

Granskningsrapport mars 2024 för revisionsåret 2023
Genomförd på uppdrag av revisorerna

Granskning av barn- och utbildningsnämndens ekonomistyrning

Värnamo kommun



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Metod och genomförande	3
2.4. Revisionskriterier	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Organisation	5
3.2. Ekonomi och budget	5
3.3. Åtgärdsplan för ekonomi i balans	10
3.4. Uppföljning och intern kontroll	14
3.5. Bedömning	14
4. Slutsats och rekommendationer	17
5. Källförteckning	19
6. Revisionskriterium	20
Bilaga 1. Sammanställning av ärenden	21

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Värnamo kommun granskat barn- och utbildningsnämndens ekonomistyrning. Granskningens syfte har varit att bedöma om nämnden har en ändamålsenlig ekonomistyrning. Den sammanfattande bedömningen är att nämnden i sin ekonomistyrning och hantering av prognostiserat underskott i flera avseenden uppvisar brister avseende måluppfyllelse inom ekonomiområdet samt bristande intern styrning och kontroll på ekonomiområdet.

Trots förhållandevis små underskott i förhållande till total budget, ca 1,5 %, bedöms ekonomistyrningen ha brister. Dessutom visar trenden de senaste åren på en försämring snarare än förbättring avseende det ekonomiska utfallet. Nämnden bedöms också förlita sig för mycket på statsbidrag för att täcka sina kostnader, vilket framstår som ohållbart över tid.

Ytterligare en brist bedöms finnas i nämndens budgetarbete och resursfördelningsmodell. Budgeten kommer för sent och Nämnden behöver öka sin kunskap på ekonomiområdet och hur skolstruktur- och resursfrågan hänger samman.

När det gäller åtgärderna för att hantera underskotten bedöms de som delvis otillräckliga och underdimensionerade. Slutligen bedömer vi att nämnden brister i att tillhandahålla nödvändigt stöd till sina chefer för att hantera, analysera och vidta åtgärder i förhållande till budget och ekonomiuppföljningen. Det systemstöd som finns används inte fullt ut och stödet från ekonomer bedöms som personberoende och därmed sårbart.

Sammanfattningsvis står nämnden inför en rad utmaningar när det gäller att förbättra sin ekonomiska styrning, uppföljning och stöd för ekonomiuppföljningen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att:

- ▶ Stärka nämndens ekonomistyrning genom exempelvis:
 - Utbildning för nämnden om resursfördelning, ekonomiska förutsättningar och ekonomiska principer inom nämndens område.
 - Uppföljning av det ekonomiska läget vid varje sammanträde.
 - Besluta om åtgärdsplaner för att hantera underskott som är tydliga och realistiska avseende belopp och när de kan väntas få effekt.
- ▶ Hantera risker med påverkan på nämndens ekonomi och bristande uppföljning till exempel i intern kontrollplan.
- ▶ Fatta nödvändiga struktur- och inriktningsbeslut för att på ett par års sikt kunna anpassa verksamheten till förväntade ekonomiska ramar.
- ▶ Se över nämndens resursfördelning och budgetprocessen och säkerställ att budgetansvariga har rimliga planeringsförutsättningar och känner till sin budget innan budgetåret börjar.
- ▶ Tillse att chefer och budgetansvariga ges utbildning i stödsystem för uppföljning så att dessa system kan användas fullt ut i verksamheten.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Barn- och utbildningsnämndens uppgifter omfattar bland annat förskoleverksamhet, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning, kulturskolan samt utbildning i svenska för invandrare.

Nämndens driftbudget för 2023 uppgick till 951 miljoner kronor (mkr) motsvarade 44 % av kommunens totala budget. År 2022 uppgick nämndens underskott till -8,1 mkr och år 2023 uppgick underskottet till -14 mkr. Enligt nämndens verksamhetsberättelse för 2023 härleds underskottet mestadels från tidigare kostnader som inte har hanterats och inte rymts inom budgetram.

Verksamheten påverkas också av det allmänna ekonomiska läget med prisökningar för drivmedel, måltider, skolmaterial samt el och fjärrvärme. Under 2023 beslutade nämnden om en åtgärdsplan för en ekonomi i balans.

Att resurser används och fördelas på bästa vis är en förutsättning för att kunna bedriva en så god service som möjligt för kommunmedborgarna och i detta fall specifikt barn och unga.

Revisorerna har utifrån ovanstående samt en risk- och väsentlighetsanalys beslutat att granska ekonomistyrningen inom barn- och utbildningsnämnden.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om barn- och utbildningsnämnden har en ändamålsenlig ekonomistyrning.

I granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Inom vilka delar av nämndens verksamhet återfinns underskotten och vad uppges de bero på?
- ▶ Finns det ändamålsenliga åtgärdsplaner för att komma till bukt med underskotten?
- ▶ Har nämnden säkerställt att chefer på olika nivåer har uppdaterad och tillgänglig information, tillräckliga systemstöd och controllerstöd för att följa och analysera kostnadsutvecklingen?

2.3. Metod och genomförande

Granskningen har skett genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med förvaltningsledning samt enskilda intervjuer med nämndens presidium. Vi har därtill intervjuat rektorer i de olika skolformerna.

Samtliga nämndens protokoll från december 2022 till och med februari 2024 har granskats. Det har varit av vikt i granskningen att kartlägga vilka beslut nämnden

har fattat med bäring på ekonomistyrning samt hur beslut har följts upp. I bilaga 1 finns en sammanställning av detta. Lika så har nämndens budgetuppföljningar samt internbudgetbeslut varit av vikt i granskningen. En fullständig förteckning av analyserat material finns i kapitel 5, källförteckning.

Utöver vår interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade getts möjlighet att sakgranska rapportutkastet. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekt fakta och uttalanden.

Granskningen inleddes i november 2023 och avrapporteras i mars 2024.

2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna se bilaga 1.

