

Granskning av ekonomistyrning

Norrtälje kommun

Februari 2021

Kristian Damlin
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Hugo Horstmann



Innehållsförteckning

Sammanfattning

1.	Inledning	4
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	4
1.3.	Revisionskriterier	4
1.4.	Avgränsning	5
1.5.	Metod	5
2.	Iakttagelser och bedömningar	6
2.1.	Revisionsfråga 1	6
2.2.	Revisionsfråga 2	9
2.3.	Revisionsfråga 3	12
2.4.	Revisionsfråga 4	17
2.5.	Revisionsfråga 5	19
2.6.	Revisionsfråga 6	20
2.7.	Revisionsfråga 7	23
2.8.	Revisionsfråga 8	26
3.	Revisionell bedömning	29
3.1.	Rekommendationer	30


Sammanfattning

Granskningen syftar till 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.

Vi bedömer att kommunstyrelsen **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå. Vi bedömer att barn- och skolnämnden **ej** har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt vidare att den interna kontrollen inom granskningsområdet är **inte helt** tillräcklig.

Vi bedömer att utbildningsnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt att den interna kontrollen inom granskningsområdet är **inte helt** tillräcklig. I tabellen nedan redovisas bedömning per revisionsfråga enligt trafikljusmodellen. Iakttagelser och motivering till respektive bedömning redogörs för i rapporten.

Revisionsfrågor	Kommunstyrelsen	Barn- och skolnämnden	Utbildningsnämnden
1) Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?			
2) Finns det regler och riktlinjer för nämndernas ekonomistyrning?			
3) Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper?			
4) Är fördelningen av ansvar och befogenheter i nämndernas verksamhet tydlig?			
5) Har nämnderna en god prognossäkerhet?			
6) Säkerställer nämnderna en löpande kunskap om ekonomiskt läge?			
7) Vidtar nämnderna åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?			

8) Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat underskott?			
--	---	--	--

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Se över kommunens befolkningsprognoser samt tydliggör på vilket sätt (servicenivåer) nämnderna ska kompenseras för volymförändringar.
- Säkerställ implementering och genomförande avseende kvarstående samt pågående förbättringsåtgärder avseende kommunens ekonomiprocesser utifrån genomförd genomlysning.
- Gör en djupare analys av nämndernas ekonomiska förutsättningar, utifrån att nämndernas samlade prognos under år 2020 vid samtliga rapporteringstillfällen avviker gentemot nämndernas totala ram.
- Tydligöra att nämnderna vid prognostiserat underskott (i såväl verksamhetsplan och budget som löpande uppföljning) ska redovisa åtgärder för en ekonomi i balans. Dessa åtgärder behöver vara kostnadsbedömda samt tidsatta och följas upp frekvent.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi barn- och skolnämnden samt utbildningsnämnden 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.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

En fungerande ekonomistyrning är en viktig del av den samlade styrningen och ledningen av kommunen. Att en och samma nämnd eller verksamhet under flera år har stora återkommande ekonomiska underskott kan tyda på att ekonomistyrningen inte fungerar, på bristande politiskt ansvarstagande eller att resursfördelningen inte sker utifrån realistiska underlag. Återkommande ekonomiska underskott riskerar medföra att kommunen inte klarar av att bedriva en verksamhet med god ekonomisk hushållning.

Barn- och skolnämnden och Utbildningsnämnden ansvarar enligt kommunallagen kap 6 § 6 för att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt. Kommunstyrelsen ansvarar enligt samma lag kap 11 § 8 för att ett förslag till budget upprättas. Det är kommunstyrelsen som ska tydliggöra när de olika nämnderna ska inlämna underlag med mera till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ska enligt samma lag ha uppsikt över nämndens verksamhet.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det som angeläget att under år 2020 göra en granskning av kommunstyrelsens mål- och budgetprocess samt av barn- och skolnämndens och utbildningsnämndens ekonomistyrning.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till 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.

Revisionsfrågor:

1. Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?
2. Finns det regler och riktlinjer för nämndernas ekonomistyrning?
3. Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (inom nämnderna)
4. Är fördelningen av ansvar och befogenheter i nämndernas verksamhet tydlig?
5. Har nämnderna en god prognossäkerhet?
6. Säkerställer nämnderna en löpande kunskap om ekonomiskt läge?
7. Vidtar nämnderna åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?
8. Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?

Revisionsfråga 1–4 utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet.

Revisionsfråga 5–8 utgör grund för bedömning av intern kontroll.

Revisionsfrågorna besvaras utifrån bedömningsskalan uppfyllt/delvis uppfyllt/ej uppfyllt. Den samlade bedömningen av syftet avseende ändamålsenlighet och internkontroll utgår från bedömningsskalan i allt väsentligt/inte helt/ej.

1.3. Revisionskriterier

- Kommunallag 6:6, 11:8 samt 6:1
- Kommuninterna styrdokument/särskilda fullmäktigebeslut som rör granskningsområdet

1.4. Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen och barn- och skolnämnden samt utbildningsnämnden och avser i huvudsak innevarande år. Till viss mån omfattas även tidigare år.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning av riktlinjer, regler och rutiner inom området, dokumenterad ansvarsfördelning, ekonomiska underlag, prognoser och uppföljningar, protokoll och underliggande handlingar med mera.

