

Handläggare
Maria Nordanberg
Förvaltningsekonom

Tjänsteskrivelse
2023-01-10

Diarienummer
UN-2023/9

Utbildningsnämnden

Granskning av effektivitet inom äldreomsorg och utbildningsverksamhet

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden beslutar

att överlämna tjänsteskrivelse 2023-01-10 som svar på revisorernas brev angående granskning av effektivitet inom äldreomsorg och utbildningsverksamhet,

att genomföra åtgärdsplaner i enlighet med tjänsteutlåtande 2023-01-10.

Sammanfattning av ärendet

De förtroendevalda revisorerna har granskat effektiviteten inom äldreomsorg och utbildningsverksamheten. Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden och utbildningsnämnden har en tillräcklig och ändamålsenlig ekonomistyrning som säkerställer god ekonomisk planering och uppföljning. Bedömningen är att det i stort finns en fungerande ekonomistyrning, men att det finns utvecklingsområden.

Revisorerna lämnar några rekommendationer till Utbildningsnämnden som att arbeta fram en dokumentation av resursfördelningsmodellen för minskat personberoende, att använda jämförbara kommuner i nyckeltalsanalyser och att nya kvalitetsmodellen möjliggör analyser som visar på kopplingen mellan resurser och kvalitet (effektivitet). Förvaltningen delar uppfattning med de sakkunniga revisorerna till stora delar och har tagit fram ett antal punkter att arbeta med under kommande år för att förbättra ekonomistyrningen ytterligare.

Bakgrund

De förtroendevalda revisorerna har granskat effektiviteten inom äldreomsorg och utbildningsverksamheten. Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden och utbildningsnämnden har en tillräcklig och ändamålsenlig ekonomistyrning som säkerställer god ekonomisk planering och uppföljning?

Detta svar berör Utbildningsnämndens verksamhet och ekonomistyrning.

Följande områden bedömer revisorerna att Utbildningsnämnden har en *väl* fungerande ekonomistyrning:

- Prioriteringar och målkonflikter hanteras på ett ändamålsenligt sätt.
- De bakomliggande orsakerna till nettokostnadsavvikelse är identifierade och hanteras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Följande områden bedömer revisorerna att Utbildningsnämnden har en *delvis* fungerande ekonomistyrning:

- Utbildningsnämnden har en delvis fungerande ekonomistyrning.
- Grundskoleverksamhet bedrivs delvis på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.
- Styrning och uppföljning på relevanta nyckeltal/mätetal i grundskoleverksamheten är delvis fungerande.

Revisorerna lämnar rekommendationen att:

- Utbildningsnämnden bör arbeta fram en manual för resursfördelningsmodellen i syfte att minska personberoende.
- Utbildningsnämnden bör säkerställa att den nya kvalitetsmodellen möjliggör analyser som visar på kopplingen mellan resurser och kvalitet (effektivitet).
- Nyckeltalsjämförelse sker mot jämförbara kommuner vid analys av utbildningsnämndens verksamheter.

Förvaltningen delar i stort de bedömningar som de sakkunniga revisorerna lämnar och att det finns utvecklingsområden i ekonomistyrningen. Gällande rekommendationerna har flertalet påbörjats och en åtgärdsplan har arbetats fram för att förbättra ekonomistyrningen.

Kommentarer till granskningen

Granskning av utbildningsnämndens ekonomistyrning genomfördes genom intervjuer av politiker (ordföringar) och tjänstepersoner inom förvaltningen (utbildningschef, förvaltningsekonom med flera) samt dokumentstudier av ett flertal styrdokument. Vidare har en analys av relevanta nyckeltal för valda verksamheter.

Syfte, revisionsfråga och kontrollmål

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

Syftet med granskningen är att besvara följande revisionsfrågor:

- Har socialnämnden och utbildningsnämnden en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning?
- Bedrivs äldreomsorgen och grundskoleverksamheten på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och hur säkerställs det?
- Hanteras prioriteringar och målkonflikter på ett ändamålsenligt sätt?
- 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?
- Är bakomliggande orsaker till nettokostnadsavvikelse identifierade och hanterade på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?

Utbildningsnämnden

Har utbildningsnämnden en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning?

