,3 till 49,0 procent. Nettokostnadsavvikelsen visar därefter på en nedåtgående trend mellan 2019 och 2021 då den minskat med 11,2 procentenheter sedan 2019. Nettokostnaden är fortsatt hög i förhållande till förväntad kostnad. Det är främst kostnaden för barn- och ungdomsvården som är högre än i jämförbara kommuner, där en jämförelsevis hög andel av kostnaderna går till öppna insatser.

Nettokostnadsavvikelse individ- och familjeomsorg, (%)



1.3 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden och utbildningsnämnden har en tillräcklig och ändamålsenlig ekonomistyrning som säkerställer god ekonomisk planering och uppföljning.

För att besvara syftet med granskningen har följande revisionsfrågor formulerats:

1. Har socialnämnden och utbildningsnämnden en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning?
2. Bedrivs äldreomsorgen och grundskoleverksamheten på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och hur säkerställs det?
3. Hanteras prioriteringar och målkonflikter på ett ändamålsenligt sätt?
4. Finns relevanta nyckeltal/mätetal för att styra och följa upp effektiviteten i äldreomsorgen och grundskoleverksamheten? Hur har de valts ut och hur följs de upp?
5. Är bakomliggande orsaker till nettokostnadsavvikelserna identifierade och hanterade på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?

1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer samt analys av för granskningen relevanta nyckeltal och verksamhetsdata inom valda verksamheter.

Inom ramen för granskningen har följande funktioner intervjuats:

- Ordförande, utbildningsnämnden
- Utbildningschef, utbildningskontoret
- Verksamhetschef, grundskola
- Förvaltningsekonom, utbildningskontoret
- Ordförande, socialnämnden
- 1a vice ordförande, socialnämndens
- Socialchef, vård- och omsorgskontoret

Dessa personer har haft möjlighet att sakgranska innehållet i rapporten.

2. Granskningsresultat

I följande avsnitt redovisas de iakttagelser och bedömningar som vi har gjort kopplat till respektive revisionsfråga.

2.1 Ekonomistyrning

Revisionsfråga 1: Har socialnämnden och utbildningsnämnden en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning?

2.1.1 Iakttagelser

Kommunövergripande

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av Knivsta kommuns Riktlinjer för god ekonomisk hushållning och hantering av resultatutjämningsreserv som beslutades i september 2021. Enligt riktlinjen har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för god ekonomisk hushållning. Nämnderna har detta ansvar inom sitt område och inom ramen för sin budget. Vi har även tagit del av två kompletterande beskrivningar av arbetsgång vid underskott samt rutin och regler för framtagande av budget och ekonomisk planering.

Nämnderna ansvarar för följande åtaganden vid prognostiserat underskott:

- Att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges mål och inom tilldelad ram
- Att anmäla ekonomisk uppföljning till kommunstyrelsen som information
- Att vid prognostiserat underskott begära in och besluta om åtgärder som behöver vidtas för att nå budget i balans, samt fortlöpande redovisa åtgärder till kommunstyrelsen tills budget i balans råder
- Att uppdra åt förvaltningen att vidta åtgärder samt att redovisa vidtagna åtgärder

Ansvarig enhetschef ska följa upp den egna verksamheten enligt fastställd plan och förklara avvikelser mot budget, såväl underskott som överskott. Förvaltningschef och enhetschef ska sedan diskutera åtgärder för budget i balans vid prognostiserat underskott.

Uppföljning ska levereras till nämnden enligt fastställd plan och nämnden ska begära in handlingsplan vid prognostiserat underskott för nämnden som helhet samt anmäla uppföljningen till kommunstyrelsen som information. Ansvarig enhetschef ska sammanställa förslag till åtgärder för att vid årets slut uppnå ekonomisk balans och förvaltningschef ska sammanställa verksamhetens åtgärdsförslag. Handlingsplan ska upprättas av förvaltningschef tillsammans med nämndordförande. Åtgärderna i handlingsplanen ska vara konkreta, konsekvensbeskrivna, tidsatta och tillräckliga för att hålla budget.

Förvaltningschef ska föredra handlingsplan för nämnd vid sammanträdet som ligger närmast efter det att prognosen behandlades. Nämnd beslutar om handlingsplan innehållande åtgärder. Nämnd ska anmäla handlingsplan till kommunstyrelsen och förvaltningschef ska löpande redovisa vidtagna åtgärder till nämnden tills budget i balans uppnås. Nämnden ska i sin tur löpande rapportera vidtagna åtgärder till kommunstyrelsen tills budget i balans råder.