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Kommunfullmäktiges budget och mål

3. Granskningsresultat

3.1. Organisation

Barn- och utbildningsförvaltningen lyder under barn- och utbildningsnämnden och leds av en barn- och utbildningschef. Förvaltningen är indelad i fem olika verksamhetsområden: förskola, grundskola, frivilliga skolformer (gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning), elevhälsa, anpassad skola samt modersmål och kultur-skola. Förvaltningens ledningsgrupp består av barn- och utbildningschef, tre verksamhetschefer, barn och elevhälsachef, administrativ chef och kvalitetsstrateg.

Det finns totalt 30 rektorer inom förskola, grundskola, frivilliga skolformer samt anpassad grund- respektive anpassad gymnasieskolaskola. I kommunen finns totalt 36 kommunala förskolor, 19 kommunala grundskolor samt ett kommunalt gymnasium och vuxenutbildning.

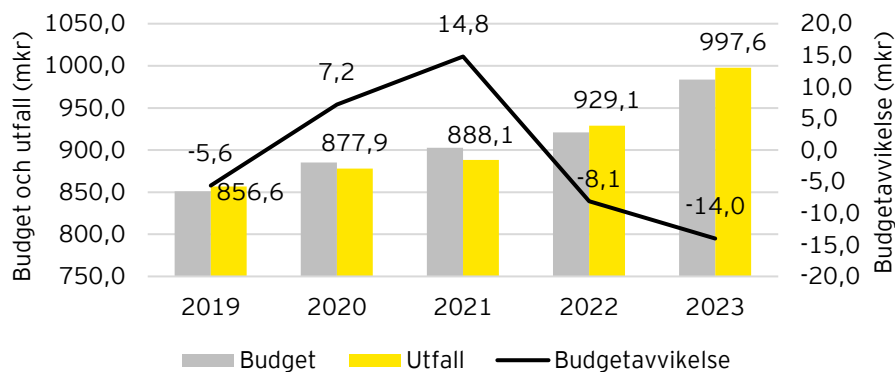
3.2. Ekonomi och budget

I underlagen förekommer olika siffror gällande den totala ramen för nämnden. Enligt fullmäktiges driftbudget 2023-2025 var barn- och utbildningsnämndens tilldelade budget ca 951 mkr vilket motsvarar 44 procent av kommunens totala budget. I kommunens delårsrapport per augusti anges den tilldelade budgeten till 979 mkr. Enligt nämndens verksamhetsberättelse för 2023 (godkänd av nämnd 7 februari 2024) var driftbudgeten för året 984 mkr.

Ramtilldelning

Diagrammet redogör för den tilldelade budgetramen, utfallet samt avvikelse mot budget mellan åren 2019 och 2023.

Diagram 1. Budget, utfall och avvikelse 2019-2023



Källa 1: Årsredovisningar 2019-2022, fullmäktiges driftbudget 2023-2025 samt verksamhetsberättelse 2023

Av nämndens verksamhetsplan för 2023 framgår att Covid-19 pandemin samt statsbidrag har påverkat de ekonomiska resultaten positivt under tidigare år.

Nämnden har inför 2023 fått en utökad ram om ca 50-70 mkr (beroende på vilka siffror man går på av de som förekommer i olika underlag). Från nämndens budgetbeslut framgår att knappt 7 mkr är olika riktade satsningar medan annat är kompensation för pris- och löneökningar.

Redan i nämndens beslut om budget för 2023 förekommer en obalans mot budgeterade medel om -16,8 mkr. Detta beskrivs bero på effektiviseringar som ännu inte beslutas och tidigare obalanserade poster. I nämndens delårsrapport 2023 återkommer detta och det kvarstår obalanser på -14,2 mkr i den gemensamma verksamheten vilket till stor del beskrivs vara tidigare kostnadsökningar som inte har hanterats. Vidare framgår även i verksamhetsberättelsen för 2023 att det totala underskottet för 2023 var -14 mkr som mestadels kom från tidigare kostnader som inte hanterats och inte rymts inom budgetramen. Därtill nämns skolskjuts (-3,9 mkr), köp av platser (-3,5 mkr) samt att behovet av särskilt stöd har ökat.

I intervjuer lyfts skolskjuts, köp av skolplatser samt det ökade behovet av särskilt stöd fram som orsaker till den nuvarande ekonomiska situationen. Det stora underskottet i den gemensamma verksamheten utgör den största delen av underskottet men intervjuade kan inte ge en tydlig bild av orsakerna till detta.

Internbudgetbeslut

I december 2022 godkände nämnden budget inklusive investeringsbudget, bidragsbelopp, programpriser, interkommunal ersättning och kommunal skolpeng för år 2023.

Resursfördelningsmodellen utgår från en kommunal skolpeng (barnpeng inom förskola och elevpeng inom grundskola). Inom gymnasieskolan utgår man ifrån elevpeng till den egna verksamheten men har också kostnader i form av interkommunala ersättningar för elever som väljer annan huvudman. Vuxenutbildning samt kulturskolan utgår från en ramtilldelning.

Av underlaget till internbudgetbeslutet framgår grundbelopp i kronor per barn och år inom förskolan vilket baseras på om barnet är över eller under tre år samt schemalagd tid. Av intervjuer framgår att max antal timmar är 35 timmar i veckan vilket inte fullt ut täcker behovet för de barn som är schemalagda mer än så. Intervjuade uppger att det finns barn inom förskolan som är schemalagda upp till 55 timmar i veckan. Grundbeloppet för undervisning/omsorg, läromedel och utrustning, måltider samt lokalkostnader framgår. Inom förskolan kan rektor ansöka om tilläggsbelopp för resurser för barn i behov av särskilt stöd, modersmålspedagoger eller nattis.

Grundskolans elevpeng delas upp i årskurs 1-5 och årskurs 6-9. Även här framgår grundbeloppet i kronor per barn och år för undervisning, läromedel och utrustning,

elevvård, måltider och lokalkostnader. Tilläggsbelopp kan sökas av rektor för resurser för barn i behov av särskilt stöd eller för modermålsärare.

