

Sundbybergs stad

Granskning av ekonomi- och verksamhetsstyrningen inom grundskole- och gymnasienämnden



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning och rekommendationer	1
2. Inledning	2
2.1. Bakgrund.....	2
2.2. Syfte och revisionsfrågor	2
2.3. Ansvariga nämnder	2
2.4. Avgränsning	2
2.5. Genomförande	2
2.6. Revisionskriterier.....	3
2.7. Disposition	3
3. Utgångspunkter för granskningen	3
3.1. Nämndens ansvar enligt reglementet	3
3.2. Nämnden fick flera uppdrag under 2019.....	3
3.3. Nämndens intäktsökning har planat ut.....	4
3.4. Nämnden har under senare år gått med underskott	4
3.5. Nämndens kostnader måste sättas i perspektiv	5
3.6. Vår bedömning.....	8
4. Organisation och ansvar	9
5. Nämndens budgetarbete	10
5.1. Stadens styrmodell sätter ramarna för nämndens styrning	10
5.2. Budgetarbetet inför 2019 påverkades av personalförändringar	11
5.3. Verksamhetsplanen – utgångspunkten för nämndens styrning.....	12
5.4. Vår bedömning.....	13
6. Nämndens ekonomiska uppföljning	14
6.1. Styrmodellen anger förutsättningarna för nämndens uppföljning	14
6.2. Rutinerna för den ekonomiska uppföljningen görs om till 2020	14
6.3. Ekonomin följs upp i månads- och delårsrapporter	15
6.4. Uppföljning av ekonomiska nyckeltal	17
6.5. Uppföljning av volymer	17
6.6. Uppföljning av intern kontroll	18
6.7. Vår bedömning.....	18
7. Nämndens prognossäkerhet	18
7.1. Vår bedömning.....	19
8. Nämndens åtgärdsarbete	19
8.1. Genomgång av åtgärder och uppföljning.....	20
8.2. Vår bedömning.....	21
9. Svar på revisionsfrågorna	21
10. Källförteckning	24
11. Bilaga 1	25

1. Sammanfattning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har EY genomfört en granskning av grundskole- och gymnasienämndens ekonomi- och verksamhetsstyrning, med syftet att bedöma om denna är tillräcklig och bedrivs med en tillräcklig intern kontroll.

Grundskole- och gymnasienämnden fick inför 2019 i uppdrag av kommunfullmäktige att vidta effektiviseringsåtgärder motsvarande 18,5 mnkr. Samtidigt fick nämnden i uppdrag att skapa ekonomiskt utrymme för lönehöjningar för lärare samt öka antalet anställda i skolan. Tillsammans innebär uppdragen en stor utmaning för nämnden.

Vår bedömning är emellertid att nämnden varit passiv i arbetet med att säkerställa en budget i balans. Trots kommunfullmäktiges effektiviseringskrav presenterades inga konkreta effektiviseringsåtgärder i samband med fastställandet av verksamhetsplanen, två månader in på verksamhetsåret. De första konkreta effektiviserings- och besparingsåtgärderna behandlades i nämnden den 21 maj – nästan fem månader in på verksamhetsåret. Det prognosticerade underskottet beräknades vid denna tidpunkt uppgå till 16,9 mnkr.

Utifrån effektiviseringskravet om 18,5 mnkr, vilket utgör drygt 2 procent av nämndens budget för 2019, kan förväntas att åtgärder behöver vidtas som påverkar verksamhetens kvalitet. Likväl analyseras varken risker kopplade till effektiviseringskravets verksamhetsmässiga effekter eller risken för att nämnden inte når budget i balans. Vi kan inte heller se nämnden agerat för att skapa ökat utrymme för lönehöjning eller ökad personaltäthet.

På nämndens möte i maj presenterades åtta nämndrelaterade förslag på effektiviseringar och besparingar. Åtgärdernas uppskattade ekonomiska effekter redovisas bara i vissa fall. Enligt vår bedömning är underlaget otillräckligt för att bedöma förslagets sammanlagda ekonomiska effekter. Trots det fattade nämnden inte beslut om att inhämta kompletterande underlag.

Den ekonomiska prognosen för helårsresultatet har försämrats kontinuerligt under året. Orsakerna till detta är flera, bland annat har det under året uppdagats ett antal fel i hur budgeten för olika kostnadsområden beräknats. Felbudgeteringarna utgör i sig en brist, men det är positivt att fel identifierats och korrigerats till kommande år. Det har under 2019 pågått ett arbete med att se över rutinerna i budget- och uppföljningsprocessen. Det är väsentligt att detta arbete fortsätter.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi grundskole- och gymnasienämnden att:

- ▶ Säkerställa att tillräckliga ekonomiska åtgärder vidtas vid underskott och ekonomiska obalanser
- ▶ Säkerställa att risker analyseras på ett ändamålsenligt sätt
- ▶ Säkerställa att budget och ekonomiska uppföljningar bygger på korrekta underlag
- ▶ Säkerställa att ändamålsenliga ekonomiska nyckeltal används och att dessa analyseras i tillräcklig omfattning

2. Inledning

2.1. Bakgrund

De senaste åren har grundskole- och gymnasienämnden redovisat underskott. Underskotten har ökat under de senaste två åren. År 2018 uppgick nämndens underskott till 15 mnkr och för 2019 redovisade nämnden ett underskott om 23,7 mnkr, motsvarande 3,5 procent av kommunbidraget. Nämnden har därmed tydliga svårigheter att nå budget i balans. De ekonomiska prognoserna under 2019 har kontinuerligt visat på högre underskott och rutinerna för den ekonomiska uppföljningen kommer att göras om inför 2020.

I sin riskanalys inför revisionsåret 2019 identifierade revisorerna nämndens ekonomistyrning som ett riskområde att följa upp. Med anledning av detta har revisorerna beslutat att genomföra en fördjupad granskning av nämndernas ekonomi- och verksamhetsstyrning.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om grundskole- och gymnasienämnden har en ändamålsenlig ekonomi- och verksamhetsstyrning samt en tillräcklig intern kontroll.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ I vilken utsträckning finns tydliga och ändamålsenliga styrdokument avseende nämndens tillämpning av stadens principer rörande ekonomi- och verksamhetsstyrning?
- ▶ I vilken utsträckning har nämnden säkerställt att ändamålsenliga riskanalyser finns framtagna kopplade till budgeten och planerade ekonomiska åtgärder?
- ▶ Har nämnden säkerställt att det genomförts en ändamålsenlig analys av volym- och kostnadsutvecklingen?
- ▶ I vilken utsträckning har nämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att nå budget i balans?
- ▶ I vilken utsträckning följer nämnden upp verksamhetens kostnadsutveckling och vidtagna åtgärder för att nå budget i balans?
- ▶ Är nämndens ekonomiska rapportering till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige tillräcklig och ändamålsenlig?
- ▶ I vilken utsträckning har chefer på olika nivåer uppdaterad och tillgänglig information, tillräckliga systemstöd och controllerstöd för att följa och analysera kostnadsutvecklingen?

2.3. Ansvariga nämnder

Granskningen avser grundskole- och gymnasienämnden.

2.4. Avgränsning

Granskningen avser år 2019.

2.5. Genomförande

Granskningen genomförs genom dokumentstudier samt intervjuer med ett urval av ansvariga tjänstemän och nämndledamöter. För att välja ut lämpliga intervjupersoner har ett så kallat "referensurval" genomförts, vilket är en av de vanligaste icke-randomiserade urvalsmetoderna

inom samhällsvetenskaplig forskning.¹ Utifrån granskningens syfte har förvaltningschefen för barn- och utbildningsförvaltningen identifierat lämpliga intervjupersoner för granskningen. Fördelen med denna metod är att interna personers expertkunskap om förvaltningsorganisationen kommer till användning vid urvalstillfället. En potentiell risk är att den som ger förslag väljer ut personer med liknade synsätt som dem själva. Denna risk bedömer vi i det här fallet vara marginell. Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att faktagranska rapporten, för att säkerställa att den bygger på korrekta uppgifter och uttalanden.

För ett antal intervjupersoner har en annan urvalsmetod tillämpats. Förvaltningschefen och nämndens presidium har utan referenser valts ut baserat på deras funktion i organisationen.

2.6. Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Stadens styrmodell (KF 2017-12-18 § 503)
- ▶ Kommunfullmäktiges fastställda budget för 2019.

2.7. Disposition

Den övergripande rapportstrukturen är disponerad enligt följande. I det inledande kapitlet görs en genomgång av granskningens utgångspunkter. Där diskuteras nämndens uppdrag, intäkter och kostnader. Därefter följer en redogörelse av nämndens organisation, budgetprocess och uppföljningsarbete. I dessa kapitel diskuteras inte nämndens åtgärder för att bemöta det prognosticerade budgetunderskottet. Åtgärdsarbetet avhandlas separat i ett eget kapitel, med utgångspunkt från iakttagelser i tidigare kapitel. Därefter tillägnas det följande kapitlet nämndens rapportering till kommunfullmäktige och rapporten avslutas med svar på revisionsfrågorna.

3. Utgångspunkter för granskningen

3.1. Nämndens ansvar enligt reglementet

Grundskole- och gymnasienämnden ska inom kommunfullmäktiges anvisade ramar och i enlighet med kommunfullmäktiges mål, riktlinjer och strategier fullgöra kommunens uppgifter avseende bland annat grundskola och gymnasieskola. Vidare ansvarar nämnden för skolskjuts och hälsovård i det fall staden är huvudman.

3.2. Nämnden fick flera uppdrag under 2019

I kommunfullmäktiges *Budget för 2019 med plan för 2020–2021* anges att det övergripande målet för verksamheten är att alla elever ska nå kunskapsmålen och minst godkänt betyg i alla ämnen och kurser. Det långsiktiga målet är att Sundbybergs skolor ska vara bäst i Sverige.

¹ Se t.ex. Tansey, O. 2007. Process Tracing and Elite Interviewing: A case for Non-probability Sampling. *Political Science and Politics*. 40:4, s. 765-772.

Nämndens driftsbudget framgår av tabellen nedan. Noterbart är att kommunfullmäktige gav nämnden ett generellt effektiviseringskrav om 18,5 mnkr.