Vad gäller kompensation till socialnämnden och utbildningsnämnden tilldelar kommunfullmäktige resurser bland annat utifrån volym- och prisuppräknings. Volymuppräknings ges utifrån förändring

inom relevanta målgrupper och prislapp. Grunden för indexuppräknings ges utifrån SKR:s pris- och löneuppräknings.

Socialnämnden

Socialnämnden har en tydlig ekonomisk styrkedja vid eventuella underskott. De senaste åren har det inte varit aktuellt att arbeta enligt denna styrkedja eftersom nämnden redovisat överskott.

Socialnämnden har en ny uppföljningsmodell sedan 2019 där ansvarsutkrävandet är tydligare. De har även en tydlig ansvarskedja gällande kvalitativ måluppföljning och ekonomistyrning från första linjens chef till socialchef genom enhetschef och områdeschef. Kraven har ökat gällande analys av utfall och beskrivning av prognos. Budgetansvariga chefer ska ha kontroll och ges möjlighet att förklara eventuella avvikelser. Vid intervjuer framhålls att det långsiktiga arbetet premieras. Nämnden har exempelvis satsat på uppsökande verksamheter, öppenvårdsinsatser och minskat inhyrda konsulter.

Utbildningsnämnden

Inom utbildningsnämnden pågår ett arbete med att göra om resursfördelningen inom förskola och grundskola mot bakgrund av överskott år 2021. De har identifierat att modellen inte kompenserar åk 7-9 tillräckligt. I nuvarande modell kompenseras åk 6-9 med 15 procent högre grundbelopp exklusive lokaler än F-5. Lokaler är centralt finansierade inom utbildningsförvaltningen, vilket stärker likvärdigheten då kostnaden inte direkt påverkar elevpengen.

Vi har tagit del av den nuvarande resursfördelningsmodellen och utfall. Modellen består bland annat av centrala poster och grundbelopp. I modellen framgår att fristående huvudmän erhåller 3 procent administrationspåslag samt 6 procent i momskompensation. Vi noterar att excelmodellen består av hårdkodade värden vilket innebär att det inte går att härleda vissa beräkningar. Det finns även beskrivningar som är svåra att tolka för utomstående, exempelvis kommentarer kring enskilda tjänstepersoner och hänvisningar till andra budgetfiler.

Vid intervjuer beskrivs att det finns tydlighet och transparens kring volymkompensationen och att ramen består av volymer (faktisk volym) och en indexuppräknings, vilket även kan utläsas i styrande dokument. Enligt resursfördelningsmodellen uppgår indexuppräkningsen år 2022 till 2,1 procent.

2.1.2 Bedömning

Har socialnämnden och utbildningsnämnden en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning?

Socialnämnden

Vi bedömer att revisionsfrågan avseende om det finns en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning som uppfyllt. Socialnämnden har en tydlig ansvarskedja för kvalitativ måluppföljning och ekonomisk styrning. Nettokostnadsavvikelsen inom äldreomsorgen och IFO har minskat de senaste åren, samtidigt som ett långsiktigt arbete för att öka öppenvårdsinsatser och minska exempelvis kostnaden för inhyrda konsulter prioriteras.

Utbildningsnämnden

Vi bedömer att revisionsfrågan avseende om det finns en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning som delvis uppfyllt. Bedömningen görs utifrån att det finns skolor som har svårt att hålla budget och går med underskott, samtidigt som grundskolan redovisade ett överskott år 2021, vilket tyder på att resursfördelningsmodellen och styrningen inte fungerar fullt ut. Vi noterar att modellen innehåller hårdkodade värden samt kommentarer som är svåra att härleda. Detta i kombination med att det saknas en manual för resursfördelningsmodellen gör att modellens funktion riskerar att bli personberoende. Det framkommer dock att det pågår ett arbete med att göra om resursfördelningsmodellen. Nämnden bör säkerställa att det finns en aktuell och tydlig manual till den justerade modellen.

2.2 Drift och kontroll av äldreomsorg och grundskoleverksamhet

Revisionsfråga 2: *Bedrivs äldreomsorgen och grundskoleverksamheten på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och hur säkerställs det?*

2.2.1 Iakttagelser

Socialnämnden

Socialförvaltningen presenterar utvalda nyckeltal i Kolada till socialnämnden årligen. Uppföljning och målsättning av nyckeltal och volymer från verksamhetssystemet görs för ca 20 indikatorer sedan 2019. Enligt uppgift från intervju har detta utökades antalet nyckeltal skett under 2019 och uppföljning sker två gånger per år. I socialnämndens verksamhetsplan 2022 målsätts bland annat nyckeltal som avser antal brukare inom respektive verksamhet, biståndsbedömd tid, antal köpta platser samt antal vårddygn.