I samband med att nämnden beslutar om budget fattar man även beslut om fördelning utifrån SALSA¹. Av nämndens protokoll från 17 december 2022 framgår att inom grundskoleverksamheten omfördelas budgeterade medel för undervisning med 10 procent utifrån SALSA. Nämnden har bestämt att omfördela utifrån:

- ▶ Elever med utländsk bakgrund (1 %).
- ▶ Elever som har invandrat de senaste sex åren (3 %).
- ▶ Elever vars föräldrar endast har grundskole- eller folkskoleutbildning (6 %).

Budgeten för innevarande år kommer ofta sent

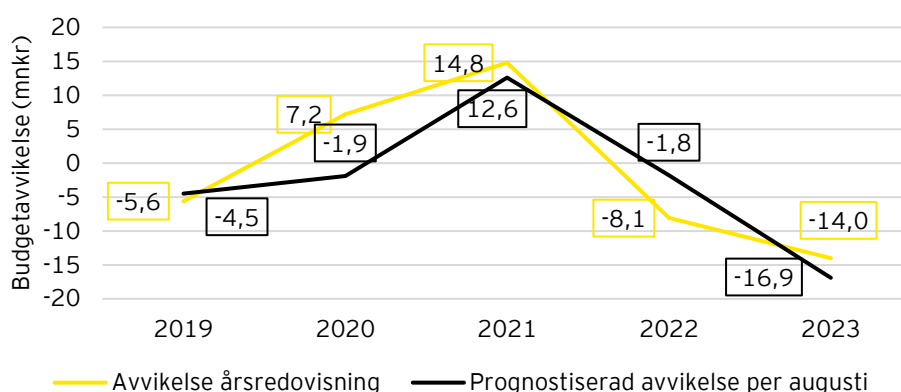
Fördelningen till respektive enhet framgår inte av internbudgetbeslutet. Intervjuade rektorer uppger att de i januari 2024 inte har en budget för innevarande år vilket beskrivs vara ett återkommande problem.

Intervjuade uppger att resursfördelningsmodellen i huvudsak är transparent och förutsägbart förutom när det gäller tilläggsbelopp för extra ordinära stödresurser. Det framgår en samlad bild vid intervjuer att behovet av resurser för olika typer av stödinsatser upplevs mycket större än de tilläggsbelopp som delas ut.

Prognossäkerhet

Diagrammet nedan jämför den prognostiserade avvikelserna för året som görs per augusti med den slutliga avvikelserna i årsredovisningen.

Diagram 2. Prognossäkerhet 2019-2023



Källa 2. Delårsrapporter 2019-2023 samt verksamhetsberättelse 2023

¹ SALSA-modellen är en statistisk modell som jämför kommuners och skolors betygsresultat och är den vanligaste utgångspunkten för kommunernas resursfördelning efter socioekonomiska kriterier.

Diagrammet visar att resultatet för 2023 blev något bättre än prognosen i samband med delårsrapporten, per augusti.

Statsbidragen täcker kostnader i verksamheten

I budgetuppföljningen per mars med prognos för helåret framgår att nämnden under några år har erhållit stora statsbidrag vilket i stor omfattning påverkat verksamheterna med både möjligheter till insatser samt täckt kostnader i verksamheterna som inte varit av tillfällig karaktär. Vidare framgår att statsbidragen är en stor osäkerhetsfaktor i prognosarbetet då det kan röra sig om i storleksordningen ca 90 mkr. Samtidigt beskrivs att nämnden behöver arbeta med åtgärder för att nå en budget i balans där att leta och söka mer statsbidrag beskrivs vara en pågående åtgärd.

I verksamhetsplanen för 2024 framgår att statsbidrag utgör cirka 8 procent av budgeten. Vidare beskrivs att på grund av statsbidragens förändring drabbas verksamhetens planering av en kortsiktighet som försvårar för förvaltningen att få störst effekt av bidragen.

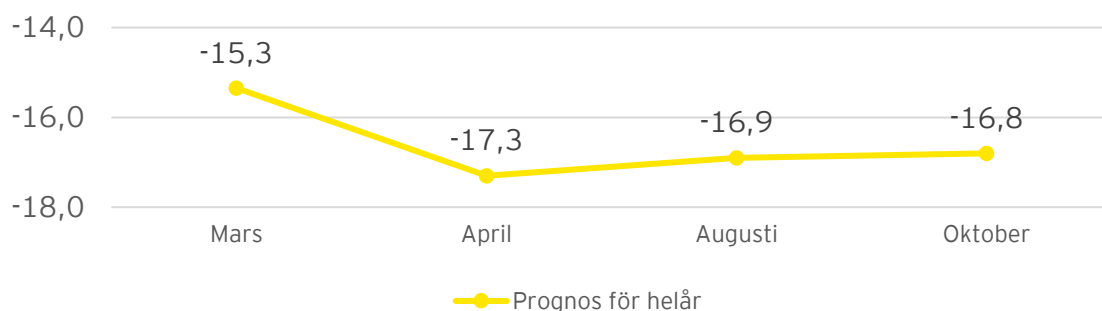
Vid intervju framgår att det hos flera av de intervjuade finns en oro för att det kan komma krav på återbetalningar gällande statsbidrag exempelvis för felaktig användning enligt de villkor Skolverket har angett. Detta är en risk som inte beskrivs i till exempel prognoserna eller har fångats i den interna kontrollplanen.

Löpande ekonomisk rapportering

Nämnden har under 2023 erhållit fyra budgetuppföljningar med prognos för helåret per mars, april, augusti och oktober. Se bilaga 1 för en sammanställning av när budgetuppföljningarna har behandlats i nämnden. Vid samtliga fyra tillfällen har nämnden beslutat att godkänna informationen.

Tabellen nedan redovisar att den första prognosen per mars, vilken redovisades till nämnden den 26 april 2023, prognostiserade ett underskott på helåret om -15,3 mkr.