	Budget 2018	Budget 2019	Plan 2020	Plan 2021
Intäkter	115,6	118,8	113,6	115,1
Kommunbidrag	627,0	667,6	710,6	746,5
Budgetrelaterade intäkter	742,6	786,4	824,2	861,6
Driftskostnader	740,1	783,5	821,1	858,0
Avskrivningar	1,9	2,6	2,8	3,3
Internränta	0,6	0,2	0,2	0,3
Budgetrelaterade kostnader	742,6	786,4	824,2	861,6
Budgeterat resultat	0,0	0,0	0,0	0,0
Investeringsram	3,5	2,0	4,0	9,0

Under 2019 fick nämnden sex särskilda uppdrag från kommunfullmäktige. Noterbart är att samtidigt som nämnden fick i uppdrag att ta fram förslag till effektiviseringar, fick nämnden även i uppdrag att skapa ekonomiskt utrymme för lönehöjningar för lärare samt öka antalet anställda i skolan.

3.3. Nämndens intäktsökning har planat ut

Grundskole- och gymnasienämndens intäkter kommer i huvudsak från det generella kommunbidraget, statsbidrag samt försäljning av verksamhet och entreprenad. År 2019 utgjorde dessa intäktsposter 96 procent av de totala intäkterna. I tabellen nedan redovisas utvecklingen av intäkter från 2016 och framåt.

	2016	2017	2018	2019
Bidrag	31,7	42,0	59,2	60,5
Försäljning av verksamhet och entreprenad	41,2	45,7	50,2	51,3
Kommunbidrag	566,6	609,2	648,1	667,6
Totalt	654	712,3	757,5	779,1
Ökning i % från föregående år	9,62 %	8,91 %	6,35 %	2,85 %

Som framgår av tabellen har den årliga ökningen av nämndens intäkter avtagit från 2016 och framåt. Särskild tydlig är skillnaden från 2018 till 2019. En anledning är att kommunfullmäktige gav nämnden ett generellt effektiviseringskrav om 18,5 mnkr 2019. Det innebär att skolpengen för F-9 enbart blev uppräknad med 1–1,5 procent medan kostnaderna förväntades öka med löneuppräknningar om 2,5 procent och KPI om 2 procent. En förklaring är att bidragen och försäljning av verksamhet inte ökat enligt tidigare trend.

3.4. Nämnden har under senare år gått med underskott

Grundskole- och gymnasienämnden har från 2016 till och med 2019 gått med underskott. Under 2016 redovisade nämnden ett negativt resultat om -1,1 mnkr. Följande års ekonomiska resultat framgår av tabellen nedan.

Grundskole- och gymnasienämndens ekonomiska resultat

	2016	2017	2018	2019
Ekonomiskt resultat	-1,1	-0,9	-15,0	-23,7

Underskotten för 2016 och 2017 är marginella jämfört med de två senaste åren. Av nämndens ekonomiska uppföljning framgår att ökade elevantal var den främsta orsaken till underskotten under dessa år.

I nämndens verksamhetsberättelse beskrivs att underskottet 2018 kan förklaras av ett flertal faktorer. Personalkostnaderna översteg budget med 27,6 mnkr. De ökade personalkostnaderna förklaras bland annat förklaras av lärarlönelyftet och karriärtjänster. Dessutom överskreds budget för köp av verksamhet (5,6 mnkr) och övriga driftskostnader (13,1 mnkr).

I kapitel 6 beskrivs orsakerna bakom nämndens budgetunderskott 2019.

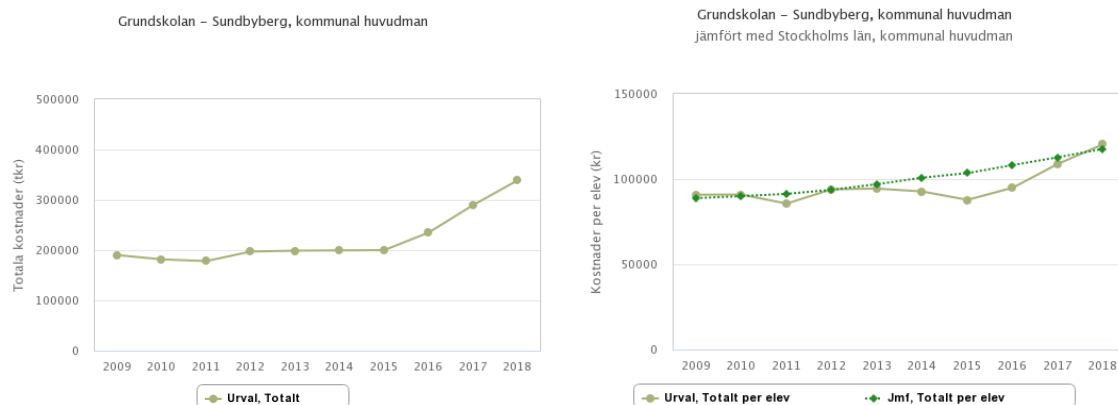
3.5. Nämndens kostnader måste sättas i perspektiv

I följande avsnitt ges en övergripande kostnadsjämförelse mellan Sundbyberg och andra kommuner. Jämförelsen syftar inte till att vi ska uttala oss om skolverksamhetens effektivitet eller huruvida rådande kostnadsläge för skolan är rimlig – den ämnar enbart att ge en grundläggande bild av stadens kostnader för skolverksamheten över tid och i relation andra jämförbara kommuner.

3.5.1. Kostnader per elev

I följande avsnitt beskrivs kostnaderna för två av nämndens största verksamheter: grundskolan och gymnasieskolan. Statistiken är hämtad från SCB och beskriver verksamheternas kostnader i löpande priser.

I diagrammen nedan beskrivs de totala kostnaderna samt kostnaderna per elev för grundskolan i egen regi. Den heldragna linjen visar Sundbybergs kostnader och den streckande linjen visar snittkostnaderna i Stockholms län.²

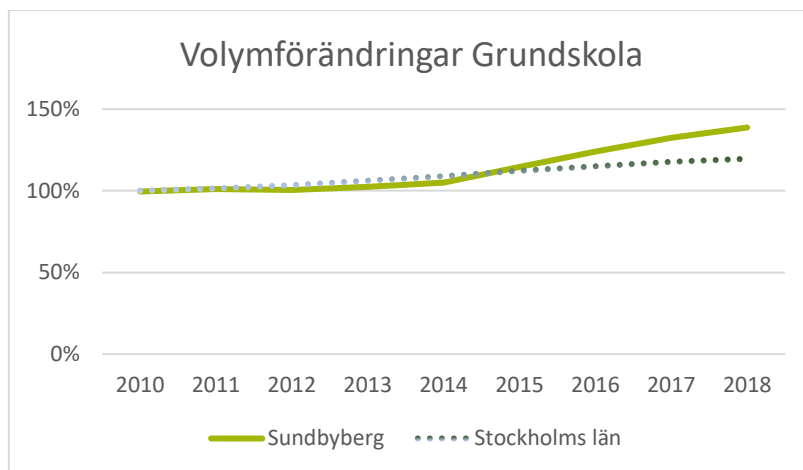


Diagrammen visar att kostnaderna för grundskolan har ökat markant i Sundbyberg sedan 2015, både i termer av totala kostnader och i termer av kostnader per elev. Vad gäller kostnad per elev är stadens kostnader i paritet med övriga kommuner i Stockholms län.

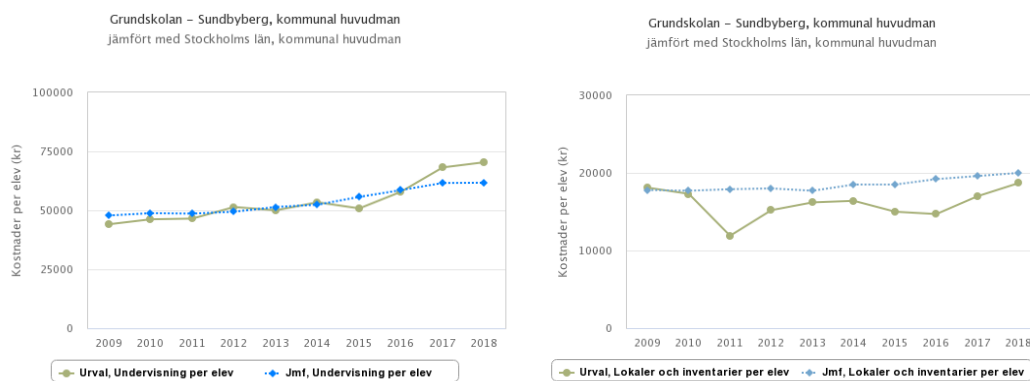
En delförklaring till att de totala kostnaderna har ökat är tillströmningen av elever i Sundbybergs kommunala grundskola. Diagrammet nedan visar den procentuella ökningen

² Diagrammen är hämtade från Skolverkets jämförelseverktyg SIRIS. I jämförelsegruppen Stockholms län ingår Sundbybergs stad. Kostnaderna för Sundbyberg kan tyvärr inte brytas ut i jämförelseverktyget.

av elever i den kommunala grundskolan.³ Den procentuella ökningen utgår från 2009 som basår. Diagrammet visar att Sundbybergs kommunala grundskolor har haft en högre volymökning av elever än övriga länet. Ökningen i antal elever började tillta 2014 och har därefter fortsatt öka. Tidpunkten för den tilltagande volymökningen sammanfaller väl med ökningen i de totala kostnaderna för grundskolan.



Ökade volymer betyder inte per automatik att kostnaden per elev behöver öka. Diagrammen nedan visar dock att undervisnings- och lokalkostnaderna per elev har ökat mer i Sundbyberg än i övriga länet. Dessa två utgiftsområden har stor bäring på grundskolans totala kostnader.⁴ Undervisningskostnaderna per elev samvarierar tydligt med de totala kostnaderna för grundskolan. Samma mönster kan skönjas för grundskolans lokalkostnader, med skillnaden att kostnadsökningen per elever är förskjutet ett år senare än undervisningskostnaderna.