Revisorernas bedömning

Revisorerna bedömer att revisionsfrågan avseende om det finns en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning som delvis uppfyllt. De konstaterar att det finns skolor som har svårt att hålla budget, samtidigt som grundskolan som helhet redovisade ett överskott år 2021, vilket tyder på att resursfördelningsmodellen och styrningen inte fungerar fullt ut. Det saknas en manual för resursfördelningsmodellen vilket gör att modellens funktion riskerar att bli personberoende. Det pågår ett arbete med att göra om resursfördelningsmodellen. Nämnden bör säkerställa att det finns en aktuell och tydlig manual till den justerade modellen

Förvaltningens svar

Förvaltningen ser risker i att resursfördelningsmodellen blir personberoende, en dokumentation har upprättats enligt rekommendationen för att minska sårbarheten. Gällande påståenden att resursfördelningsmodellen och styrningen inte fungerar fullt ut pga av överskott delas inte av förvaltningen. Modellen bygger på viktningar som gjorts i modellen och fördelar resurser enligt åldrar och klassindelningar etc, denna beräkning utmynnar i en barn- eller elevpeng. Ålderskullar förändras i sammansättning årligen och att räkna upp pengarna ena året och ned annat år för att maximera beräkningen skapar en ohållbar ekonomistyrning på lång sikt. Förvaltningen anser att pengarna behöver räknas upp varje år och i rimlig omfattning som skapar långsiktiga och stabila förutsättningar för att bedriva verksamhet. Vissa verksamheter har tyngts ekonomiskt av heltid som norm vilket inneburit fler heltidstjänster än vad verksamheterna egentligen varit i behov av. Vidare så finns det skillnader i rektorernas kompetens kring ekonomistyrning och strategisk planering. Under året kommer förvaltningen att se över möjligheterna till en fortbildning i ekonomistyrning för skolledarna.

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

Revisorernas bedömning

Revisorerna 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.

Förvaltningens svar

Förvaltningen anser att kopplingen mellan resurser och kvalitet är svag. Det finns flera rapporter från SKR som visar på låg kostnad och hög kvalitet och tvärtom (se öppna jämförelser). Däremot är det viktigt att jämföra sig med strukturellt liknande kommuner och i budgetarbetet behöver analysen kompletteras med jämförbara kommuner och inte bara riket. Kommuner som lyckats med hög kvalitet till låg kostnad är av intresse att lära av. Nyckeltalsanalysen kommer årligen presenteras för nämnden i budgetdialogen.

Hanteras prioriteringar och målkonflikter på ett ändamålsenligt sätt?

Revisorernas bedömning

Revisorerna bedömer revisionsfrågan avseende hantering av prioriteringar och målkonflikter som uppfylld. 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.

Revisorerna 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.

Revisorerna 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.

Förvaltningens svar

Förvaltningen delar i stort revisorernas uppfattning gällande prioriteringar och målkonflikter. Att prioritera resurser för ett ändamål innebär att något annat får stå tillbaka, budgeten är begränsad och prioriteringar måste alltid ha ett långsiktigt fokus som leder till effektivitet på lång sikt och livslångt lärande.

Heltid som norm har både positiv sida som attraktiv arbetsgivare, men baksidan är att det kan innebära svårigheter för effektivt resursutnyttjande. Gällande statsbidrag som styrs mot projekt är den enkla förklaringen kortsiktighet. Att låsa kommunala resurser med kortsiktiga bidrag innebär att kommunen och nämnden långsiktigt får en ohållbar ekonomi baserad på enbart statlig styrning (vilket innebär att kommunen ger upp det kommunala självbestämmandet).

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?

Revisorernas bedömning

Revisorerna 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. Revisorerna bedömer således att det i nuläget saknas relevanta nyckeltal för att följa verksamhetens effektivitet på ett ändamålsenligt sätt.

Förvaltningens svar

Förvaltningen har under hela 2022 arbetat med lokalkostnaden eftersom nyckeltalet sticker ut i både regionalt och nationellt sammanhang. Lokalkostnaden per elev är avsevärt högre i Knivsta än andra kommuner vilket till stor del förklaras av nybyggda skolor men det finns

potential att nyttja lokalerna smartare och därmed mer kostnadseffektivt. Detta är ett exempel på hur förvaltningen valt att fokusera på några enskilda nyckeltal för att uppnå förändringar på kort sikt.

Vidare anser förvaltningen att kolada (kommun och landstingsdatabasen) innehåller många goda nyckeltalsrapporter som är enkla att använda från tid till annan (varför ska förvaltningen skapa egna rapporter?). Nyttja och analysera befintliga rapporter är ett effektivt arbetssätt, analysen behöver däremot bli dokumenterad och mer känd inom förvaltningen och politiken för ökad styrning och förståelse. Som komplement till Kolada kommer förvaltningen under 2023 att implementera en Power BI databas för att enklare kunna korskorrelera olika data för att kunna göra fördjupande analyser. Vidare så följs trygghet och delaktighet upp årligen en Skolverkets och egna enkäter.