Diagram 3. Prognos för budgetavvikelse 2023



Källa 3. Driftredovisning per verksamhet prognos mars, april, augusti och oktober

I samband med de fyra budgetuppföljningarna har nämnden erhållit driftredovisning per verksamhet. Uppföljningen innehåller även väsentliga ekonomiska och verksamhetsrelaterade händelser som beskriver avvikelserna. Tabellen nedan redogör för hur avvikelserna redovisats per område. De tre största avvikelserna har av oss markerats med grå färg.

Tabell 1. Driftredovisning per verksamhet under 2023

Område	Mars	April	Augusti	Oktober
Barn- och utbildningsnämnd	0	+0,1	+0,3	+0,2
Barn- och utbildningsförvaltning	-16,2	-15,9	-14,2	-14,7
Förskola	+2,4	+1,0	-0,6	-1,0
Grundskola inkl F-klass	-4,1	-2,6	-4,3	-3,6
Anpassad grundskola	-0,2	+0,01	+0,6	+0,3
Gymnasieskola	+0,5	-2,1	-1,0	-3,0
Anpassad gymnasieskola	-0,1	+0,1	-0,2	-1,0
Kulturskolan	+0,5	+0,5	+0,2	+0,4
Vuxenutbildning	+1,9	+1,6	+2,2	+2,5
Totalt	-14,3	-17,2	-16,9	-16,8

Källa 4. Driftredovisning per verksamhet prognos mars, april, augusti och oktober

Av driftredovisningen per oktober månad framgår att grundskolan har ett underskott om -3,6 mkr och att gymnasieskolan har ett underskott om -3 mkr. Det stora underskottet återfinns inom barn- och utbildningsförvaltningen och uppgår till -14,7 mkr.

Underskottet inom förvaltningen

Av budgetuppföljningarna per mars 2023, per april 2023 samt per oktober 2023 framgår att förvaltningen under perioden 2020-2022 har haft ett effektiviseringskrav om 2 % vilket beskrivs som delvis uppnått. Däremot kvarstår delar av effektiviseringar och kostnadsökningar som inte balanserats, exempelvis gällande skolskjuts.

I nämndens delårsrapport per augusti framgår att det kvarstår obalanser på 14,2 mkr i den gemensamma verksamheten vilket till stor del är tidigare kostnadsökningar som inte hanterats. Några ytterligare beskrivningar av dessa kostnadsökningar ges inte.

I intervju framgår att kostnader som inte har hanterats och inte rymts inom budget varit ett problem sedan flera år tillbaka. Den barn- och elevpeng som fördelas har varit större än den totala summa som finns att dela ut till enheterna i form av skolpeng. Det är bland annat detta som beskrivs ha resulterat i ett underskott i den

gemensamma verksamheten/på förvaltningscentral nivå. Förvaltningen och nämnden har olika bilder av varför detta sker eller varför tidigare obalanser inte hanterats.

Grundskolan har högre personalkostnader

I budgetuppföljningarna förklaras grundskolans underskott framförallt med att skolenheterna prognostiserar högre personalkostnader än budgeterat för insatser gällande arbete med trygghet och särskilt stöd (ca -4,5 mkr). Därtill nämns ökade kostnader för skolskjuts (ca -3,4 mkr).

Gymnasieskolan har ökade kostnader för köp av skolplatser

Vid den första prognosen framgår att intaget för läsåret 2023/2024 inte var fastställt vilket kan påverka prognosen för både personalkostnader och köp/försäljning av skolplatser. Vid den fjärde prognosen, per oktober beskrivs att kostnader för köp av skolplatser (ca -0,6 mkr) och skolskjutsar (ca -0,6 mkr) blivit högre än vid den första prognosen.

3.3. Åtgärdsplan för ekonomi i balans

Den 2 maj 2023 beslutade kommunstyrelsen att uppdra åt de nämnder som prognostiserade underskott för helåret att senast den 20 juni återkomma med en åtgärdsplan för budget i balans för 2023.

Av nämndens protokoll från den 24 maj 2023 framgår att en åtgärdsplan presenteras och diskuteras. Nämnden beslutar att återremittera åtgärdsplanen.

På nästkommande möte, den 14 juni 2023 presenterar förvaltningen följande åtgärder till nämnden.

1. Restriktiva inköp med förväntad besparing på 10 % motsvarande 2,086 mkr.
2. Uppsägning av IT-licenser, besparing om 70 tusen kronor (tkr) 2023 och 476 tkr år 2024.
3. Färre nämndsmöten, besparing om 38 tkr år 2023 och 76 tkr år 2024.
4. Utredning av förvaltningens samverkansavtal, besparing om 730 tkr år 2024.
5. Minskad sjukfrånvaro, besparing om 250 tkr mkr år 2023 och 250 tkr år 2024.
6. Administrativa processer, besparing om 240 tkr år 2024.
7. Kvarstående effektiviseringsuppdrag om 2,4 mkr fördelas till respektive verksamhetschef:
 - a. Barn- och utbildningschef 44 tkr
 - b. Administrativ chef 68 tkr
 - c. Elevhälsachef 78 tkr
 - d. Verksamhetschef förskola 68 tkr

- e. Verksamhetschef grundskola inkl. fritidshem och anpassad grundskola 1,1 mkr
 - f. Verksamhetschef gymnasieskola inkl. anpassad gymnasieskola och vuxenutbildning 418 tkr
 - g. Kulturskolan 27 tkr
 - h. Respektive chef får i uppdrag att återkomma till nämnden med effektiviseringsuppdrag för respektive pott samt beskriva konsekvenserna av detta.
8. Cheferna får i uppdrag att ta fram förslag på mer långsiktiga effektiviseringar för att nå en budget i balans samt konsekvenser av de olika förslag. Redovisa till nämnd senast 31 december 2023.
9. Andra uppdrag som utreds är: samverkan mellan gymnasieskolan, vuxenutbildning och Campus, möteskultur och effektiva möten, digitala läroverktyg/hjälpmiddel, ny upphandling avseende skolskjuts samt en utredning av skolorganisationen.

Åtgärdsplanen har inte följts upp i sin helhet under 2023. I bilaga 1 finns en sammanställning över nämndens ärenden under 2023 gällande budgetuppföljning och uppföljning av åtgärdsplanen.