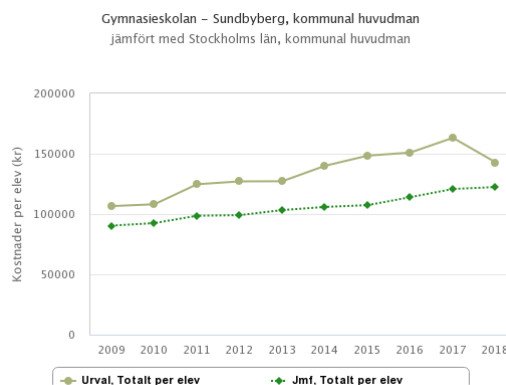
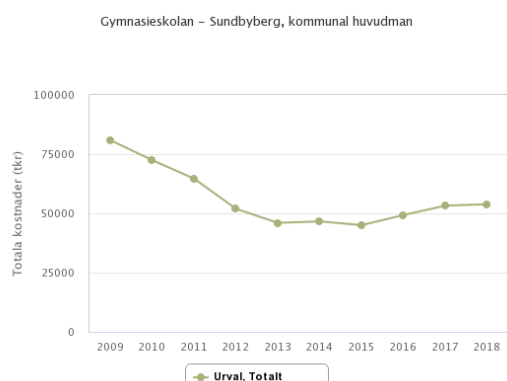


Den bakomliggande förklarande variabeln till att kostnaderna per elev har ökat mer i Sundbyberg än i övriga länet kan vara den snabba volymförändringen av elever – det kostar nämligen att växa. Exempelvis kan nyanställningar innebära löneglidningar. För att uttala oss om detta krävs dock en fördjupad ekonomisk analys.

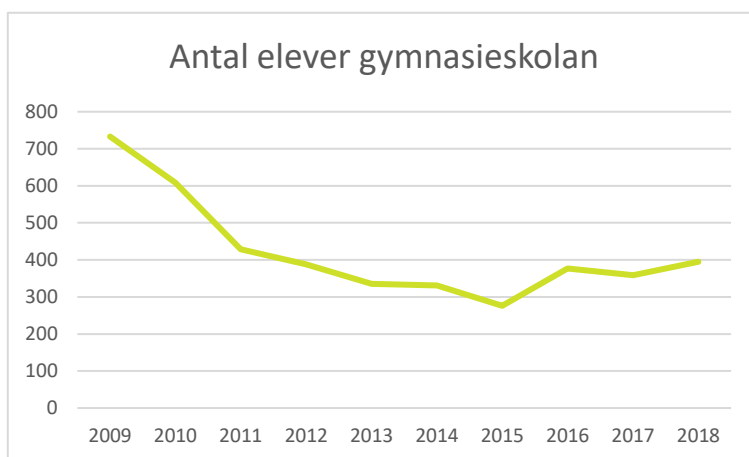
³ Statistiken är hämtad från Skolverket.

⁴ I kategorin för undervisningskostnader ingår bland annat personalkostnader för rektorer, andra anställda med ledningsuppgifter och undervisande personal.

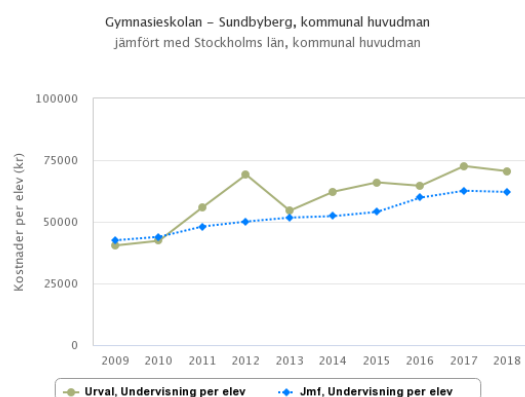
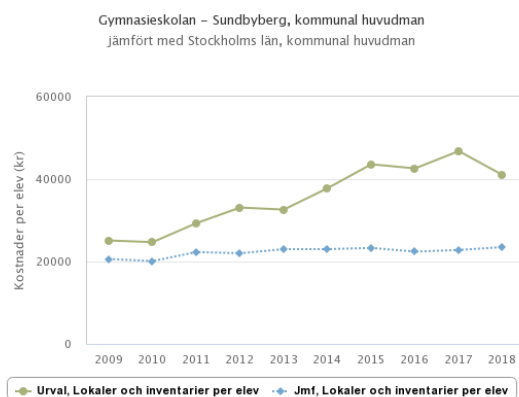
I diagrammen nedan beskrivs kostnaderna för gymnasieskolan. De totala kostnaderna för den kommunala gymnasieskolan minskade stadigt från 2009 till 2013. Därefter har kostnaderna ökat något. Kostnadsminskningen kan delvis förklaras av minskande antal elever.



Kostnaderna per elev har dock inte minskat, utan fortsatt att öka i en takt som är jämförbar med övriga länet. Under 2017 minskade kostnaderna per elev relativt drastiskt. En trolig förklaring är att antalet elever per lärare ökade från 9,4 år 2017 till 16,6 år 2018. Kostnaderna per elev är fortfarande högre i Sundbyberg än i övriga länet.



En faktor som möjligen kan förklara en del av skillnaden i kostnader per elev är lokalkostnaderna för Sundbybergs gymnasieskola. Flera intervjuade lyfter gymnasieskolans lokalkostnader som ett problem och skolan planerar att flytta till nya, billigare lokaler. I diagrammet nedan beskrivs kostnaderna för lokaler och inventarier per elev i Sundbyberg jämfört med länets kommunala gymnasieskolor. Diagrammet visar att Sundbybergs kostnader är betydligt högre än det övriga länets och har utvecklats i en betydligt högre takt sedan 2009. Undervisningskostnaderna är också högre för den kommunala gymnasieskolan i Sundbyberg än i övriga länet, även om den procentuella skillnaden inte är lika stor.



3.5.2. Nettokostnadsavvikelsen

Nackdelen med att mäta kostnader per elev eller kostnader per invånare är att de inte tar hänsyn till exempelvis kommunens demografi, individers särskilda behov, bebyggelsestruktur och lönenivåer. Referenskostnaden är det enda mått som gör det. Måttet bygger på kostnadsutjämningsystemet och visar hur mycket kostnaderna för en verksamhet "borde" vara, utifrån kommunens strukturella förutsättningar i relation till andra kommuner. Genom att jämföra verksamheternas faktiska kostnader med referenskostnaden erhålls nettokostnadsavvikelsen. Att förbehållslöst använda nettokostnadsavvikelsen som måttstock för kostnadsläget inom en verksamhet är emellertid behäftat med flera risker. I avsnitt 3.6 beskrivs några av måttets brister.

I tabellen⁵ nedan redovisas nettokostnadsavvikelsen i procent och i mnkr för grundskolan och gymnasieskolan i Sundbyberg.

Nettokostnadsavvikelse för grundskole- och gymnasienämndens utgiftsområden

Verksamhet	2016	2017	2018
Grundskola F-9	-14,6 % (-64 mnkr)	-11,5 % (-54 mnkr)	-6,7 % (-34 mnkr)
Gymnasieskola	0,8 % (1 mnkr)	-5,4 % (-7 mnkr)	-4,6 % (-6 mnkr)

Resultat över 0 indikerar högt kostnadsläge och låg effektivitet och/eller ambitionsnivå. Av tabellen framgår att grundskolans och gymnasieskolans kostnader för 2018 är lägre än vad som är förväntat utifrån stadens strukturella förutsättningar. Grundskolans kostnader är 6,7 procent lägre än förväntat, vilket motsvarar 34 mnkr. Gymnasieskolans kostnader är 4,6 procent lägre än väntat – en skillnad som motsvarar 6 mnkr.

3.6. Vår bedömning

För att på ett adekvat sätt förstå nämndens ekonomiska resultat är det viktigt att beakta nämndens uppdrag samt dess kostnader och intäkter i ett längre perspektiv. Vår genomlysning ovan syftar enbart till att ge en övergripande bild av nämndens kostnadsläge och förutsättningar för att bedriva verksamheten. Trots analysens begränsade omfattning, kan ett antal iakttagelser göras kring nämndens strukturella utgångsläge inför verksamhetsåret 2019.

Nämndens uppdrag från kommunfullmäktige innebär en stor utmaning. Inför 2019 fick nämnden ett effektiviseringskrav om 18,5 mnkr. Det innebär att skolpengen för grundskolan enbart blev uppräknad med 1–1,5 procent medan kostnaderna förväntades öka med

⁵ Statistiken är hämtad från Kolada.

löneuppräknningar om 2,5 procent och KPI om 2 procent. Samtidigt har nämnden i uppdrag att dels skapa utrymme för lönehöjningar för lärare, dels öka antalet anställda i skolan.

Nämnden har gått med underskott de senaste fyra åren. Genomgången av nämndens ekonomi visar att den procentuella ökningen av intäkterna har minskat för varje år sedan 2016, samtidigt som kostnaderna för framförallt grundskolan, men även gymnasieskolan, har ökat i en allt snabbare takt sedan 2015. Vi kan inte uttala oss om huruvida nämndens kostnadsökning är rimlig. Vi kan dock konstatera att kostnaderna per elev i grundskolan har ökat mer i Sundbyberg än i övriga länet. Om kostnadsökningen per elev har sin grund i den hastiga volymökningen är utifrån vår analys svårt att ge ett svar på. Vi rekommenderar dock att nämnden genomför en ekonomisk genomlysning för att bättre förstå verksamhetens kostnadsläge.

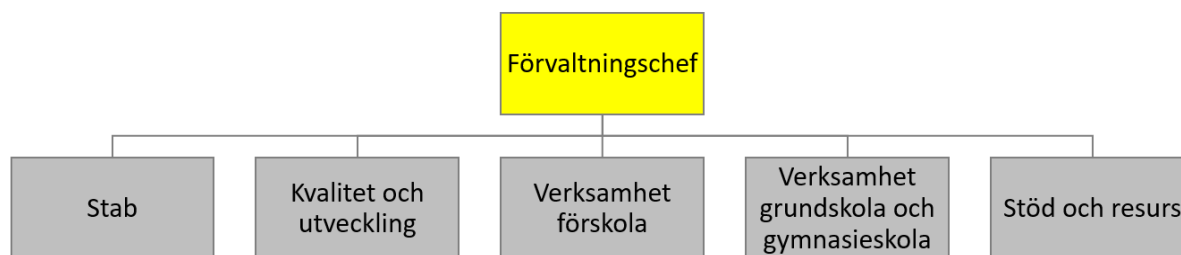
Nackdelen med att jämföra kostnader per elev är att kommunerna har olika förutsättningar. Nettokostnadsavvikelsen syftar till att beakta sådana typer av skillnader vid jämförelse mellan kommuner. Sundbybergs nettokostnadsavvikelse för grundskolan och gymnasieskolan är negativ, vilket innebär att kostnaderna för dessa verksamheter är lägre än förväntat. Den negativa avvikelsen kan tyda på att nämndens verksamhet är kostnadseffektiv. Det går dock inte att dra säkra slutsatser kring det utifrån givet underlag.

