



Barn- och skolnämnden

Handläggare: Agneta Brus
Titel: Verksamhetschef Kansli
E-post: Agneta.brus@norrtalje.se

Till: Barn- och skolnämndens arbetsutskott

Yttrande till kommunrevisionen – Granskning av ekonomistyrning

Förslag till beslut

Barn- och skolnämnden antar barn- och utbildningskontorets yttrande daterat 2021-05-17 som sitt eget, och överlämnar det till revisorerna.

Sammanfattning av tjänsteutlåtandet

De förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun, har givit PwC i uppdrag att granska kommunens mål- och budgetprocess samt barn- och skolnämnden respektive utbildningsnämndens ekonomistyrning. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå samt om barn- och skolnämnden och utbildningsnämnden säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig.

Ärendet

Beskrivning

De förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun, har givit PwC i uppdrag att granska kommunens mål- och budgetprocess samt barn- och skolnämnden respektive utbildningsnämndens ekonomistyrning.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå samt om barn- och skolnämnden och utbildningsnämnden säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig.

Efter genomförd granskning rekommenderas- och skolnämnden att:

- Fastställa nämndspecifika rutiner och riktlinjer avseende nämndens ekonomistyrning, innefattandes budget, uppföljning och prognos.
- Säkerställa att barn- och utbildningskontoret har tillräckliga resurser för ekonomistödet.
- Säkerställa att nämnden vid prognostiserat underskott (i såväl verksamhetsplan och budget som löpande uppföljning) beslutar om samt redovisar åtgärder för en ekonomi i balans. Dessa åtgärder behöver vara kostnadsbedömda samt tidsatta och följas upp frekvent.
- Säkerställa att påvisade brister hanteras i nämndens interna kontroll.

Barn- och skolnämnden lämnar följande svar på genomförd granskning

Rutiner och riktlinjer avseende nämndens ekonomistyrning

Barn- och skolnämnden instämmer i allt väsentligt med revisorernas bedömningar. Mot bakgrund av att ekonomifunktionen genom åren varit föremål för flera omorganisationer och hög personalomsättning är det ytterst viktigt att det finns tydliga rutiner och processbeskrivningar för arbetet med budget och uppföljning. Avsaknad av tydliga riktlinjer, samsyn om grundläggande principer, kompetensförlust p.g.a. personalomsättning och revideringar av styrmodellen har lett till brister i såväl budgetläggning som redovisning, vilket lett till att strukturella budgetunderskott inte uppmärksammats i tillräcklig tid för att hinna åtgärdas.

Några av de brister som uppmärksammats i granskningen, t ex. vad avser budgeterade volymer har till stor del åtgärdats inför 2021. Dels genom en samsyn om volymerna utifrån befolkningsprognosen, men också genom att redovisade volymer också följs upp mot antal utbetalda "barn- och elevpengar" på ett mer formaliserat sätt. Ett förbättringsområde är det interna arbetet med att beräkna och följa upp inskrivningsgrader (servicenivåer) och fördelning mellan kommunal och fristående regi för att säkerställa att de kommunala förskole- och skolenheterna planerar sin organisation utifrån realistiska bedömningar av barn- och elevtal. Att helt eliminera risk för avvikelser på enhetsnivå kommer dock även fortsättningsvis att vara en stor utmaning.

Inför budget 2022 kommer ett stort fokus läggas på att säkerställa interna "köp- och sälj"-transaktioner, och att dessa dokumenteras i någon form av interna avtal med en fastställd och ömsesidig uppsägningstid. Det gäller t ex. interna köp och försäljning av skolmåltider, modersmål- och studiehandledning, musikundervisning, elevhälsoresurser m.m. Detta har i samband med detaljbudgetarbetet inför 2021 identifierats som ett riskområde.

Barn- och utbildningskontoret har upprättat en beskrivning av budgetprocessen som dokumenterats i lednings- och kvalitetssäkringssystemet "Skolfyren". I processbeskrivningen tydliggörs de olika momenten, tidplan och ansvarsfördelning. Processbeskrivningen kan utvecklas, men utgör redan nu en god grund för det fortsatta arbetet med att kvalitetssäkra budget- och uppföljningsprocessen.

Det är önskvärt att det i planeringsförutsättningarna framgår vilka barn- och elevvolymer barn- och skolnämnden ska planera och organisera verksamheten för. Barn- och utbildningskontoret instämmer också i att det bör tydliggöras på vilket sätt, d.v.s. om, när och hur nämnderna ska kompenseras för volymförändringar. Detta för att kunna vidta adekvata åtgärder så snart avvikelser konstateras, och för att det resultat barn- och skolnämndens redovisar ska bli rättvisande.

Ekonomistöd

Barn- och skolnämndens verksamheter är omfattande med ca 60 förskole- och skolenheter i egen regi, och ett nästan lika stort antal budgetansvariga chefer. Därutöver finns en stor andel verksamhet i fristående regi där barn- och skolnämnden är bidragsgivare, och vad gäller förskoleverksamheten även utövar tillsyn. Barn- och skolnämnden ansvarar även för den myndighetsutövning som omfattar alla elever utifrån kommunens "hemkommunsansvar" såsom skolskjuts, tilläggsbelopp, inskrivning i grundsärskolan och avgiftshantering. Nämndens verksamhet omfattar en budgetram på nära 1,2 miljarder kronor. Det är en stor utmaning att dimensionera ekonomistödet utifrån både ett ekonomistyrningsperspektiv, men också utifrån rektorers och budgetansvarigas olika förutsättningar och behov av administrativt och ekonomiskt stöd.