Vi har tagit del av en tabell som sammanfattar åtgärdena och effekterna per år 2023 samt 2024 och framåt. Av den framgår att beräkningen var att effekten för 2023 skulle uppgå till cirka 4,8 mkr. Intervjuade uppger att utfallet blev cirka 3,3 mkr. För 2024 beräknas besparingar enligt åtgärdslistan om cirka 6,4 mkr.

Samverkansavtal, sjukfrånvaro samt administrativa processer

Av intervju framgår att punkt 4 gällde att se över exempelvis samverkansavtalet med region Jönköping gällande barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och samverkansavtal med Teknikcollege². Enligt underlaget beräknas en besparing om 730 tkr men vid intervjuer uppges att besparingen uppgår till 130 tkr. För att nå en besparing om 730 tkr skulle samtliga samverkansavtal behöva sägas upp vilket inte ansågs rimligt. Det har inte genomförts någon riskanalys eller på annat sätt beskrivits konsekvenserna av att samtliga samverkansavtal skulle sägas upp.

Punkt 5 avser att det inom förvaltningen pågår ett arbete tillsammans med HR för att minska sjukfrånvaron. Av åtgärdsplanen framgår inte hur mycket sjukfrånvaron behöver sjunka för att nå målsättningen om besparingar om totalt 500 tkr. Av verksamhetsberättelsen 2023 framgår att sjukfrånvaron har minskat på totalen, från 6,87 % per 2022-12-31 till 5,92 % per 2023-12-31.

² En samverkansplattform för industrins kompetensförsörjning där kommuner, utbildningsanordnare och företag samverkar för att öka kvaliteten på tekniskt inriktade utbildningar.

Punkt 6 beskrivs i underlag med att informera om hur man väljer utskrifter i svartvitt istället för färg samt att man ska följa upp utskrifter på enhetsnivå. Besparingen beräknas till ca 240 tkr.

Beslut om långsiktiga effektiviseringar

I november 2023 presenterade förvaltningen ett förslag till nämnden gällande långsiktiga effektiviseringar. Nämnden beslutade att återremittera förslaget. I december 2023 presenterades ett nytt förslag. Nedan redovisas det första förslaget och eventuell i december justering i kursiv stil:

- A. Att ge förvaltningen i uppdrag att anlita extern utredare för att ge förslag på en framtida effektivare skolorganisation och redovisa senast juni 2024,
- B. Att ge förvaltningen i uppdrag att utreda en mer effektiv administrativ organisation och redovisa senast juni 2024,
 - *Med besparing på 3 mkr.*
- C. Att ge förvaltningen i uppdrag att utreda ekonomiska och organisatoriska konsekvenser av att inte erbjuda övernattningsnatt³ och redovisa senast april 2024,
 - *Att utreda de ekonomiska och organisatoriska konsekvenserna utav en förändring av nattis verksamhet.*
- D. Att uppdra åt enhetschef för kulturskolan att effektivisera 2 % på rambudgeten 2024 samt redovisa konsekvenser av detta senast maj 2024,
 - *Förslaget i sin helhet tas bort.*
- E. Uppdra åt rektor för vuxenutbildningen att effektivisera 2 % på rambudget 2024 samt redovisa konsekvenser av detta senast maj 2024.
 - *1 % på rambudget.*

Nämnden beslutade i december 2023, efter justeringar om de långsiktiga effektiviseringarna ovan.

Skolorganisationen problematiseras på olika sätt

I intervjuer beskrivs skolorganisationen som decentraliserad och med många små enheter på landsbygden. Å andra sidan beskrivs att det finns, eller håller på att byggas upp, en skolstruktur med relativt små enheter även i tätorten.

Skolstrukturen problematiseras också på olika sätt av de intervjuade. Det beskrivs som en utmaning utifrån ett likvärdighetsperspektiv - att mindre enheter kan behöva stängas om likvärdigheten inte kan garanteras och exempelvis kompetensförsörjningen med legitimerade och behöriga lärare inte kan säkras. Vidare beskrivs

³ Nattis erbjuder barnomsorg under obekvämt arbetstid och har öppet vardagar 15.00-08.00 samt dygnet runt varannan helg och gäller ensamstående vårdnadshavare med obekväma arbetstider eller där båda vårdnadshavare har obekväma arbetstider.

att små enheter har svårare att nå en ekonomi i balans jämfört med större enheter med fler elever. I verksamhetsplanen för 2024-2026 framgår att den befintliga förskole- och skolorganisationen med många små enheter inte är resurseffektiv samt att kompetensförsörjning med behörig personal är svår men att kommunen har en stark vilja att behålla de små enheterna för kommunens tillväxt i sin helhet.

I intervju framgår att utredningen av skolorganisationen kommer att redovisas i augusti 2024 istället för juni 2024. Effekten av eventuella förändringar beräknas komma först 2025.

Förändring av administrativ organisation

Av ärendebeskrivningen i protokollet från december 2023 framgår att det under 2019-2020 gjordes en förändring av den administrativa organisationen i förvaltningen. Syftet var att skapa bättre förutsättningar för rektorer samt öka kvaliteten på administrativa processer så som HR, elevregister och fakturahantering. Förändringen innebar en utökning av den administrativa organisationen och denna kommer nu att ses över med anledning av det ekonomiska läget (punkt B i det långsiktiga effektiviseringsuppdraget).

Intervjuade uppger att förändringen innebar en centralisering av administrativa funktioner samtidigt som vissa rektorer också har haft kvar eller byggt upp egna parallella administrativa funktioner. De totala kostnaderna för administrativt stöd uppges därmed ha ökat.

Kulturskolan och nattis beskrivs vara viktiga för kommunen

Av intervjuer framgår en samlad bild av att nämnden anser att det är angeläget att erbjuda kulturskola och nattis även om det är verksamhet som är frivillig för kommunen att erbjuda. Kulturskolan beskrivs vara en uppskattad och viktig verksamhet till kommunens barn och unga samt att kulturskolan haft tidigare krav på effektiviseringar vilka har genomförts.