Viktigt att tillägga i detta sammanhang är att referenskostnaden inte ska tolkas som en beskrivning av vilka kostnader kommunen *borde* ha. Exempelvis är det möjligt att de strukturella variabler som måttet bygger på inte tar hänsyn till samtliga relevanta faktorer som har effekt på verksamheternas kostnader. Därtill kan politiska kvalitetsambitioner förklara skillnader mellan kommuners kostnader. En negativ nettokostnadsavvikelse innebär heller inte att kostnadseffektiviseringar är omöjliga.

4. Organisation och ansvar

Barn- och utbildningsförvaltningen arbetar på uppdrag av förskolenämnden och grundskole- och gymnasienämnden. Förvaltningens högsta tjänsteman är förvaltningschefen. Grundskolans och gymnasieskolans arbete leds av två verksamhetschefer. De olika enheterna leds av rektor/enhetschef. Staden har åtta grundskolor, en gymnasieskola och en grundsärskola.

Barn och utbildningsförvaltningen är uppdelad i fem avdelningar: Stab, Kvalitet och utveckling, Verksamhet Förskola, Verksamhet Grundskola/Gymnasieskola samt Stöd och resurs.



Barn- och utbildningsförvaltningen har under senare år arbetat med att upprätta en ekonomifunktion inom den egna organisationen. Tidigare var ansvaret för ekonomiuppföljningen, men även vissa redovisningsfrågor, uppdelat mellan barn- och utbildningsförvaltningen och stadsledningskontoret. Intervjuad förvaltningschef beskriver dåvarande ansvarsfördelning som otydlig, varför det inleddes ett arbete med att omlokalisera arbetsuppgifter från stadsledningskontoret till barn- och utbildningsförvaltningen. Ansvaret för

dessa uppgifter är numera tilldelat barn- och utbildningsförvaltningen och det har sedan dess pågått ett arbete med att upprätta rutiner och få större kontroll över ekonomistyrningen.

På förvaltningen finns två stödresurser som har särskild betydelse för verksamhetens ekonomi- och verksamhetsstyrning: förvaltningscontrollern och verksamhetsstrategen. Förvaltningscontrollern arbetar med att stötta rektorerna i ekonomifrågor samt hålla ihop arbetet i budget- och uppföljningsprocessen. Tidigare fanns två controllers på stadsledningskontoret som stöttade förvaltningarna i detta arbete. Det finns dock fortfarande en HR-funktion på stadsledningskontoret som stöttar förvaltningen i personalfrågor.

På förvaltningen arbetar två verksamhetsstrateger. Den ena strategen arbetar med förskolan och den andra med grundskolan och gymnasiet. Verksamhetsstrategen för grundskola och gymnasieskolan ansvarar för att driva utvecklingen av det systematiska kvalitetsarbetet. Härutöver genomför verksamhetsstrategen kontroller i verksamheten och arbetar med att på strategisk nivå ta fram förslag på utvecklingsområden.

5. Nämndens budgetarbete

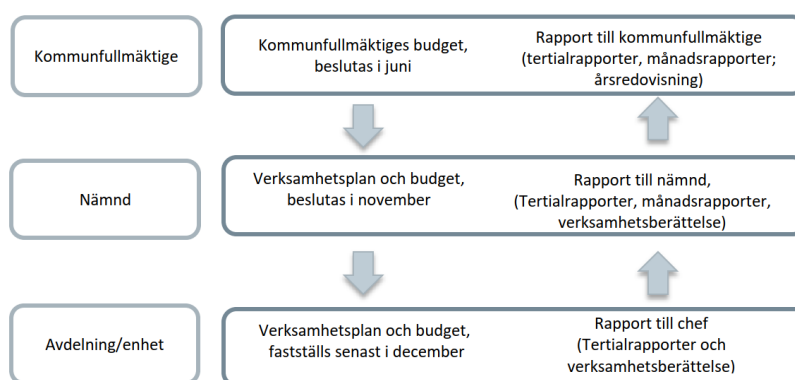
5.1. Stadens styrmodell sätter ramarna för nämndens styrning

Stadens styrmodell utgör en gemensam struktur och gemensamt arbetssätt för styrning, planering och uppföljning av staden och dess verksamheter. Styrmodellen har en grundläggande betydelse för både nämndernas ekonomi- och verksamhetsstyrning.

5.1.1. Planering och budgetering

Stadens styrmodell är tydligt präglad av styrinstrument som är förknippade med mål- och resultatstyrning. Verksamhetens ändamål formuleras i mål som bryts ner, mäts och återrapporteras till en uppdragsgivare. Tidigare års prestationer ska ligga till grund för kommande års verksamhetsplanering.

Genom uppföljningen sker en kvalitetssäkring av verksamheten som syftar till att säkerställa att kommunfullmäktiges mål uppnås. Figuren nedan är hämtad från stadens styrmodell och beskriver hur planeringen och uppföljningen ska genomföras.



Det första steget i denna process inleds med en resultatdialog mellan förtroendevalda och chefer med utgångspunkt i tertialrapport 2 samt aktuell nulägesanalys. Under våren fastställer kommunstyrelsen planeringsförutsättningarna som ligger till grund för den fortsatta planeringen av budgeten. Under våren sker också en budgetdialog mellan förtroendevalda och chefer med inriktning på beslutade åtgärder och lagkrav som inte fångats i tidigare steg. I mitten av juni överlämnar kommunstyrelsen ett förslag till budget till kommunfullmäktige.

Nämnderna är ansvariga för att hålla en budget i balans och att budgeterade intäkter kommer staden tillhanda. I budgeten fastställs nämndernas driftsbudgetram och investeringsram. Med utgångspunkt i kommunfullmäktiges budget ska nämnderna upprätta en verksamhetsplan med budget för det kommande året. I samband med detta ska nämnderna ta fram en internkontrollplan. Utifrån verksamhetsplanen och internkontrollplanen ska samtliga nivåer i organisationen rapportera resultaten till närmaste uppdragsgivare.

För att bedriva verksamheten kommande planperiod fördelas ramar till nämnderna i form av kommunbidrag. Beräkning av ramar utgår ifrån föregående års budgetram och en volymreglering. Förändring av ramarna ska ske med hänsyn till förväntad pris- och löneökning, förändring av lokalhyror och kapitaltjänstkostnader, effektiviseringar, volymregleringar, verksamhetsförändringar och prioriteringar.

5.1.2. Intern kontroll

Enligt styrmodellen utgår stadens interna kontroll från COSO-modellen. COSO-modellen är ett allmänt vedertaget ramverk för intern kontroll som används i både privata och offentliga organisationer.

Nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom sina respektive verksamheter. Därför ska nämnderna se till att en organisation skapas samt att regler och anvisningar upprättas för den interna kontrollen.

Varje nämnd har en skyldighet att styra och löpande följa upp den interna kontrollen i sin verksamhet. Nämnder ska som grund för styrningen genomföra risk- och väsentlighetsanalys för sina verksamheter. Utifrån risk- och väsentlighetsanalysen ska nämnderna anta en årlig plan för den interna kontrollen. För nämnderna sker detta i samband med beslut om verksamhetsplan och budget inför nästkommande år.

5.2. Budgetarbetet inför 2019 påverkades av personalförändringar

I maj 2018 antog kommunstyrelsen stadens planeringsförutsättningar inför budget 2019. På kommunfullmäktiges decembermöte 2018 antogs stadens budget för kommande verksamhetsår. I mars 2019 antogs nämndens budget och verksamhetsplan.

Anledningen till att nämndens budget antogs först i mars beror på ett antal omständigheter. Budgetprocessen inför 2019 beskrivs som ovanligt rörig, med sena besked från stadsledningskontoret i olika frågor. Dessutom slutade förvaltningens två controllers i början av januari. Ersättarna till dessa funktioner tillträdde i mars, till följd att det fanns ett kompetensglapp i slutet av budgetprocessen. Vidare upplever intervjuade rektorer att en hög personalomsättningen inom stadens stödfunktioner för ekonomi och HR, har medfört problem i samarbetet med dessa funktioner.

Barn- och utbildningsförvaltningens budgetarbete kan inte invänta kommunfullmäktiges budgetbeslut, utan inleds tidigare och utifrån antaganden om kommunbidragets storlek.⁶ Efter att kommunfullmäktige antagit stadens budget görs sedan revideringar i beräkningarna för nämndens budget.

Budgetarbetet kan delas in i fyra delar: personalkostnader, volymuppskattningar, övriga driftskostnader och intäkter. Personalkostnaderna tar avstamp i oktober månads lönenivåer.

⁶ I budgetprocessen under 2019 inleddes budgetarbetet med en workshop för samtliga rektorer samt enskilda möten med vissa rektorer.

Vid denna tidpunkt har ofta skolornas personalsituation utkristalliserats. Driftskostnaderna räknas upp utifrån uppskattat behov och prisuppräknig av interna tjänster och avtal med externa leverantörer. Verksamhetens intäkter består till största del av kommunbidraget men också av försäljning av verksamhet samt statsbidrag. Budgeteringen av statsbidrag beskrivs som en särskild utmaning eftersom dessa förändras från år till år. Under 2019 framkom att budgeterade kostnader för skolskjutsverksamheten utgick från tidigare avtal samt att elever som går på special- och resursskolor utanför kommunen inte har inkluderats i budgeten för 2019. Det finns inte några dokumenterade rutinbeskrivningar för hur budgetarbetet ska bedrivas.

Vad gäller volymuppskattningar tar den sin utgångspunkt i stadens befolkningsprognos. Prognosen bygger på uppgifter om planerat bostadsbyggande och färdigställda bostäder samt antaganden om antalet döda och födda. När underlaget tas fram görs en bedömning av rimligheten i planerad nybyggnation i förhållande till byggherrarnas bedömning, pågående och inkommande bygglov, befintlig infrastruktur samt behov av att förändra infrastruktur och antagna och pågående detaljplaner.

Utifrån stadens underlag bearbetar ett konsultbolag datamaterialet och översätter det planerade bostadsbyggandet till prognoser över invånare i olika åldersgrupper. Däri ingår att uppskatta antal boende per bostad, framtida åldersstruktur och förseningsantaganden vid nybyggande av bostäder.