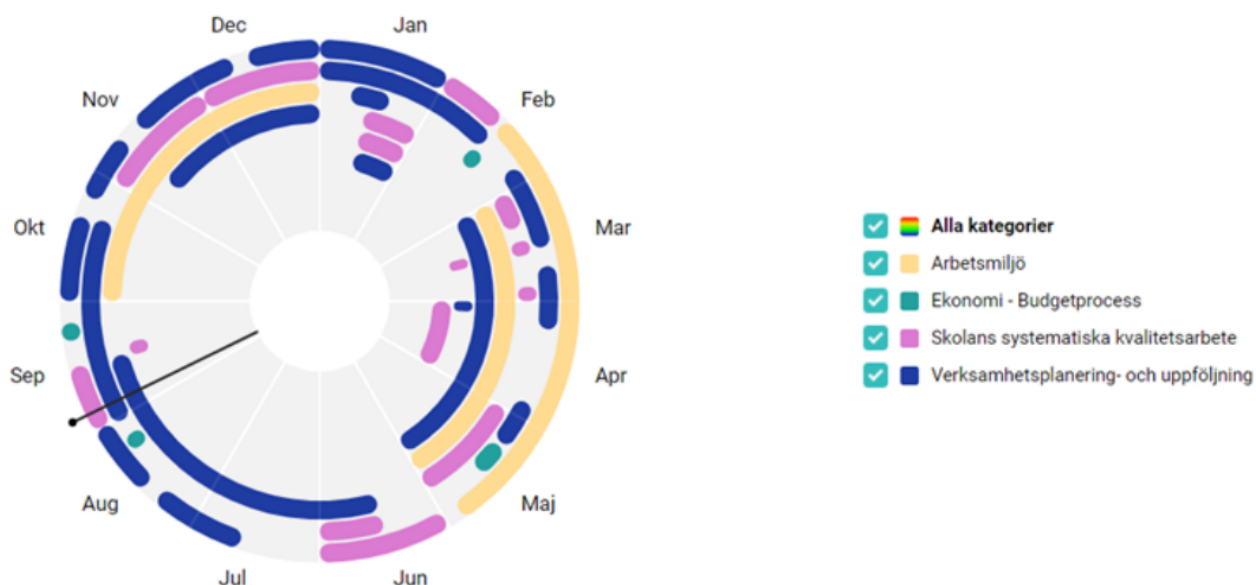
Ett utvecklingsområde som lyfts vid intervju är kostnaden inom äldreomsorg, där socialnämnden har noterat att kostnaden per brukare är förhållandevis låg samtidigt som nettokostnaden ligger över referenskostnaden (förväntad kostnad utifrån kommunens struktur). En möjlig förklaring till detta som lyfts fram vid intervju är att kommunen har yngre brukare än riksgenomsnittet, vilket påverkar strukturen. En åtgärd som vidtogs 2020 för att minska kostnaden inom hemtjänst var justerade tidsschabloner för enskilda insatser, vilket minskade antalet biståndsbedömda timmar. För närvarande pågår ett arbete med att bygga om befintliga särskilda boenden för att minska kostnaden per brukare. På kort sikt förväntas detta öka kostnaden, men långsiktigt förväntas socialnämnden uppnå stordriftsfördelar och lägre driftskostnader.

Utbildningsnämnden

Inom utbildningsnämnden pågår ett arbete med att utveckla en kvalitetsmodell för att fånga upp kopplingen mellan resurs och kvalitet. Det framhålls att sambanden ofta är komplexa, exempelvis att en högre lärartäthet inte nödvändigtvis leder till högre resultat. Utbildningsnämnden tillämpar nyckeltal för att följa upp verksamheten. I verksamhetsberättelsen 2021 följs följande nyckeltal upp inom grundskolan:

- Elever i åk 9 som är behöriga till yrkesprogram, kommunala skolor
- Elever i åk 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen (exkl.nyinvandrade och okänd bakgr.), kommunala skolor
- Elever i åk 5: Jag känner mig trygg i skolan, positiva svar
- Elever i åk 9: Jag känner mig trygg i skolan, positiva svar

Nämnden följer således främst upp nyckeltal avseende behörighet, andel som uppnått kunskapskraven och trygghetsmätningar bland eleverna. Målsättningen är att nyckeltalen ska vara 100 procent och utfallet jämförs mot riket. I förhållande till riket redovisade Knivsta högre utfall år 2020. Vidare utgår uppföljningsarbetet inom utbildningsnämnden från ett årshjul där det framgår vilken information som ska presenteras under året.