Nattis beskrivs vara en viktig verksamhet för kommunens attraktivitet. Enligt uppgift har nämndens presidium en dialog med näringsutskottet där näringsutskottet ska återkomma med ett ställningstagande under våren 2024, om hur de ser på vikten av att kommunen ska kunna erbjuda verksamheten. Av intervjuer framgår att en möjlig förändring är att erbjuda "Kvällis" där verksamheten stänger klockan 22.00.

Rektorer har redovisat åtgärdsplaner

På nämndsammanträdena i november och december 2023 har rektorer med prognostiserade underskott i sin budget kallats till nämndens sammanträde för att redovisa åtgärdsplaner för en budget i balans med riskbedömningar. Av protokollen framgår att om underskottet finns kvar 2024 kommer aktuella rektorer att ha ett uppföljande möte med presidiet, förvaltningschef och verksamhetschef i samband

med den första prognosen under 2024 samt en ny redovisning för nämnden i maj 2024.

Intervjuade rektorer uppger att det som påverkar deras budget i stor utsträckning handlar om förutsättningar som är svåra för den enskilda rektorn att påverka. Exempelvis spelar det stor roll inom förskolan om barngrupperna är fulla från terminsstart eller inte. Inom grundskolan lyfts fram att det handlar om att antalet elever påverkar delningstal, det vill säga storlek på klasser och möjligheten till fulla klasser, samt behörighet och åldersstruktur bland lärarna. Fler legitimerade och behöriga och mer erfarna lärare ger högre personalkostnader. Kostnader som ofta uppges överstiga den budgeterade summan.

I verksamhetsberättelsen för 2023 framgår att i rektorernas redovisningar av åtgärdsplaner lyfter rektorerna genomgående att det var ökade behov av särskilt stöd som gett ökade personalkostnader. Åtgärden var att vara mer restriktiv med personal. Minskat barnantal respektive elevantal angavs också som anledningar till underskott.

3.4. Uppföljning och intern kontroll

Inom kommunen är det verksamhetssystemet Hypergene som används för att följa upp verksamhetens nyckeltal och ekonomi. I systemet ska så väl verksamhetschefer som rektorer kunna följa upp kvalitet, ekonomi och personal.

Intervjuade rektorer inom förskole- och grundskoleverksamhet uppger att det saknas kompetens för att kunna utnyttja Hypergene för uppföljning av ekonomi och personal. Uppföljning av statistik upplevs inte som vare sig tydlig eller tillförlitlig.

Intervjuade uppger att de får ett bra stöd av ekonomer. På grund av bristande systemstöd ges exempel på att ekonomer presenterar månadsvisa prognoser i Excel vilket beskrivs bli sårbart när det blir vakanser eller sjukfrånvaro bland ekonomerna.

Gymnasieskolans organisation innebär att det finns fyra rektorer där det övergripande ekonomiansvaret finns hos verksamhetschefen. Som enskild rektor är uppges det mycket svårt att påverka sin ekonomi.

3.5. Bedömning

Det är vår sammanfattande bedömning att nämnden i sin ekonomistyrning och hantering av prognostiserat underskott i flera avseenden uppvisar brister avseende måluppfyllelse ekonomi samt intern styrning och kontroll på ekonomiområdet.

Vi grundar vår bedömning på bland annat brister i budgetering, underlag och analyser avseende ekonomin samt brister i uppföljning och åtgärder avseende underskottet. Även om underskottet i absoluta tal inte så stort jämfört med nämndens totala budgetomslutning, runt 1,5%, vill vi betona vikten av att komma till rätta med de brister som vi identifierat för att utveckla ekonomistyrningen och säkerställa att underskotten inte består eller förvärras. Utvecklingen av underskottet har varit negativ de två senaste åren. För åren innan dess beskrivs att

statsbidrag täckt kostnader i verksamheterna som inte varit av tillfällig karaktär vilket inte bedöms som en långsiktigt ekonomisk hållbar situation.

Vår bedömning är att nämnden på flera områden behöver utveckla sin resursfördelningsmodell och sitt budgetarbete för att på ett ändamålsenligt sätt matcha resurser och verksamhet. Ett särskilt utvecklingsområde är just statsbidragen där nämnden behöver stärka sin uppföljning och säkerställa att bidragen används som avsetts för att inte riskera att bli återbetalningsskyldiga. Vi vill vidare varna nämnden för att bli allt för beroende av statsbidrag. I underlagen kan vi läsa att leta och söka statsbidrag nämns som en åtgärd för att komma till rätta med underskottet. Att förlita sig på extern finansiering, särskilt för att täcka kontinuerliga behov bedömer vi som en risk och något som på sikt riskerar att förvärpa nämndens ekonomiska situation. Detta då man i allt för stor utsträckning riskerar att förlita sig på en extern finansieringsform, alltså de riktade statsbidragen, som ofta är kritiserade av exempelvis Sveriges kommuner och regioner (SKR) för att vara både kortsiktiga och oförutsägbara.

Vidare gällande resursfördelningsmodell och budgetarbete är bedömningen att nämnden behöver utveckla sitt arbete. Nämnden har inte en tydlig tidsplan för sin internbudgetprocess och vi kan inte utesluta att hanteringen bidrar till en försenad uppföljning och en försenad hantering av underskott då verksamheterna inte får rimliga planeringsförutsättningar. De orealiserade effektiviserings-uppdragen som beskrivs i olika underlag och som fördelas på verksamhetscheferna först i juni 2023 bedöms inte ha hanterats på ett ändamålsenligt sätt.

- ▶ Inom vilka delar av nämndens verksamhet återfinns underskotten och vad uppges de bero på?

Det är vår bedömning att det inte finns tillräcklig kunskap i nämnden om inom vilka verksamheter underskotten finns eller vad underskotten beror på. Vi grundar vår bedömning på intervjuer samt att de underlag nämnden vid sina sammanträden under året tagit del av inte på ett tydligt sätt visar var underskotten finns eller analys av vad de beror på. En samstämmig bild av vad underskotten beror på underlättar såklart när det gäller att besluta om åtgärder för att komma tillrätta med underskottet.