När prognosen är klar tillgängliggörs den för alla nämnder och förvaltningar på stadens intranät. Varje förvaltning beräknar sina egna behov själv utifrån befolkningsprognosen. Senaste åren har staden uppdaterat befolkningsprognosen två gånger per år, april/maj och september.

För grundskole- och gymnasienämnden beskriver befolkningsprognosen prognostiserat antal barn som kommer vara folkbokförda i kommunen. Därefter behöver nämnden själva göra antaganden om behov av platser, exempelvis utifrån fördelningen mellan egen och extern regi. Vid budgettillfället brukar vanligtvis den senast kända fördelningen mellan egen och extern regi användas som utgångspunkt.⁷ Intervjuade rektorer framhåller att det är svårt att prognosticera elevernas val av huvudman. Sundbyberg geografiska position med närheten till Stockholm ökar elevens valmöjligheter och därmed osäkerhetsfaktorn i volymprognosen. Under senare år har ett antal enskilda aktörer etablerat sig i Sundbyberg. Enligt rektorerna har det inte enbart påverkat fördelningen av eleverna mellan egen och extern regi, utan även den kommunala skolans elevunderlag.

5.3. Verksamhetsplanen – utgångspunkten för nämndens styrning

5.3.1. Driftsbudget

Grundskole- och gymnasienämnden budget för 2019 utgår från ett nollresultat. Kommunfullmäktige gav nämnden ett generellt effektiviseringskrav om 18,5 mnkr. Det innebär att skolpengen för F-9 enbart blev uppräknad med 1–1,5 procent medan kostnaderna förväntades öka med löneuppräknig om 2,5 procent och KPI om 2 procent. Härutöver minskades anslagen för den centrala förvaltningen och budget för tilläggsbelopp reducerades.

⁷ Till stadens planeringsförutsättningar används marknadsandelar per sista december föregående år. Till stadens budget 2020 användes marknadsandelar per sista augusti, tertialrapportering 2 2019.

Verksamhetens intäkter	102,1
Kommunbidrag	667,6
Volymersättning	16,3
Verksamhetens kostnader	786,0
Resultat	0

Trots effektiviseringskrav om 18,5 mnkr saknas en i verksamhetsplanen en beskrivning av vilka konkreta åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa budget i balans. I verksamhetsplanens känslighetsanalys beskrivs utmaningar som har en indirekt bäring på ekonomi, men det görs inga direkta kopplingar mellan effektiviseringskravet, planerade åtgärder och vad dessa åtgärder kan leda till för ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser.

5.3.2. Ekonomiska nyckeltal

I verksamhetsplanen finns ett styrkort med indikatorer med bäring på nämndens ekonomi. Som framgår av tabellen nedan följer nämnden bland annat kostnad per elev och nettokostnadsavvikelse i grundskolan.

Kritisk kvalitetsfaktor	Kritisk kvalitetsindikator	Uppföljning
Budget i balans med bibehållen kvalitet	Avvikelse mot budget Nettoavvikelse	ÅR ÅR
Socioekonomisk tilldelning	Tilldelning och åtgärder	ÅR
God budgetföljsamhet	Budget i balans Prognossäkerhet i T2	T1, T2, ÅR ÅR
Hållbar resursfördelning i relation till uppdraget	Kostnad per elev (grundskola) Antal elever per lärare	ÅR ÅR

5.3.3. Volymprognos

Grundskole- och gymnasienämndens verksamhet är särskilt beroende av den demografiska utvecklingen. Volymen av elever i de olika skolverksamheterna samt fördelningen mellan kommunala och fristående skolor har stor betydelse för verksamheternas ekonomi.

I verksamhetsplanen beskrivs kommunfullmäktiges budgeterade volymer för 2019 samt tidigare års utfall. Kommunfullmäktiges budget bygger på befolkningsprognosen från april 2018 samt beräkningar och antaganden från tidigare år vad gäller fördelning mellan egen och annan regi.

5.3.4. Internkontrollplan

I samband med verksamhetsplanen antogs nämndens internkontrollplan och riskanalys. I internkontrollplanen för 2019 finns inget kontrollmoment med direkt bäring på nämndens effektiviseringskrav. Det finns två delar i planen som har bäring på ekonomin och ekonomistyrningen. Det ena är kontoavstämning av balanskonton och det andra är lokalförsörjning.

5.4. Vår bedömning

Enligt vår bedömning finns ett antal förtjänster i nämndens budgetprocess som är värda att lyfta fram. Exempelvis är processen för att ta fram befolknings- och volymprognosen genomtänkt och involverat relevanta kompetenser. Dessutom redovisas volymprognosen på ett tydligt sätt i budgeten. Det finns dock även ett antal förbättringsområden.

Det är tydligt att arbetet med budget 2019 särskiljer sig från ett vanligt år. För det första var 2018 ett valår vilket senarelägger budgetprocessen. Dessutom medförde personalförändringar att förvaltningen stod utan controllerstöd under delar av budgetarbetet. Med tanke på tidigare personalförändringar är det väsentligt att nämnden framgent säkerställer en god personalkontinuitet gällande stödfunktionerna. Det är också viktigt att det upprättas dokumenterade rutiner för budgetarbetet, dels för att klargöra för involverade parter vilka rutiner som är gällande, dels för att säkra det organisatoriska minnet vid händelse av personalförändringar.

Kommunfullmäktiges effektiviseringskrav på nämnden under 2019 var 18,5 mnkr. Trots det noterar vi att budgeten inte innehåller beskrivningar på åtgärder för att säkerställa en budget i balans.⁸ Härutöver noterar vi att nämndens internkontrollplan saknar kontrollmoment kopplat till effektiviseringskravet. Utifrån premissen att åtgärder ska vidtas för att åstadkomma effektiviseringar om 18,5 mnkr, borde det rimligen finnas risker behäftade med en sådan verksamhetsförändring, både vad gäller verksamhets kvalitet samt effektiviseringsåtgärdernas implementering och effekt. Enligt vår bedömning är det en allvarlig brist att nämnden inte beaktat sådana risker i verksamhetsplanen eller internkontrollplanen.

6. Nämndens ekonomiska uppföljning

6.1. Styrmodellen anger förutsättningarna för nämndens uppföljning

Samtliga organisatoriska nivåer ansvarar för att planera, följa upp och utveckla verksamheten samt formulera mål och följa det ekonomiska resultatet. Samtidigt har varje organisatorisk nivå en uppdragsgivare. Exempelvis är kommunfullmäktige nämndernas uppdragsgivare och för förvaltningarna är det nämnderna. Detta återrapporteringsansvar följer ändå ner till enhetsnivå.

Det finns tre rapporteringstillfällen som gäller för hela staden: de två delårsrapporterna och årsredovisningen. Härutöver ska nämndernas ekonomi även följas upp i månadsrapporter. Enligt styrmodellen ska kommunstyrelsen följa upp alla nämnders ekonomi i två månadsrapporter, en per februari och en per oktober. Rapporteringen omfattar en övergripande ekonomisk information och uppföljning mot budget, samt en ekonomisk helårsprognos för innevarande år. Visar nämnden underskott är tätare månadsrapportering tvingande. Om brister identifieras ska förslag på åtgärder lämnas.

6.2. Rutinerna för den ekonomiska uppföljningen görs om till 2020

Förvaltningens controller är ansvarig den ekonomiska uppföljningsprocessen. Arbetet bedrivs i nära samarbete med rektorerna och övergripande verksamhetschefer. Under 2019 har förvaltningen arbetat med att ta fram nya rutiner för uppföljningen.

Som stöd i den ekonomiska uppföljningen används i staden ett uppföljnings- och prognosverktyg. Under 2019 gjordes en översyn av detta verktyg, varpå slutsatsen drogs att verktyget behöver ses över och utvecklas för att fungera ändamålsenligt. Bakgrunden är att det under 2019 framkom att verktyget levererat felaktiga uppgifter. Därför kommer prognoser och uppföljningar under 2020 att genomföras i Excel. Förvaltningen kommer med andra ord

⁸ Frågan om nämndens åtgärder för budget i balans belyses särskilt i kapitel 7.

att arbeta manuellt i större utsträckning än tidigare. Intervjuad controller bedömer att förvaltningen kommer att få bättre kontroll av kostnaderna genom den nya metoden.

Under 2019 har det också pågått ett arbete med att se över rutinerna för den ekonomiska uppföljningen. Inför verksamhetsåret 2020 har förvaltningen tagit fram en dokumenterad rutin för uppföljningen. Exempelvis har det förtydligats att åtgärder ska vidtas vid budgetavvikelser.

6.3. Ekonomin följs upp i månads- och delårsrapporter

Nämnden följer upp det ekonomiska resultatet i månadsrapporter, delårsrapporter och genom verksamhetsberättelsen. Nedan redovisas en översikt av nämndens ekonomiska uppföljning för verksamhetsåret 2019. Samtliga ekonomiska rapporteringar har rapporterats till kommunstyrelsen.

Datum	Ekonomisk månadsuppföljning	Delårsbokslut	Verksamhetsberättelse
29 jan			
5 mars			
23 april	Rapport per mars		
21 maj		Delårsbokslut 1	
28 aug	Rapport per 31 maj och 31 juli		
17 sep		Delårsbokslut 2	
12 nov	Rapport per 30 sep och 31 okt		
10 dec	Rapport per 30 nov		
18 feb (2020)			Verksamhetsberättelse 2019

I sammanställningen nedan ges en samlad bild av den ekonomiska utvecklingen under året. Siffrorna beskriver dels det ackumulerade utfallet gentemot budget, dels prognosen för helåret för nämndens egna verksamheter. Prognosen för helåret redovisas inom parentes.⁹ I följande avsnitt kommer nämndens uppföljning att beskrivas i större detalj.