Under respektive kategori finns underkategorier som specificerar vilka aktiviteter/informationspunkter som genomförs under året.

2.2.2 Bedömning

Bedrivs äldreomsorgen och grundskoleverksamheten på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och hur säkerställs det?

Socialnämnden

Vi bedömer revisionsfrågan avseende om äldreomsorgen bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt som uppfyllt. Uppföljning och målsättning av nyckeltal och volymer sker årligen, vilket utgör grunden för eventuella åtgärder. Nämnden har vidtagit ett antal åtgärder för att minska kostnaderna på lång sikt som säkerställer god kvalitet inom verksamheten.

Utbildningsnämnden

Vi bedömer revisionsfrågan avseende om grundskoleverksamheten bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt som delvis uppfyllt. Analyser och kopplingar mellan kvalitet och kostnad presenteras inte i dagsläget, men det pågår ett arbete med att utveckla en kvalitetsmodell för att fånga upp kopplingen mellan resurser och kvalitet. Vi noterar även att utfallet av nyckeltal jämförs mot riket, men det vore även av intresse att analysera resultat i förhållande till strukturellt jämförbara kommuner.

2.3 Prioriteringar och målkonflikter

Revisionsfråga 3: Hanteras prioriteringar och målkonflikter på ett ändamålsenligt sätt?

2.3.1 Iakttagelser

Övergripande

Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning beskriver hur Knivsta kommun på en övergripande nivå leds av kommunens vision och kommunfullmäktiges långsiktiga mål och uppdrag. Kommunens verksamheter styrs därtill av Mål och budget som fastställs av kommunfullmäktige, vilken innehåller angivna ramar/anslag för verksamheterna för året. Målen utgår från kommunens vision, den regionala utvecklingsstrategin och Agenda 2030. Därefter beslutar nämnderna om mål inom det egna ansvarsområdet. Eventuella befarade överskridanden av dessa ramar ska hanteras inom nämndens totalram.

På en övergripande nivå beskriver kommunens riktlinjer för god ekonomisk hushållning att graden av måluppfyllelse bestäms av tillgängliga resurser, där ekonomin sätter gränser som förutsätter optimalt nyttjande av resurser. Vid eventuell resursbrist ska därtill tvingande nivåer enligt lagstiftning samt myndighetskrav prioriteras.

Socialnämnden

Vid intervjuer lyfter tjänstepersoner inom socialförvaltningen att det genomförs särskilda prioriteringar för heltid som norm, välutbildad personal och god kontinuitet inom hemtjänsten eftersom detta skapar förutsättningar för ökad kvalitet.

Kopplat till ovanstående prioriteringar och nämndens beslutade mål uppstår ett antal målkonflikter. En målkonflikt berör kommunens handlingsplan om att införa heltid som norm kontra budget och ekonomi. Socialnämnden värnar om heltid som norm ur ett kvalitetsperspektiv, men det skapar utmaningar ur ett ekonomiskt perspektiv. Heltidstjänster leder till fasta kostnader och det blir svårare att anpassa resurserna och kostnaderna utifrån behov. Det framkommer att nämnden inte får extra medel från kommunfullmäktige för att finansiera heltidstjänster.

En annan målkonflikt handlar om produktivitet kontra kontinuitet. Ett nämndmål är att brukartiden i förhållande till total arbetstid ska vara hög, samtidigt som nämnden vill skapa god kontinuitet ute hos brukarna. Detta leder bland annat till svårigheter vid schemaläggning. Vid intervjuer framkommer att det pågår ett arbete för att hantera detta på ett bättre sätt.

Utbildningsnämnden

Vid intervjuer lyfter tjänstepersoner inom utbildningsförvaltningen att det genomförs särskilda prioriteringar för digitalisering, likvärdighet, elevhälsa, barn i behov av särskilt stöd och särskilda undervisningsgrupper. Det uttrycks vid intervjuer med förvaltningen att de två sistnämnda prioriteringarna kan leda till minskade resurser för övriga elever.

Utifrån utbildningsnämndens mål och prioriteringar förmedlas en målkonflikt för heltid som norm kontra budget. Heltidstjänster beskrivs skapa utmaningar särskilt på mindre enheter där det vore mer effektivt och optimalt med en lägre tjänstgöringsgrad. Det blir således kostnadsdrivande att ha heltid som norm. Nämnden får ingen särskild kompensation från kommunfullmäktige för detta.