I den driftsredovisning som nämnden i samband med prognoserna för helåret tar del av anges i huvudsak tre anledningar till det ekonomiska underskottet: delar av effektiviseringarna och andra kostnadsökningar som inte balanserats som exempelvis skolskjutsar, att skolenheterna prognostiserar högre personalkostnader än budgeterat och ett underskott inom gymnasieskolan.

Vår bedömning är att nämnden behöver fatta nödvändiga beslut för att på ett par års sikt kunna nå en budget i balans och det är angeläget att nämnden fortsätter arbetet med strukturfrågor inom sitt verksamhetsområde så att verksamheten på sikt kan anpassas till förväntade ekonomiska ramar. I detta ligger bland annat att se över organisation och bemanning för samtliga skolformer.

- ▶ Finns det ändamålsenliga åtgärdsplaner för att komma till bukt med underskotten?

Vi är vidare kritiska mot nämnden avseende hantering av det underskott som finns för 2023. Först i mitten av juni, efter att kommunstyrelsen beslutat att ge nämnden i uppdrag att ta fram en åtgärdsplan, fattar nämnden beslut om en åtgärdsplan. Redan i prognos 1, per den siste mars vilken redovisades i nämnden i april, prognostiserades om ett underskott om -15 mnkr men nämnden beslutar på sammanträdet enbart att godkänna informationen och fattar inte några beslut om åtgärder.

Nämnden har i juni fattat beslut om en handlingsplan men utifrån de handlingar som presenterats för nämnden finns besparingar om 4,8 mkr för att matcha ett underskott om -15 mkr. Vidare bedömer vi att vissa summor som presenteras inte är realistiska varken avseende besparingens summa eller när i tid som besparingen kan vänts få effekt.

Nämnden bedöms inte ha haft en tillräcklig uppföljning av åtgärdsplanen och har inte tagit del av någon samlad uppföljning som visar på vilka effekter åtgärderna gett. Givet det ekonomiska läget är det vår bedömning att ekonomi inklusive månadsrapport alltid bör vara en stående punkt på dagordningen på varje sammanträde för nämnden. I detta bedömer vi att nämnden delvis har brustit i sitt aktivitetskrav.

Att tidig prognos för 2023 ligger nära det faktiska utfallet för 2023, även om utfallet är något sämre, tyder på att handlingsplanen inte haft effekt under 2023. De åtgärder som beslutades efter det att den första prognosen togs fram har inte nämnvärt påverkat det ekonomiska resultatet på totalen.

- ▶ Har nämnden säkerställt att chefer på olika nivåer har uppdaterad och tillgänglig information, tillräckliga systemstöd och controllerstöd för att följa och analysera kostnadsutvecklingen?

Vår bedömning är att nämnden inte har säkerställt att chefer på olika nivåer har uppdaterad och tillgänglig information, tillräckliga systemstöd och controllerstöd för att följa och analysera kostnadsutvecklingen. Vi bedömer att verksamhetssystemet Hypergene inte används fullt ut i organisationen. Bedömningen grundar sig på de brister i tydlighet och tillförlitlighet som finns. Ekonomer finns i olika utsträckning som stöd för rektorer och verksamhetsansvariga i att följa upp ekonomin men detta stöd bedöms inte som tillräckligt och dessutom personbundet.

4. Slutsats och rekommendationer

Den sammanfattande bedömningen är att nämnden i sin ekonomistyrning och hantering av prognostiserat underskott i flera avseenden uppvisar brister avseende måluppfyllelse ekonomiområdet samt bristande intern styrning och kontroll på ekonomiområdet.

Trots förhållandevis små underskott i förhållande till total budget, ca 1,5%, bedöms ekonomistyrningen ha brister. Dessutom visar trenden de senaste åren på en försämring snarare än förbättring. Nämnden bedöms också förlita sig för mycket på statsbidrag för att täcka sina kostnader, vilket framstår som ohållbart över tid.

Ytterligare en brist bedöms finnas i nämndens budgetarbete och resursfördelningsmodell. Budgeten kommer för sent och Nämnden behöver öka sin kunskap på ekonomiområdet och hur skolstruktur- och resursfrågan hänger samman.

När det gäller åtgärderna för att hantera underskotten bedöms de otillräckliga och underdimensionerade i förhållande till problemets storlek. Dessutom visar nämndens hantering av prognostiserat underskott för 2023 på en bristande aktivitet för att komma till rätta med underskottet.

Slutligen bedömer vi att nämnden brister i att tillhandahålla nödvändigt stöd till sina chefer för att hantera, analysera och vidta åtgärder i förhållande till budget och ekonomiuppföljningen. Det systemstöd som finns används inte fullt ut och stödet från ekonomer bedöms som personberoende och därmed sårbart.

Sammanfattningsvis står nämnden inför en rad utmaningar när det gäller att förbättra sin ekonomiska styrning, uppföljning och stöd för ekonomiuppföljningen.

Revisionsfråga	Svar
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Inom vilka delar av nämndens verksamhet återfinns underskotten och vad uppges de bero på? 	<p>Vår bedömning är att det inte finns en enhetlig bild av var underskotten finns eller beror på.</p> <p>I underlagen framkommer att förvaltningen har kvar delar av effektiviseringarna och andra kostnadsökningar som inte balanserats som exempelvis skolskjutsar, att skolenheterna prognostiserar högre personalkostnader än budgeterat och att det finns ett underskott inom gymnasieskolan.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Finns det ändamålsenliga åtgärdsplaner för att komma till bukt med underskotten? 	<p>Delvis.</p> <p>Nämnden har antagit en åtgärdsplan för budget i balans men åtgärderna bedöms komma för sent och i vissa fall bedöms varken tidsplan eller summor som realistiska.</p>