Verksamhet	Jan-mars	Jan-april	Jan-maj	Jan-juli	Jan-aug
Grundskolan	+2,2 (0,0)	+2,5 (0,0)	+3,0 (0,0)	-2,5 (0,0)	-2,1 (0,0)
Grundsärskolan	-0,3 (0,0)	+1,0 (0,0)	+1,1 (0,0)	+0,4 (0,0)	+0,1 (0,0)
Gymnasieskolan	-1,9 (-2,5)	-2,0 (-3,0)	-1,7 (-3,0)	-2,9 (-3,0)	-1,9 (-3,0)
Globala	+0,2 (0,0)	+0,4 (0,0)	+0,4 (0,0)	-0,1 (0,0)	+0,0 (0,0)
Elevehälsan	+0,4 (0,0)	+0,5 (0,0)	+0,7 (0,0)	+0,9 (0,0)	+1,0 (0,0)
Köp & försäljning av verksamhet	-5,7 (-4,0)	-8,8 (-13,9)	-8,3 (-13,9)	-7,9(-13,9)	-7,8 (-14,9)
Centrala poster	-0,4 (0)	+0,9 (0,0)	-0,6 (0,0)	+0,1(0,0)	+0,7 (0,0)
Nettokostnader	-5,3 (-6,5)	-5,4 (-16,9)	-5,4 (-16,9)	-12 (-16,9)	-10,1 (-17,9)

Verksamhet	Jan-sep	Jan-okt	Jan-nov	Jan-dec
Grundskolan	-2,7 (0,0)	-4,4 (-0,5)	-5,1 (-5,2)	-4,8
Grundsärskolan	+1,1 (0,0)	+0,2 (+0,5)	+1,1 (+0,5)	+1,6
Gymnasieskolan	-4,1 (-3,0)	-4,6 (-5,0)	-5,4 (-5,0)	-5,3
Globala	-0,1 (0,0)	-0,1 (0,0)	-0,1 (0,0)	-0,2
Elevehälsan	+0,9 (0,0)	+1,0 (0,0)	+1,0 (0,0)	+0,1
Köp & försäljning av verksamhet	-10,4 (-14,9)	-15,2 (-13,9)	-14,9 (-13,9)	-14,6
Centrala poster	+1,1 (0,0)	+1,9 (0,0)	0,0 (0,0)	-0,3
Nettokostnader	-14,3 (-17,9)	-21,1 (-18,9)	-23,3 (-23,6)	-23,7

⁹ I bilaga 1 redovisas nämndens resultat per intäcks- och kostnadsslag för helåret.

6.3.1. Den ekonomiska uppföljningen under året

Årets första ekonomiska uppföljning redovisades vid nämndens sammanträde den 23 april 2019. På mötet presenterades en ekonomisk månadsrapport per sista mars. I denna månadsrapport, liksom i övriga ekonomiska månadsrapporter, beskrivs det ekonomiska utfallet, budgetavvikelse och helårsprognos. Härutöver innehåller månadsrapporterna en särskild redovisning av elevvolymen i vissa fall en beskrivning av åtgärder för att nå budget i balans.

I marsrapporten 2019 prognosticerades ett underskott om 6,5 mnkr för helåret. Anledningen till det prognosticerade underskottet uppges bero på ökade kostnader för särskilt stöd (4 mnkr) och att nämnden inte blivit volymkompenserade för dessa kostnader de senaste åren. Enligt förvaltningen har både den totala volymen och andelen elever i behov av särskilt stöd ökat. En annan bidragande orsak är att den kommunala gymnasieskolan, vars underskott prognosticerades till 2,5 mnkr för helåret. Ett lågt elevantal i kombination med höga lokalkostnader uppges vara anledningen till gymnasieskolans underskott. Grundskolan prognosticerades vid denna tidpunkt inte göra ett underskott. I månadsrapporten beskrivs dock en oro för grundskolornas ekonomi då lärarlöner har ökat betydligt mer än uppräkningsbeloppet.

På nämndens sammanträde den 21 maj presenterades delårsrapport 1 per sista april. Vid detta tillfälle, en månad efter den tidigare ekonomiska uppföljningen, hade det prognosticerade underskottet räknats upp från 6,5 mnkr till 16,9 mnkr. Den största skillnaden jämfört med prognosen per mars är att kostnaderna för köp av verksamhet förväntades bli 9,4 mnkr högre. Fler elever i grundskolan och gymnasieskolan valde enskild huvudman, än vad som var beräknat. Den lokalpeng som betalas ut för dessa elever innehåller lokalersättning vilket gör att det kostar mer än om de går i stadens kommunala skolor. En annan ny omständighet som framkommer av delårsrapporten är att skolskjutsen förväntades bli 1,5 mnkr dyrare än budgeterat. Enligt intervjuade beror en del av underskottet på att budgeterade kostnader utgick från tidigare års skolskjutsavtal. I delårsrapporten anges även att kostnaden för de drygt 60 elever som går på special- och resursskolor utanför kommunen inte har inkluderats i budgeten för 2019.

Mellan april och oktober är den ekonomiska prognosen för helåret relativt stabil. I månadsrapporten per sista november justeras dock det prognosticerade underskottet från 18,9 mnkr till 23,6 mnkr. Merparten av prognosförändringen är hänförlig till personalkostnaderna. Det beskrivs inte varför prognosen för personalkostnader förändrats. I månadsrapporten månaden innan (per sista oktober) prognosticerade nämnden ett överskott för helåret om 0,7 mnkr gällande personalkostnader. I den efterföljande månadsrapporten per sista november förväntades istället ett underskott om 3,9 mnkr för helåret.

Nämndens underskott för 2019 landade på 23,7 mnkr. Sammanfattningsvis kan konstateras att kostnaderna för gymnasieelever blev 2,5 mnkr dyrare än budgeterat, eftersom ett flertal elevplatser var dyrare än normalsnittets programpriser för exempelvis introduktionsprogram. Många av stadens introduktionsprogramselever studerar utanför det egna gymnasiet. Dessa programpriser har en högre kostnad än det snittpris som budgeten är beräknad på då priset för introduktionsprogram inte finns med i den gemensamma prislistan utan sätts av varje kommun/fristående skola. Skolskjutsarna blev 2,3 mnkr dyrare än förväntat. Anledningen är att budgeterade kostnader utgick från priserna i det gamla skolskjutsavtalet och en oväntat hög nyttjandegrad av skolskjutsen. Vidare blev kostnaderna för särskilt stöd i form av bedömda personliga tilläggsbelopp och elever som är placerade i resurs- och specialskolor 17,1 mnkr dyrare än budgeterat. Enligt intervjuade har nämnden under senare år inte blivit tillräckligt volymkompenserade för dessa kostnader. Noterbart är att personalkostnaderna till

slut landade på ett överskott om 1,8 mnkr, istället för ett underskott om -3,9 mnkr vilket prognosticerades per sista november.

6.4. Uppföljning av ekonomiska nyckeltal

I nämndens verksamhetsplan följs ekonomiska nyckeltal upp. Nyckeltalen syftar till att mäta kvaliteten i nämndens grunduppdrag. Nedan listas de nyckeltal som följs upp och analyseras.

- ▶ Budget i balans
- ▶ Prognossäkerhet
- ▶ Kostnad per elev i kommunal grundskola
- ▶ Antal elever per lärare
- ▶ Avvikelse mot budget för de kommunala verksamheterna
- ▶ Nettoavvikelse grundskola
- ▶ Socioekonomisk tilldelning

Nämndens prognossäkerhet mäts genom den procentuella förändringen mellan helårsprognosen i delårsrapport 2 och det faktiska utfallet för helåret. Utifrån denna mätmetod var nämndens prognossäkerhet 32,4 procent.

Kostnaderna per elev analyseras dels i jämförelse med tidigare år, dels i jämförelse med andra kommuner. Det konstateras att lokalkostnaderna per elev ökat snabbare än i övriga länet. Det ges ingen analys kring orsakerna till redovisad trend.

I verksamhetsplanen identifierade nämnden att *budget i balans med bibehållen kvalitet* är en kritisk kvalitetsfaktor. För att mäta det används nyckeltalen *avvikelse mot budget för de kommunala verksamheterna* och *nettoavvikelse grundskola*. Ingen av dessa indikatorer beaktar kvaliteten i verksamheten. Vidare kan beskrivningen av nettokostnadsavvikelsen tolkas som att resultatet avser 2019, när det i själva verket avser 2018. Ingen analys görs av den negativa nettokostnadsavvikelsen för grundskolan.

Storleken på det socioekonomiska bidraget jämförs inte med tidigare år eller med andra kommuner. Istället beskrivs vad bidraget används till på de enheter som erhåller bidraget.

6.5. Uppföljning av volymer

I verksamhetsplanen prognosticeras volymerna för olika kategorier av elever. Nämnden följer upp volymerna i samband med ekonomiska månadsrapporter, delårsrapporter och årsbokslutet, sammanlagt sex tillfällen per år. Vid uppföljningarna prognosticeras volymerna för helåret.

I volymavstämningarna för första delen av verksamhetsåret prognosticeras inga större avvikelser gentemot budgeten. Vid uppföljningen i september och november förekom däremot större avvikelser.¹⁰ Resultatet för 2019 var sammanlagt cirka 40 elever färre i grundskolan och 55 elever färre på fritidshemmet. Budgeten för dessa grupper byggde på befolkningsprognos 2018. Befolkningsprognosen 2019 visade ett lägre antal barn i dessa åldrar. Eleverna i gymnasiet och sargymnasiet var 59 färre än budgeterat.

¹⁰ Att avvikelser i volymprognosen uppkommer under hösten kan förklaras av skolans brutna verksamhetsår.

Trots att det var färre elever än budgeterat både i gymnasieskolan och i särbyggnadsskolan är kostnaderna för gymnasieskolan dessa verksamheter högre än budget. Det beror på att kostnaderna per elev för introduktionseleverna och särbyggnadsskolan var högre än budgeterat.

6.6. Uppföljning av intern kontroll

I nämndens internkontrollplan ingår två kontrollmoment med koppling till nämndens ekonomi: lokalförsörjning och kontoavstämning av balanskonton. Internkontrollplanen följdes upp vid tre tillfällen, vid delårsrapporteringen och årsbokslutet. Av verksamhetsberättelsen beskrivs att posterna på balanskontona följts upp månadsvis under året och de felaktigheter som upptäckts har korrigerats. Vad gäller lokalförsörjning utgick planerad aktivitet eftersom arbetet istället ska genomföras av stadsledningskontoret.

6.7. Vår bedömning

Stadens styrmodell bygger på att mål- och resultatstyrning. Uppföljningen utgör en kvalitetssäkring av verksamheten som syftar till att säkerställa att kommunfullmäktiges mål uppnås. Det finns enligt vår bedömning ett antal områden där grundskole- och gymnasienämndens ekonomiuppföljning fungerar ändamålsenligt. Därjämte finns emellertid också ett antal brister.