Statsbidrag kan innebära målkonflikter då bidragen är oförutsägbara och behöver användas inom en angiven period. Nämnden tenderar att flytta över statsbidrag i projektkonton för att inte använda dem till resurser de inte behöver. Det finns även risk att bidragen resulterar i projekt

med långsiktiga kostnader som inte täcks när bidragen försvinner.

Vid analys av kostnad per grundskoleelev framkommer att lokalkostnaden är hög, samtidigt som utbildningskostnad i form av löner samt lärartätheten är låg i jämförelse med jämförbara kommuner och riksgenomsnittet.

2.3.2 Bedömning

Hanteras prioriteringar och målkonflikter på ett ändamålsenligt sätt?

Socialnämnden

Vi bedömer revisionsfrågan avseende hantering av prioriteringar och målkonflikter som uppfyllt. Vi kan se att det finns övergripande riktlinjer för hur prioriteringar ska göras. Inom socialnämnden görs prioriteringar som främjar ökad kvalitet, bland annat på bekostnad av ökade kostnader. Vidare framkommer ett antal målkonflikter som till viss del hanteras.

Utbildningsnämnden

Vi bedömer revisionsfrågan avseende hantering av prioriteringar och målkonflikter som uppfyllt. Inom utbildningsnämnden görs prioriteringar av resurser inom ett antal övergripande områden såsom digitalisering och elevhälsa, samt ett par riktade prioriteringar mot barn i behov av särskilt stöd och särskilda undervisningsgrupper. Detta riskerar att leda till att en viss del av resurserna minskar för övriga elever. Vi noterar exempelvis att lärartätheten är låg i jämförelse med strukturellt liknande kommuner.

Det framkommer därtill att heltid som norm exempelvis skapar konflikter kopplat till möjligheterna för effektivt resursutnyttjande på mindre enheter. Nämndens rådighet över heltid som norm är dock begränsad.

Vi noterar att oförutsägbara statsbidrag i regel överförs till projektkonton. Vi ser att denna hantering riskerar att skapa situationer där resurserna inte används på ett optimalt sätt.

2.4 Uppföljning av effektivitet inom äldreomsorgen och grundskoleverksamheten

Revisionsfråga 4: Finns relevanta nyckeltal/mätetal för att styra och följa upp effektiviteten i äldreomsorgen och grundskoleverksamheten? Hur har de valts ut och hur följs de upp?

2.4.1 Iakttagelser

Övergripande om uppföljning av effektivitet

I rapporten Framtid Knivsta - Nyckeltalsrapport 2023 presenteras nyckeltal för perioden 2014-2020. Rapporten innehåller sammanställningar och analys av kostnader och nettokostnadsavvikelser för flertalet kommunala verksamheter i Knivsta kommun. Rapporten sammanställs centralt inom kommunen och presenterar därmed en objektiv bild av verksamheternas resultat under perioden.

Därtill följs ett antal nyckeltal/mätetal årligen för respektive nämnd, vilka rapporteras i nämndernas verksamhetsberättelser. Dessa nyckeltal är kopplade till mål satta av kommunfullmäktige samt specifika mål satta inom respektive nämnd.

Socialnämnden

I nyckeltalsrapporten Framtid Knivsta framkommer att verksamheterna inom äldreomsorgen redovisade ett högt kostnadsläge under perioden 2014-2020. Nettokostnadsavvikelsen var som störst år 2017 (39,7 procent) och har därefter successivt minskat. Enligt inrapporterad statistik i Kolada uppgick nettokostnadsavvikelsen år 2021 till 11,1 procent, motsvarande 13,4 miljoner kronor över förväntad kostnad. Nettokostnadsavvikelsen visar således på en tydligt minskande trend, främst sedan 2019. I jämförelse med referenskostnad är kostnadsläget ändå fortsatt högt.

IFO-verksamhetens nettokostnad låg under den förväntade kostnaden under perioden 2014 till 2016. Under 2017 och 2018 redovisades en kostnad som översteg den förväntade kostnaden. Under 2019 ökade nettokostnadsavvikelsen drastiskt och har sedan dess legat på höga nivåer. Enligt inrapporterad statistik i Kolada uppgick nettokostnadsavvikelsen år 2021 till 37,8 procent, motsvarande 19,5 miljoner kronor över förväntad kostnad. Nettokostnadsavvikelsen visar således på ett högt kostnadsläge som minskat något sedan 2019 .