<p>▶ Har nämnden säkerställt att chefer på olika nivåer har uppdaterad och tillgänglig information, tillräckliga systemstöd och controllerstöd för att följa och analysera kostnadsutvecklingen?</p>	<p>Nej. Det stöd som chefer på olika nivåer har tillgång till i form av digitala stödsystem och controllerstöd bedöms inte som tillräckligt.</p>
--	--

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att:

- ▶ Stärka nämndens ekonomistyrning genom exempelvis:
 - Utbildning för nämnden om resursfördelning, ekonomiska förutsättningar och ekonomiska principer inom nämndens område.
 - Uppföljning av det ekonomiska läget vid varje sammanträde.
 - Besluta om åtgärdsplaner för att hantera underskott som är tydliga och realistiska avseende belopp och när de kan väntas få effekt.
- ▶ Hantera risker med påverkan på nämndens ekonomi och bristande uppföljning till exempel i intern kontrollplan.
- ▶ Fatta nödvändiga struktur- och inriktningsbeslut för att på ett par års sikt kunna anpassa verksamheten till förväntade ekonomiska ramar.
- ▶ Se över nämndens resursfördelning och budgetprocessen och säkerställ att budgetansvariga har rimliga planeringsförutsättningar och känner till sin budget innan budgetåret börjar.
- ▶ Tillse att chefer och budgetansvariga ges utbildning i stödsystem för uppföljning så att dessa system kan användas fullt ut i verksamheten.

Värnamo den 26 mars 2024

Hanna Ericsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
EY

Charlotte Ahlström
Verksamhetsrevisor
EY

5. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Barn- och utbildningschef
- ▶ Verksamhetschef grundskola
- ▶ Verksamhetschef förskola
- ▶ Förvaltningsekonom
- ▶ Rektor förskola
- ▶ Rektor grundskola
- ▶ Rektor gymnasium
- ▶ Nämndspresidiet

Analyserade dokument

- ▶ Barn- och utbildningsnämndens internkontrollplan 2023
- ▶ Barn- och utbildningsnämndens protokoll december 2022-januari 2024
- ▶ Delårsrapport 2023
- ▶ Driftredovisning per verksamhet prognos mars, april, augusti och oktober
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll 2023-05-02 § 165
- ▶ Protokoll december 2022 - februari 2024
- ▶ Underlag kommunal skolpeng 2024
- ▶ Verksamhetsberättelse 2023
- ▶ Verksamhetsplan 2024-2026
- ▶ Verksamhetsplan för barn- och utbildningsnämnden 2023-2025
- ▶ Årsredovisning 2019, 2020, 2021, 2022
- ▶ Övergripande och finansiella mål 2020, kommunfullmäktige 2019-06-19

6. Revisionskriterium

Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten. Lika så ska nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Kommunfullmäktiges mål

Kommunfullmäktige beslutade 2019-06-19 om mål för 2020 och framåt. Den övergripande visionen var "*Värnamo - den mänskliga tillväxtkommunen med 40 000 invånare 2035K*". Följande mål antogs av fullmäktige:

- ▶ Delaktighet - medborgare och medarbetare är delaktiga i kommunens utveckling
- ▶ Kompetensförsörjning - arbetsgivare kan anställa de medarbetare de behöver
- ▶ Klimat - klimatsmarta val underlättar
- ▶ Kvalitet - grunduppdrag av god kvalitet för de vil är till för
- ▶ Finansiella mål - enligt god ekonomisk hushållning.

Ett av två finansiella mål var att årets resultat ska för perioden (tre år framåt respektive bakåt) i genomsnitt inte understiga 2,5 % av summan av allmän kommunalskatt, kommunalekonomisk utjämning och kommunal fastighetsavgift.

Motiveringen till målet är att kommunallagen kräver en budget i balans där intäkterna överstiger kostnaderna. För en kommun som expanderar och vill återinvestera när det finns behov är denna resultatnivå inte tillräcklig. För att kunna finansiera investeringarna med egna medel behöver driftverksamheten visa ett överskott.

Bilaga 1. Sammanställning av ärenden

Sammanträde	Ärende	Notering
2023-02-08		Ingen budgetuppföljning.
2023-02-22		Ingen budgetuppföljning.
2023-03-08		Ingen budgetuppföljning.
2023-03-22		Ingen budgetuppföljning.
2023-04-26	§ 88 Budgetuppföljning	Förvaltningsekonomen går igenom prognosen för mars 2023 vilken prognostiserar underskott om 15,3 mkr. Nämnden beslutar att godkänna informationen.
2023-05-24	§ 96 Åtgärdsplan budget i balans	Nämnden beslutar att återremittera åtgärdsplanen.
2023-05-24	§ 107 Månadsrapport	Förvaltningsekonomen informerar om prognostiserat underskott om 17,3 mkr. Nämnden beslutar att godkänna informationen.
2023-06-14	§ 108 Åtgärdsplan budget i balans	Nämnden beslutar att godkänna presenterad åtgärdsplan.
2023-09-13		Ingen budgetuppföljning.
2023-10-04	§ 146 Delårsrapport 2023	Prognos för helåret visar underskott om 16,9 mkr. Nämnden beslutar att godkänna delårsrapporten 2023.
2023-11-22	§ 171 Långsiktiga effektiviseringar	Nämnden beslutar att återremittera ärendet till barn- och utbildningsförvaltningen.
2023-11-22	§ 185 Åtgärdsplaner för budget i balans	Nämnden beslutar att anse föredragande rektorers åtgärdsplaner och riskbedömningar som redovisade.
2023-11-22	§ 186 Prognos 4	Förvaltningsekonomen redogör för prognostiserat underskott om 16,8 mkr. Nämnden beslutar att godkänna informationen.
2023-12-06	§ 196 Långsiktiga effektiviseringar	Nämnden beslutar om sex kort- och långsiktiga förslag på utredningar och uppdrag till förvaltningen.
2023-12-06	§ 208 Åtgärdsplaner för budget i balans	Nämnden beslutar att anse föredragande rektorers åtgärdsplaner och riskbedömningar som redovisade.

Källa 5. Barn- och utbildningsnämndens protokoll januari-december 2023