Vår bedömning är att nämndens löpande ekonomiuppföljning i allt väsentligt är tydlig och innehåller adekvata nulägesbeskrivningar. Den ekonomiska uppföljningen är dessutom i enlighet med kraven i stadens styrmodell. Det kan dock finnas skäl för nämnden att tydligare redovisa det ekonomiska resultatet för enskilda enheter.

Det är noterbart att prognosen för nämndens helårsresultat kontinuerligt har försämrats under året. Det är också utmärkande att helårsprognosen vid två tillfällen försämrats väsentligt jämfört med tidigare månads prognos. Orsakerna till detta är flera. Bland annat har det under året uppdagats ett antal fel i hur budgeten för olika kostnadsområden beräknats och utfallet i fördelningen mellan kommunala och enskilda huvudmän förändrades jämfört med tidigare år, vilket nämnden inte räknat med. Det är enligt vår bedömning positivt att felbudgeteringar identifierats och korrigerats till kommande år. Det är väsentligt att arbetet med att se över verksamhetens ekonomiska rutiner fortsätter.

En annan iakttagelse är att det saknas tydlig uppföljning av vidtagna ekonomiska åtgärder. Utifrån att verksamheten skulle genomföra effektiviseringar om 18,5 mnkr, är det väsentligt att nämnden inte bara följer det ekonomiska resultatet, utan även implementeringen av åtgärder.

Nämndens indikatorer som avser att mäta kvalitetsfaktorn *budget i balans med bibehållen kvalitet*, mäter i själva verket enbart verksamhetens kostnader i olika perspektiv. För att mäta denna kvalitetsfaktor måste kostnaderna sättas i relation till uppnådd kvalitet.

Avslutningsvis är det positivt att nämnden följer upp nyckeltal såsom kostnader per elev och storleken på det socioekonomiska bidraget. Enligt vår bedömning bör dock nämnden inhämta djupare analyser av dessa nyckeltal.

7. Nämndens prognossäkerhet

En hög prognossäkerhet är viktig för att kommunen ska kunna fatta beslut baserat på verkliga förhållanden. Prognosen för nämndens resultat för 2019 försämrades stadigt under året. För att sätta nämndens prognossäkerhet i perspektiv har vi genomfört en jämförelse

mellan grundskole- och gymnasienämnden och andra motsvarande nämnder i liknande kommuner.

I delårsrapport 2 prognostiserade nämnden en avvikelse om 17,9 mnkr. Den slutliga budgetavvikelsen landade på 23,7 mnkr. Differensen mellan prognosen vid delårsrapport 2 och det faktiska utfallet var således 5,8 mnkr. För att sätta nämndens prognossäkerhet i perspektiv har vi använt oss av två metoder.

I den första metoden beräknas den procentuella budgetavvikelsen i relation till nämndens kostnader. Prognosavvikelsen sätts i relation till kostnaderna för att ta hänsyn till att en avvikelse är olika betydande beroende på hur stor verksamheten är. Procentsatsen speglar hur stor prognosavvikelsen är relativt nämndens bruttokostnader.

Den andra metoden är den som grundskole- och gymnasienämnden använder själva. Där sätts prognosavvikelsen i relation till prognosen för helåret vid delårsrapport 2.

I tabellen nedan redovisas resultatet för Sundbyberg och referenskommunerna. Förutom prognossäkerheten redovisas också våra urvalskriterier.

Kommun	Sundbyberg	Järfälla	Upplands-Bro	Haninge
Län	Stockholms län	Stockholms län	Stockholms län	Stockholms län
Antal invånare (2018)	50 564	78 480	28 756	89 989
Befolkningsökning (2015–2018)	+8,8%	+7,7%	+10,3%	+6,8%
Andelen utrikes födda (18–64 år)	37,3%	39,6%	34,4%	35,1%
Elever i grundskola (2015–2018)	+16,1%	+7,9%	+12,3%	+10,5%
Elever i gymnasieskola (2015–2018)	+19,2%	+17,1%	+15,1%	+7,4%
Prognossäkerhet metod 1	0,69%	0,89%	0,66%	0,14 %
Prognossäkerhet metod 2	32,4%	49,3%	70,8%	15,7%

7.1. Vår bedömning

Det är utifrån vår jämförelse inte möjligt att lämna ett definitivt omdöme kring hur tillfredsställande nämndens prognossäkerhet är. Det kan finnas särskilda omständigheter i de olika kommunerna som påverkar möjligheterna till en god prognossäkerhet. Syftet med jämförelsen är att sätta grundskole- och gymnasienämndens uppnådda prognossäkerhet i ett jämförande perspektiv. Resultatet ger en indikation kring hur väl prognosarbetet fungerar.

Grundskole- och gymnasienämnden särskiljer sig inte nämnvärt från övriga jämförelsenämnder. Enligt vår mening kan diskuteras vilken information nämnden egentligen får ut genom mätmetod 2. Metoden tar inte hänsyn till att en prognosavvikelse är olika betydande beroende på verksamhetens storlek.

8. Nämndens åtgärdsarbete

I tidigare kapitel har nämndens ingångsförutsättningar inför verksamhetsåret 2019 diskuterats, liksom budgetarbetet och den ekonomiska uppföljningen. I detta kapitel beskrivs nämndens åtgärdsarbete utifrån utvecklingen under 2019.

8.1. Genomgång av åtgärder och uppföljning

Som tidigare nämnts uppgick kommunfullmäktiges effektiviseringskrav på nämnden till 18,5 mnkr. Kommunfullmäktiges effektiviseringskrav aviserades i kommunens budget som fastställdes den 19 december 2018. Den 5 mars 2019 beslutade nämnden om sin budget och verksamhetsplan för 2019. Trots kommunfullmäktiges sparbetning presenterades inga konkreta effektiviseringsåtgärder i samband med fastställandet av verksamhetsplanen, två månader in på verksamhetsåret.

I den första ekonomiska månadsrapporten som antogs den 23 april presenteras översiktliga förslag på åtgärder för budget i balans. Vid denna tidpunkt prognosticerades ett underskott på helåret om 6,5 mnkr, vilket var hänförligt till det kommunala gymnasiet och kostnader för särskilt stöd. Det innebär att en stor del av kommunfullmäktiges effektiviseringskrav om 18,5 mnkr vid denna tidpunkt bedömdes som åtgärdad. I månadsrapporten redovisas dock inte vilka åtgärder som vidtagits och gett uppskattad ekonomisk effekt. Det beskrivs däremot att förvaltningen arbetar med att se över organisationen och administrationen inom området för särskilt stöd. Det beskrivs också att en översyn av intäkter och kostnader pågår av det kommunala gymnasiet.

På nämndens sammanträdesmöte den 21 maj antogs nämndens delårsrapport 1. Det prognosticerade underskottet beräknades då uppgå till 16,9 mnkr. I bilaga till delårsrapporten presenteras förslag till effektiviserings- och besparingsåtgärder. I förslagen till bilagan beskrivs att stora besparingar inom nämnden kräver att grundbeloppet per elev eller den socioekonomiska tilldelningen behöva justeras. Dessa åtgärder har dock inte utretts.

Bland förslagen på åtgärder återfinns fyra förslag med en redovisning av beräknade ekonomiska effekter, fyra åtgärder utan beskrivning av beräknade besparingar och två förslag som berör åtgärder på kommunövergripande nivå. För de förslag utan redovisade ekonomiska effekter anges att de är tjänstemannaförslag som i rådande läge inte skulle beräknas.

På samma nämndsmöte som förslagen presenterades beslutade nämnden att gå vidare med ett förslag, nämligen att avveckla tre program på det kommunala gymnasiet samt ta fram en plan för att utveckla S:t Martinas gymnasium och introduktionsprogrammen. Gymnasieskolan beräknades ha en budget i balans 2021. Utöver detta antogs inga nya beslut om anpassningar för att nå budget i balans.

I nämndens ekonomiska månadsrapport per sista maj, redovisas pågående arbete för att nå budget i balans. Åtgärder redovisas för tre områden: köp av gymnasieplatser, särskilt stöd och skolskjutsar. Förvaltningen beskriver att kostnaderna för elever inom gymnasieskolan som gått fler än tre år ses över tillsammans med kostnaderna för eleverna i gymnasiesärskolan. Syftet är att kunna budgetera mer korrekt i budget för 2020. Vidare anges att förvaltningen analyserat elever som får särskilt stöd och sett över berörda riktlinjer.¹¹ Slutligen har en översyn av vilka elever som fått beviljad skolskjuts genomförts. Beräknade ekonomiska effekter för åtgärderna redovisas inte.

I efterföljande ekonomiska redovisningar under 2019 upprepas ungefär samma beskrivning av åtgärderna som redovisades i månadsrapporten per sista maj. I delårsrapport 2 återrapporteras effekterna av åtgärder kring särskilt stöd. Det beskrivs att förvaltningen har fortsatt höga kostnader för särskilt stöd trots översyn av kriterier och riktlinjerna. Det är endast elever med omfattande behov som får ett beslutat stöd. I den ekonomiska

¹¹ Nya riktlinjer antogs på nämndens möte den 20 september.

månadsrapporten per sista november och verksamhetsberättelsen för 2019 behandlas inte ämnet åtgärder för budget i balans.

8.2. Vår bedömning

Enligt kommunfullmäktiges antagna styrmodell är nämnderna ansvariga för att budget är i balans. Vår sammanfattande bedömning är att nämnden har vidtagit vissa besparingsåtgärder, men att åtgärderna inte genomförts med tillräcklig skyndsamhet och att samtliga möjliga åtgärder inte utretts tillräckligt.

Inför verksamhetsåret 2019 var nämnden medveten om att effektiviseringsåtgärder var nödvändiga att genomföra, med anledning av kommunfullmäktiges effektiviseringskrav om 18,5 mnkr. Trots det presenterades förslag på åtgärder först den 21 maj – nästan fem månader in på verksamhetsåret.

Inom ramen för uppdraget att presentera åtgärdsförslag utreddes inte åtgärder med bäring på besparingar i grundbeloppet per elev eller den socioekonomiska tilldelningen. Besparingar inom dessa områden kan generera stora kostnadsbesparingar och borde enligt vår bedömning åtminstone analyserats.