Vid intervjuer med tjänstepersoner och politiker framkommer en bild av att arbetet med nyckeltal samt rapportering förbättrats de senaste åren med fler nyckeltal och tydligare samt mer kontinuerlig rapportering och uppföljning. Socialförvaltningen har en stående punkt för rapportering på nämndens sammanträddanden där avvikelser rapporteras löpande. Inför budgetarbetet avsätts tid där nämnden får ta del av statistik från kolada genom rapporter från enhetschefer inom förvaltningen.

Vi har inom ramen för granskningen även tagit del av underlag över nettokostnadsavvikelser inom socialtjänstens område under år 2021, vilket tagits fram av socialförvaltningen för att presenteras för nämnden. Uppställningen av nyckeltal utgår från Koladas redovisning och nämnden följer upp samma nyckeltal vid delår och helår.

Utbildningsnämnden

I nyckeltalsrapporten Framtid Knivsta framkommer att kostnaden per elev för grundskolan ökat successivt under perioden 2014-2020. Nettokostnadsavvikelsen var som högst 2019, och har därefter minskat under 2020. Enligt inrapporterad statistik i kolada minskade avvikelsen även under 2021, då den uppgick till 7,1 procent motsvarande 23,8 miljoner kronor över förväntad kostnad. En förklaring till det höga kostnadsläget är att lokalkostnaderna är höga.

Inom grundskolan utgår kommunens systematiska utvecklingsarbete från ett årshjul där verksamhetens resultat följs upp och utvärderas. Nämnden får rapporter med en viss frekvens utifrån årshjulet. Vi har inte tagit del av någon ytterligare beskrivning av hur arbetet med årshjulet ser ut när det gäller typ av rapportering, uppföljning eller frekvens.

Vid intervjuer framkommer att nämnden styr mycket på prognoser, vilka presenteras från förvaltningen vid varje nämndsmöte. Därtill styr nämnden på kvalitet, där målet är att alla ska vara behöriga till gymnasiet.

Vi ser att utbildningsnämnden har få nyckeltal för att följa upp grundskoleverksamheten. Det framkommer att resultat följs ned till enhetsnivå, där nämnden främst tittar på kvalitetsparametrar såsom meritvärde och behörighet till gymnasiet. Om något resultat avviker får förvaltningen i uppdrag att undersöka det närmare. Vid tiden för granskningen pågår ett utvecklingsarbete för att på ett bättre sätt följa verksamheten utifrån ett kvalitetsperspektiv.

2.4.2 Bedömning

Finns relevanta nyckeltal/mätetal för att styra och följa upp effektiviteten i äldreomsorgen och grundskoleverksamheten? Hur har de valts ut och hur följs de upp?

Socialnämnden

Vi bedömer revisionsfrågan avseende uppföljning av effektivitet inom grundskoleverksamheten som uppfylld. Granskningen visar att nämnden utvecklat sitt arbete de senaste åren genom att bland annat tillämpa fler relevanta nyckeltal för att styra och följa effektiviteten inom äldreomsorgen. Utgångspunkten är relevanta offentliga nyckeltal. Det finns en tydlig struktur för rapportering och uppföljning av resultat från förvaltning till nämnd, vilket möjliggör justeringar och åtgärder vid behov. Vi noterar att kostnadsläget för äldreomsorgen är fortsatt högt, men nettokostnadsavvikelsen visar en minskande trend.

Utbildningsnämnden

Vi bedömer revisionsfrågan avseende uppföljning av effektivitet inom grundskoleverksamheten som delvis uppfylld. Utbildningsnämnden följer förhållandevis få nyckeltal inom grundskoleverksamheten som främst fokuserar på betyg och kostnader. Vi bedömer således att det i nuläget saknas relevanta nyckeltal för att följa verksamhetens effektivitet på ett ändamålsenligt sätt. Vi noterar att det pågår ett utvecklingsarbete kring detta.

2.5 Orsaker till kostnadsutvecklingen

Revisionsfråga 5: Är bakomliggande orsaker till nettokostnadsavvikelserna identifierade och hanterade på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?

2.5.1 Iakttagelser

Övergripande

Knivsta kommun har lägst medelålder i riket, med ett snitt på totalt 37 år. Detta innebär att kommunen har ett förhållandevis lågt antal äldre, samtidigt som en växande befolkning leder till ett ökande antal barn och unga samt äldre. Sedan kommunen bildades den 1 januari 2003 har kommunens kostnader bland annat drivits av byggnationer. Kommunen har även en stor landsbygd vilket påverkar kostnadsbilden.