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

Revisorernas bedömning

Revisorerna bedömer revisionsfrågan avseende hantering av orsaker till nettokostnadsavvikelserna som uppfylld. 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.

Förvaltningens svar

Förvaltningen analyserar nettokostnadsavvikelsen återkommande och det är tydligt att höga lokalkostnader är en faktor som medför ett högt kostnadsläge trots en vikande trend vilket sannolikt hänger ihop med låg investeringstakt senaste 2 åren. Det är också tydligt att negativa förändringar korrelerar med när nya grundskolor tillkommer vilket kan bero på att nyttjandegraden är låg i början vilket tynger nettokostnaden per elev på kort sikt. Nettokostnadsavvikelsen kommer att beaktas i det fortsatta arbetet med resursfördelningsmodell och kvalitetsmodell.

Åtgärdsplaner med tidplan

- Utbildningsnämnden har påbörjat ett arbete med att revidera resursfördelningsmodellen. För att minska sårbarheten har dokumentation för resursfördelningen i form av styrkortet för förskola och grundskola tagits fram och bifogas ärendet tillsammans med styrkort för 2023.
- Utbildningsnämnden bör säkerställa att den nya kvalitetsmodellen möjliggör analyser som visar på kopplingen mellan resurser och kvalitet (effektivitet). Tidplan hösten 2023.
- Införande av Power BI. Tidplan Q1 2023.
- Identifikation och genomförande av lämpliga fortbildningar i ekonomistyrning för skolledare. Tidplan under 2023.
- Resursfördelning av statsbidrag för likvärdig skola och socioekonomiskt stöd. Tidplan våren 2023

- Redovisning av korskorrelerade resultatanalyser för nämnden. Tidplan VT 2023.
- Nyckeltalsjämförelse sker mot jämförbara kommuner vi analys av utbildningsnämndens verksamheter. I nämndens arbete med budgeten ska nyckeltalsanalysen kompletteras med jämförelse med andra kommuner som är strukturellt likdanande som Knivsta kommun. Tidplan hösten 2023.

Åtgärderna (ekonomistyrning) bedöms kunna vara genomförda under 2023 i huvudsak. Resursfördelningsmodellen behöver vara genomtänkt och förankrad både politiskt och i verksamheten innan den implementeras, därför kan det vara möjligt att den kommer vara införd till 2025.

Ekonomisk konsekvensanalys

Förvaltningen arbetar kontinuerligt med sina arbetsprocesser. Genomförande av åtgärds punkterna är en del av ständiga förbättringar och kommer ta tid och resurser i anspråk. Åtgärderna bedöms därför inte ha någon ekonomisk konsekvens.

Barnkonsekvensanalys

Barnkonsekvensanalys är gjord enligt checklista.

Underlag för beslut

Tjänsteutlåtande 2023-01-13

Granskning av effektiviteten inom äldreomsorg och utbildningsverksamhet – Knivsta kommun

Dokumentation av styrkort för förskola och grundskola Knivsta kommun

Styrkort 1 förskola 2023

Styrkort 2 förskola 2023

Styrkort 3 förskola 2023

Styrkort volymer förskola 2023

Styrkort 1 grundskola 2023

Styrkort 2 grundskola 2023

Styrkort 3 grundskola 2023

Styrkort volymer grundskola 2023

Beslutet ska skickas till

Akten

Utbildningsnämnden

Kommunfullmäktige

Revisorer

Tapio Liimatainen
Utbildningschef

Barnchecklista inför beslut

1. Påverkar beslutet barn?

Ja

Nej

Enligt FN är alla under 18 år
att betrakta som barn

Förklara oavsett svar.

Om, ja fortsätt med frågorna.

2. Hur har barns bästa beaktats?

3. Beskriv eventuella intressekonflikter.

4. Barn tillfrågas vid övergripande fleråriga planer/styrdokument. Har så skett?

Ja

Nej

Inte aktuellt. Beslutet rör inte övergripande flerårig plan/ flerårigt styrdokument

Om ja, förklara på vilket sätt barn varit delaktiga i beslutet, vilka åsikter barnen lyft fram samt hur dessa åsikter beaktats i beslutet. Om nej, förklara varför barn inte tillfrågats.