I förslaget på åtgärder redovisas beräknade besparingar i vissa fall, och i andra fall inte. Enligt vår bedömning finns inga rimliga skäl att utesluta redovisningen av förväntade ekonomiska effekter för vissa av de föreslagna åtgärderna. Med anledning av den otillräckliga redovisningen av ekonomiska effekter är det svårt att få en uppfattning om omfattningen av de sammanlagda besparingarna. Nämnden kan utifrån redovisningen omöjligen ha vetskap om föreslagna åtgärder är tillräckliga för att möta kommunfullmäktiges effektiviseringskrav. Trots det har nämnden inte fattat beslut om kompletterande underlag.

Av de åtta nämndspecifika åtgärder som presenterades på sammanträdet i maj gick nämnden vidare med ett förslag, nämligen att avveckla tre program på gymnasiet S:t Martins. Härutöver har riktlinjerna för särskilt stöd setts över, liksom kostnaderna för skolskjuts, gymnasiesärskolan och köp av gymnasieplatser. Vår uppfattning är att få vidtagna åtgärder under 2019 hade potential att påverka det ekonomiska resultatet under samma verksamhetsår.

Avslutningsvis kan konstateras att nämnden under 2019 tagit del av förslag på åtgärder och fattat beslut om att genomföra en av åtta föreslagna åtgärder. Det kan också konstateras att det tog nämnden fem månader från att kommunfullmäktige beslutade om krav på effektiviseringar, till att nämnden fattade beslut om en besparingsåtgärd. Vidare har samtliga möjliga besparingsåtgärder inte utretts och det är utifrån redovisningen av förslag på åtgärder inte möjligt att uttyda om åtgärderna är tillräckliga för att möta kommunfullmäktiges besparingskrav.

9. Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar
I vilken utsträckning finns tydliga och ändamålsenliga styrdokument avseende nämndens tillämpning av stadens principer rörande ekonomi- och verksamhetsstyrning?	Under 2019 saknades nämndspecifika dokumenterade rutiner för budget- och uppföljningsprocessen. Enligt vår bedömning är dokumenterade rutiner viktiga för att säkerställa förutsägbarhet och tydlighet i dessa processer.

	<p>Avsaknaden av nämndspecifika styrdokument utgör således en brist.</p> <p>Under 2019 har barn- och utbildningsförvaltningen upprättat dokumenterade rutiner för uppföljningsprocessen som börjar tillämpas 2020, vilket är positivt.</p>
I vilken utsträckning har nämnden säkerställt att ändamålsenliga riskanalyser finns framtagna kopplade till budgeten och planerade ekonomiska åtgärder?	<p>Kommunfullmäktige gav nämnden ett effektiviseringskrav om 18,5 mnkr i budgeten för 2019. Trots effektiviseringskravet har nämnden varken i internkontrollplanen eller i verksamhetsplanen analyserat riskerna kopplat till detta krav. Effektiviseringskravet innebär rimligtvis risker både för möjligheten att nå budget i balans samt för verksamhetens kvalitet.</p> <p>I nämndens budget för 2019 budgeteras för ett nollresultat. Åtgärderna för att nå budget i balans beskrivs inte i verksamhetsplanen, varför riskerna förenade med åtgärderna inte heller finns analyserade. På nämndens möte i maj presenterades effektiviserings- och besparingsåtgärder. Riskerna förenade med dessa åtgärder är kortfattat beskrivna.</p>
Har nämnden säkerställt att det genomförts en ändamålsenlig analys av volym- och kostnadsutvecklingen?	<p>Under året har ett antal misstag i budgeteringen uppdagats och korrigerats. Dokumenterade rutiner för den ekonomiska uppföljningen har upprättats och fortsättningsvis kommer kostnadsuppföljningen att genomföras utanför det kammungemensamma ekonomistödet. Det pågår med andra ord ett arbete med att upprätta tydligare rutiner och säkrare kostnadsanalyser, vilket är positivt.</p>
I vilken utsträckning har nämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att nå budget i balans?	<p>Enligt vår bedömning har nämnden agerat passivt och inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa budget i balans.</p> <p>I nämndens verksamhetsplan redovisades inga konkreta åtgärder för att nå budget i balans. På nämndens möte i maj presenterades förslag på effektiviseringar och besparingar. Enligt vår bedömning är det inte möjligt att uppskatta de samlade ekonomiska effekterna av förslagen. Nämnden valde att genomföra en av åtta föreslagna åtgärder, vars ekonomiska effekter förväntades få full effekt först under läsåret 2021/2022.</p>
I vilken utsträckning följer nämnden upp verksamhetens	<p>Nämnden följde ekonomi- och volymutvecklingen genom månadsrapporter, delårsrapporter och</p>

<p>kostnadsutveckling och vidtagna åtgärder för att nå budget i balans?</p>	<p>verksamhetsberättelsen. Enligt vår bedömning är redovisningen till nämnden tydlig och avvikelser gentemot budget analyseras på ett pedagogiskt sätt.</p> <p>Vad gäller åtgärder för att nå budget i balans är vår bedömning att uppföljningen i det närmaste är obefintlig.</p>
<p>Är nämndens ekonomiska rapportering till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige tillräcklig och ändamålsenlig?</p>	<p>Nämnden har rapporterat den ekonomiska utvecklingen i enlighet med anvisningarna i stadens styrmodell. Vi uppfattar att rapporteringen främst sker via dokument och rekommenderar att dessa kompletteras med en dialogbaserad uppföljningsmodell där representanter för såväl politik som förvaltning möts regelbundet.</p>
<p>I vilken utsträckning har chefer på olika nivåer uppdaterad och tillgänglig information, tillräckliga systemstöd och controllerstöd för att följa och analysera kostnadsutvecklingen?</p>	<p>På förvaltningen finns tillgång till controllerstöd i både ekonomi- och verksamhetsfrågor. Förvaltningscontrollern driver budget- och uppföljningsprocessen och har i uppgift att stötta enhetscheferna. Enligt vår bedömning är enhetschefernas controllerstöd i nuläget tillräckligt.</p> <p>Intervjuade rektorer upplever att personalförändringar på stadsledningskontorets stödfunktioner försvårat samarbetet. Ekonomistödet är numera lokaliserad på den egna förvaltningen men även där har det skett täta personalbyten. Det är därför väsentligt att nämndens säkerställer en god personalkontinuitet inom stödfunktionerna för att tillse förutsägbarhet och hög kvalitet i budget- och uppföljningsprocessen.</p> <p>Under 2019 identifierades problem med det stadsgemensamma ekonomistödet. Därför har förvaltningen valt att övergå till manuella beräkningar inom budget- och uppföljningsarbetet. Enligt vår bedömning är nuvarande lösning inte ideal i ett långsiktigt perspektiv.</p>

Sundbyberg den 25 mars 2020

Jan Darrell
EY

Herman Rask
EY

10. Källförteckning

Intervjupersoner

- ▶ Förvaltningschef, Barn och utbildningsförvaltningen
- ▶ Förvaltningscontroller, Barn och utbildningsförvaltningen
- ▶ Verksamhetsstrateg, Barn och utbildningsförvaltningen
- ▶ Ordförande, grundskole- och gymnasienämnden
- ▶ Vice ordförande, grundskole- och gymnasienämnden
- ▶ 2:e vice ordförande, grundskole- och gymnasienämnden
- ▶ Rektor, S:t Martins Gymnasium
- ▶ Rektor, Ångskolan
- ▶ Rektor, Kymlingeskolan

Dokument

- ▶ Sundbybergs stads styrmodell
- ▶ Sundbybergs stads budget 2019 med plan 2020-2021
- ▶ Grundskole- och gymnasienämndens verksamhetsberättelse 2016
- ▶ Grundskole- och gymnasienämndens verksamhetsberättelse 2017
- ▶ Grundskole- och gymnasienämndens verksamhetsberättelse 2018
- ▶ Grundskole- och gymnasienämndens verksamhetsberättelse 2019
- ▶ Internkontrollplan 2019, Grundskole- och gymnasienämndens
- ▶ Risk- och väsentlighetsanalys 2019, Grundskole- och gymnasienämndens
- ▶ Verksamhetsplan med budget 2019, Grundskole- och gymnasienämndens
- ▶ Månadsrapport mars 2019, Grundskole- och gymnasienämndens
- ▶ Tertialrapport 1 2019, Grundskole- och gymnasienämndens
- ▶ Månadsrapport maj 2019, Grundskole- och gymnasienämndens
- ▶ Månadsrapport juli 2019, Grundskole- och gymnasienämndens
- ▶ Månadsrapport september 2019, Grundskole- och gymnasienämndens
- ▶ Månadsrapport oktober 2019, Grundskole- och gymnasienämndens
- ▶ Månadsrapport november 2019, Grundskole- och gymnasienämndens
- ▶ Tertialrapport 2 2019, Grundskole- och gymnasienämndens
- ▶ Förslag till effektiviseringar och besparingar, Grundskole- och gymnasienämndens

11. Bilaga 1

Grundskole- och gymnasienämndens resultaträkning per 31 december 2019. Bilden är hämtad från nämndens verksamhetsberättelse.

Resultaträkning (mnkr)	Utfall 2019	Budget 2019	Diff 2019	Utfall 2018
Försäljningsmedel	0,2	0,1	0,1	0,1
Taxor och avgifter	15,6	13,9	1,8	14,7
Hyror och arrenden	0,0	0,0	0,0	0,0
Bidrag	60,5	56,0	4,5	59,5
Försäljning av verksamhet och entreprenad	51,3	27,8	23,5	50,2
Försäljning av anläggningstillgångar				
Interna intäkter	0,9	4,3	-3,4	0,7
Summa verksamhetens intäkter	128,5	102,1	26,5	125,2
Personalkostnader	-353,7	-355,5	1,8	-330,6
Konsultkostnad och inhyrd personal	-3,8	-1,7	-2,1	-4,0
Köp av verksamhet	-346,4	-303,2	-43,2	-326,4
Bidrag och transfereringar	-0,1	0,0	-0,1	-0,1
Lokalhyror	-77,0	-78,2	1,3	-71,4
Kapitaltjänstkostnader	-2,4	-2,2	-0,1	-2,5
Övriga driftskostnader	-52,8	-45,1	-7,7	-53,3
Summa verksamhetens kostnader	-836,2	-786,0	-50,2	-788,2
Finansiella intäkter/kostnader	0,0	0,0	0,0	0,0
Verksamhetens nettokostnader	-707,6	-683,9	-23,7	-663,0
Kommunbidrag	667,6	667,6	0,0	627,0
Volymersättning/kompensation	16,3	16,3	0,0	21,1
Resultat	-23,7	0,0	-23,7	-14,9