Med hänsyn till omvärldsläget påverkas kommunens verksamheter framöver av bland annat hög inflation, vilket är en övergripande kostnadsdrivande faktor som behöver hanteras.

Socialnämnden

Nettokostnadsavvikelsen för äldreomsorgen visar på en negativ trend. Kostnadsläget är ändå högt i förhållande till förväntad kostnad.

I dokumentet framtid Knivsta beskrivs att åldersgruppen 80+ förväntas öka med cirka 43 procent mellan år 2019 och 2025. Detta innebär att behovet av hemtjänst och boende förväntas öka, vilket framöver kan kräva investeringar. Det pågår ett arbete med ombyggnation av ett äldreboende för att utöka antalet platser per avdelning, vilket på sikt kan minska kostnaden per individ genom ökade stordriftsfördelar. Det framkommer även att det planeras för ett nytt kommunalt gruppboende.

Kommunen har en hög fördelning av gemensamma kostnader utifrån RS-nyckeln till vård och

omsorg, år 2021 uppgick fördelningen till 5,9 procent. Vid intervjuer framgår att en annan orsak till det höga kostnadsläget inom äldreomsorgen är en hög andel utbildad omsorgspersonal och höga ambitionsnivåer för heltid som norm.

Även IFO-verksamheten har höga nettokostnader. Detta har bland annat drivits av att kommunen haft många externa placeringar och kostnader för inhyrd bemanning. Vid intervjuer framkommer det att detta hanterats genom att inrätta fler tjänster inom socialtjänsten för att minska antalet konsulter. Kommunen har även utökat verksamheter inom öppenvård, vilket inneburit ökade kostnader. Under 2022 har nämnden därtill dyra punktkostnader för barn och unga till följd av förelägganden från IVO. Framöver kan kostnaderna inom IFO drivas på till följd av att antalet anmälningar från regionen ökar i spåren av pandemin, vilket framförallt bedöms innebära fler placeringar av vuxna.

Utbildningsnämnden

Nettokostnadsavvikelsen för grundskolan visar på en negativ trend, men kostnadsläget är fortfarande högt i förhållande till förväntad kostnad.

En orsak till kostnadsläget inom grundskolan är tillväxttakten inom kommunen vilket leder till ökat behov av skollokaler. Vid genomförda nybyggnationer har kommunen prioriterat att investera i lokaler med god standard vilket är kostsamt på kort sikt, men förväntas få goda effekter på lång sikt. Det pågår nu ett arbete för att sänka de årliga lokalkostnaderna genom att exempelvis förlänga avskrivningstider, justera internränta och förbättra nyttjandet av befintliga lokaler. Framöver förväntas det uppstå behov av ytterligare skollokaler för att möta behoven hos den växande befolkningen. Vid intervjuer framgår att förvaltningen löpande följer befolkningsutvecklingen och storleken på kommande årskullar.

Även inom pedagogisk verksamhet har kommunen en hög fördelning av gemensamma kostnader utifrån RS-nyckeln, år 2021 uppgick fördelningen till 6,9 procent.

Inom kommunen finns även en ökande grupp barn med större behov vilket innebär högre kostnader i form av tilläggsbelopp och stödresurser. Nämnden har en rutin för tilläggsbelopp som utgår från Skolverket.

En annan kostnadsdrivande mekanism som är svår att prognostisera och påverka är semesterlöneskulder. Det uttrycks att nämnden skulle behöva en bättre metod och process för att hantera detta.

2.5.2 Bedömning

Är bakomliggande orsaker till nettokostnadsavvikelserna identifierade och hanterade på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?

Socialnämnden

Vi bedömer revisionsfrågan avseende hantering av orsaker till nettokostnadsavvikelserna som uppfylld. Inom äldreomsorgen har orsakerna till det höga kostnadsläget identifierats och hanterats på ett adekvat sätt. Framöver planeras flera åtgärder för att på sikt hålla kostnaderna nere. För IFO-verksamheten är kostnaderna däremot fortsatt höga. Ett antal åtgärder har vidtagits såsom inrättande av fler tjänster inom socialtjänst för att minska behovet av konsulter. Kostnaderna riskerar att drivas av faktorer som Socialnämnden inte fullt ut kan påverka, såsom förelägganden från IVO, ökade anmälningar samt placeringar. Vi bedömer därmed att det är av

vikt att Socialnämnden fortsatt arbetar för att hantera kostnaderna och minska behovet av externa placeringar och inhyrd bemanning.