Ekonomistödet inom barn- och skolnämndens verksamheter har som nämnds ovan varit föremål för flera omorganisationer. Det gäller såväl centralisering/decentralisering av controllers, som övriga stödfunktioner. I dagsläget finns tre (3) controllers centralt placerade på kommunstyrelsekontoret som arbetar mot barn- och skolnämnden och utbildningsnämnden. Dessa är underställda, och arbetsledda av kommunstyrelsekontorets ekonomidirektör, men är "stationerade" på barn- och utbildningskontoret. Inom barn- och utbildningskontoret samordnas arbetet från och med 2021 av verksamhetschefen för verksamhetsstöd och kansli. Därutöver finns visst lokalt ekonomistöd på respektive förskole- och skolenhet. Detta lokala ekonomistöd varierar dock i omfattning och kompetens. Under 2020 har verksamhetscheferna för förskola och grundskola förstärkt ekonomistödet för egenregin genom att

fördela ett särskilt ansvar för budget- och uppföljningsarbetet till en av rektorena för förskolan, och till biträdande verksamhetschefen för grundskolan.

Ekonomistödet har därmed i viss mån förstärkts från 2021. Det bör dock utredas vidare hur rektorernas och enhetschefernas lokala ekonomistöd ska organiseras och kvalitetssäkras, och hur kontinuiteten och kompetensförsörjningen inom organisationen kan säkerställas och utvecklas. Vidare kan ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsekontoret och barn- och utbildningskontoret vad gäller controllerfunktionen och dimensioneringen av ekonomistödet förtydligas.

Åtgärder vid budgetunderskott

Barn- och utbildningskontoret instämmer i att nödvändiga och tillräckliga åtgärder inte vidtagits vid konstaterade budgetunderskott. Det kan också konstateras att vidtagna åtgärder inte alltid fått de önskade effekterna, i alla fall inte inom avsedd tid. En ytterligare brist är att beslut som fattats inte alltid föregåtts av tillräcklig ekonomisk analys och konsekvensbeskrivning.

Genom förändringen av ansvarsstruktur från 2021 med en tydligare avgränsning av nämndens s.k. "hemkommunsansvar" och egenregiverksamhet finns bättre förutsättningar att analysera var åtgärder måste vidtas. Om kommunens riktlinjer för om, när och hur nämnden ska kompenseras för avvikelser i barn- och elevvolym tydliggörs blir det också enklare att bedöma och besluta om åtgärder inom rätt verksamhetsområde. Slutligen är det också av vikt att resursfördelningsmodellen är förutsägbar och accepterad och att beräkningen av barn- och elevpengen är transparent så att det råder samsyn om orsaken till de budgetunderskott som uppstår.

I varje månads- och delårsrapport som överlämnas till barn- och skolnämnden ska det tydligt framgå hur prognosticerade underskott ska åtgärdas. Åtgärderna ska vara tydligt tidsatta och möjliga att följa upp.

Säkerställa att påvisade brister hanteras inom nämndens interna kontroll

Uppföljning och avstämning av volymerna, d.v.s. antal barn och elever har inarbetats i barn- och skolnämndens internkontrollplan för 2021. Korrekta prognoser och kontinuerlig avstämning är helt avgörande för att uppnå en budget i balans, och att beslut om åtgärder vid avvikelser kan fattas på rätt grunder.

Ansvar för uppföljning av ansvar och befogenheter avseende budgetering och uppföljning för de fristående alternativen har tydliggjorts i den nya ansvarsstrukturen, och ingår också som en internkontrollpunkt i barn- och skolnämndens internkontrollplan för 2021.

Barn- och skolnämndens internkontrollplan och uppföljningen av planen är ett fortsatt utvecklingsområde under 2021.

Lagkrav

Kommunallagen (2017:725) 6 kap.

Koppling till gällande styrdokument

- Mål & Budget
- Styrmodell för Norrtälje kommun
- Reglemente för driftbudget och investeringsprojekt i Norrtälje kommun

Ekonomiska konsekvenser och riskanalys

Barn- och skolnämndens är en omfattande verksamhet omsätter en nettobudget på nära 1,2 miljarder kronor. Bristande ekonomistyrning kan leda till stora ekonomiska förluster och ineffektiv användning av kommunens resurser.

Förvaltningens analys och slutsatser

Barn- och utbildningskontoret instämmer i allt väsentligt med revisorernas iakttagelser och bedömningar. Fungerande ekonomistyrning förutsätter kontinuerlig uppföljning och tydlig avvikelsehantering. En förutsättning är också god framförhållning vid anpassning till demografiska förändringar. Effektiviseringskrav i barn- och skolnämndens verksamhet i kombination med omorganisationer och personalomsättning inom barn- och utbildningskontorets ekonomistöd har lett till brister i såväl budget- och uppföljningsprocessen och en otillfredsställande intern kontroll.

Revisionen belyser vikten av tydliga rutiner och riktlinjer vilket är särskilt viktigt då barn- och skolnämndens verksamhet påverkas starkt av befolkningsutveckling, nya lagkrav från staten och uppdrag från kommunfullmäktige. De rekommendationer som lämnas i granskningsrapporten utgör ett viktigt underlag för det fortsatta förbättringsarbetet.

Tidplaner

Ärendet behandlas vid barn- och skolnämndens arbetsutskott den 24 maj och vid barn- och skolnämndens sammanträde den 7 juni 2021.

Jenny Nordström
Förvaltningsdirektör
Barn- och utbildningskontoret

Agneta Brus
Verksamhetschef verksamhetsstöd & kansli
Barn- och utbildningskontoret

Bilagor

1. Missiv Granskning av ekonomistyrning med fokus barn- och skolnämnden samt utbildningsnämnden
2. Granskning av ekonomistyrning Februari 2021

Beslut skickas till

Kommunstyrelsen