Utbildningsnämnden

Vi bedömer revisionsfrågan avseende hantering av orsaker till nettokostnadsavvikelserna som uppfyllt. Grundskoleverksamheten påverkas av ett ökande antal barn, vilket ställer krav på skollokaler och personal. I det fortsatta utvecklingsarbetet med resursfördelningsmodellen samt kvalitetsmodellen bör nämnden beakta nettokostnadsavvikelsen och bakomliggande orsaker.

3. Revisionell bedömning och rekommendationer







3.1 Revisionell bedömning




På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Knivsta kommun har PwC fått i uppdrag att göra en fördjupad analys/granskning av grundskola, äldreomsorg och IFO. Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden och utbildningsnämnden har en tillräcklig och ändamålsenlig ekonomistyrning som säkerställer god ekonomisk planering och uppföljning.

Den sammanfattande bedömningen efter genomförd granskning är att socialnämnden har en ändamålsenlig ekonomistyrning som säkerställer god ekonomisk planering och uppföljning.

Den sammanfattande bedömningen efter genomförd granskning är att utbildningsnämnden delvis har en ändamålsenlig ekonomistyrning som säkerställer god ekonomisk planering och uppföljning.

Den revisionella bedömningen grundar sig på iakttagelser och bedömningar utifrån nedanstående revisionsfrågor. Bedömning för respektive revisionsfråga redovisas löpande i rapporten under respektive avsnitt.

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Har socialnämnden och utbildningsnämnden en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning?	Socialnämnden Ja	
	Utbildningsnämnden Delvis	
2. Bedrivs äldreomsorgen och grundskoleverksamheten på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och hur säkerställs det?	Socialnämnden Ja	
	Utbildningsnämnden Delvis	
3. Hanteras prioriteringar och målkonflikter på ett ändamålsenligt sätt?	Socialnämnden Ja	
	Utbildningsnämnden Ja	

<p>4. Finns relevanta nyckeltal/mätetal för att styra och följa upp effektiviteten i äldreomsorgen och grundskoleverksamheten? Hur har de valts ut och hur följs de upp?</p>	<p>Socialnämnden Ja</p>	
	<p>Utbildningsnämnden Delvis</p>	
<p>5. Är bakomliggande orsaker till nettokostnadsavvikelserna identifierade och hanterade på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?</p>	<p>Socialnämnden Ja</p>	
	<p>Utbildningsnämnden Ja</p>	

3.2 Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till utbildningsnämnden:

- Vid framtagandet av ny resursfördelningsmodell bör nämnden säkerställa att det skapas en manual i syfte att minska personberoende.
- Säkerställ att den nya kvalitetsmodellen möjliggör analyser som visar på kopplingen mellan resurser och kvalitet (effektivitet).
- Jämför utfall av nyckeltal mot strukturellt liknande kommuner snarare än riket för att öka jämförbarheten vid analys av nämndens verksamheter.

2022-10-25

Peter Alm
Uppdragsledare

Per Larson
Projektledare

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

Bilaga - Förteckning över granskad dokumentation

i. Styrande dokument, rutiner och riktlinjer

1. Resursfördelningsmodell för förskoleklass, grundskola och fritidshem
2. Styrmodell för Knivsta kommun KS-2021/196
3. Riktlinjer för god ekonomisk hushållning och hantering av resultatutjämningsreserv
4. Riktlinjer för tilläggsbelopp, Skolverket

ii. Kompletterande instruktioner

1. Ansvar och arbetsgång vid underskott
2. Stöd vid framtagande av budget och ekonomisk uppföljning

iii. Nyckeltalsrapporter

1. Framtid Knivsta - Nyckeltalsrapport 2023
2. Nettokostnadsavvikelse SN 18 maj 2021
3. Nettokostnadsavvikelse SN april 2021
4. Nettokostnadsavvikelse SN september 2021
5. Nettokostnadsavvikelse SN oktober 2021

iiii. Övrig dokumentation

1. Framtid i Knivsta - Verksamhetsperspektiv 2023 med framtidsutblick
2. Förvaltningens yttrande avseende inriktningsbeslutet 2023, Socialnämnden
3. Konsekvensbeskrivning av kommunstyrelsens inriktningsbeslut gällande mål, uppdrag, planeringsramar och investeringsplan för Socialnämndens verksamheter 2022-2025
4. Socialnämndens verksamhetsberättelse årsbokslut 2019
5. Resursfördelningsmodell Styrkort Grundskola 2021
6. Verksamhetsberättelse- och bokslut för Utbildningsnämnden 2021
7. Verksamhetsplan 2022 för Socialnämnden