Följande funktioner har intervjuats för granskningen:

- Kommunstyrelsens presidium
- Barn- och skolnämndens presidium
- Utbildningsnämndens presidium
- Biträdande kommundirektör
- Tf. ekonomichef tillika kvalitetschef, kommunledningskontoret
- Koncerncontroller, Kommunledningskontoret
- Controller, Kommunledningskontoret
- Förvaltningsdirektör, Barn- och skolförvaltningen
- Ekonomichef, Barn- och skolförvaltningen
- Enhetschef juridik och kansli, Barn- och skolförvaltningen
- Verksamhetschef gymnasiet, Barn- och skolförvaltningen
- Verksamhetschef grundskola, Barn- och skolförvaltningen
- Biträdande verksamhetschef, Barn- och skolförvaltningen
- Verksamhetschef förskola, Barn- och skolförvaltningen

Samtliga som intervjuats för granskningen har getts möjlighet att faktagranska revisionsrapporten.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Revisionsfråga 1

Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?

2.1.1. Iakttagelser

Kommunstyrelsens roll

Av Reglemente för kommunstyrelsen, fastställt av kommunfullmäktige 2020-02-17 § 13 framgår att kommunstyrelsen är kommunens ledande förvaltningsorgan och har ansvar för hela kommunens utveckling, samordning och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen leder och samordnar förvaltningen av kommunens angelägenheter och ekonomi enligt kommunallagen (2017:7259). Kommunstyrelsen ska också ha uppsikt över nämndernas verksamhet.

I kommunens styrfunktion ingår att;

- leda arbetet med att samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten,
- övervaka att de av kommunfullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt,
- tillse att uppföljning sker till kommunfullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Översyn av kommunens ekonomiska processer

I december år 2019 framkom att de ekonomiska prognoserna för kommunstyrelsen inför år 2020 avvek från vad som tidigare aviserats, vilket föranledde beslut om sparpaket inom Kommunstyrelsekontoret samt en fördjupad analys av det ekonomiska resultatet och kommunens ekonomiprocesser. På tjänstepersonsnivå inrättades det under första kvartalet år 2020 ett budgetteam, bestående av sex personer; biträdande kommundirektör, tf. ekonomichef, kommunkoncerncontroller, redovisningschef, två controllers (för kommunstyrelsen och tekniska kontoret). Budgetteamet inrättades i huvudsak för att säkerställa en samlad hantering av mål- och budgetprocessen, vilken tidigare hanterats av enskilda tjänstepersoner. Detta utifrån tidigare brister samt att det varit svårigheter med bemanning av ekonomiavdelningen. Planen är att utvärdera budgetteamet och dess arbete i syfte att ta ställning till om detta även ska vara en långsiktig lösning. Budgetteamet har identifierat behov av revidering av styrmodellen enligt nedan:

- Mål- och uppföljningskedjan behöver förenklas, den upplevs för komplex idag. Det handlar framförallt om att se över uppdrag och indikatorer.
- Principer för ekonomistyrning behöver förenas med beslutad styrmodell.
- Rapporteringscykeln har reviderats, vilket innebär att delårsrapport 1 från och med år 2021 avser perioden tom sista april (tidigare sista mars).
- Se över vilka underlag i budget och uppföljning som behöver hanteras politiskt respektive vilka delar som hanteras på förvaltningsnivå.

Styrmodell för Norrtälje kommun

Kommunstyrelsen beslutade under år 2019 att föreslå kommunfullmäktige att besluta anta *Styrmodell för Norrtälje kommun*. Kommunfullmäktige antog de nya riktlinjerna 2019-11-11 § 259.

Styrmodellen beskriver kommunens ansvarsfördelning och roller avseende fastställande och uppföljning av mål och resultat; gemensamma begrepp, principer för mål, tidplan etc. Norrtälje kommuns styrmodell sammanfattas i fyra bärande förhållningssätt:

- Fokus på de som bor, verkar och vistas i Norrtälje kommun
- Ett helhetsperspektiv på kommunen och verksamheten, som värnas med dialog och samordning
- Kvalitetssäkring av ekonomi och verksamhet genom systematiskt arbete med en enhetlig målstruktur och tydliga indikatorer
- Aktivt arbete för ständiga förbättringar och verksamhetsutveckling, genom kontinuerligt fokus på uppföljning, analys, resultat, erfarenheter och slutsatser.

Kommunens chefer ansvarar för att mål- och resultatstyrning, uppföljning och kvalitetsarbete fungerar i verksamheten.

Styrmodellen består av sex beskrivna grundprinciper:

- Styrmodellen ska vara enkel och tydlig för såväl förtroendevalda som tjänstepersoner och inte innehålla onödiga lager, dupliceringar eller för många styrdokument utan tydlig styrverkan.
- De mål som formuleras ska ha styrverkan i verksamheten, dvs tydligt ange vad som är prioriterat och vilka resultat som förväntas inom satta ekonomiska ramar.
- Ett helhetsperspektiv eftersträvas i styrningen, för att möjliggöra politiska prioriteringar mellan mål och verksamheter, samt för att främja ett arbetssätt som sätter invånaren först, utan att låta sig hindras av organisatoriska stuprör. Det betyder också att alla verksamheter inom kommunen ska se och förstå sin del i helheten och att ingen del ska lämnas utanför styrningen.
- Kommunens årscykel utgår från logiken omvärlds/nulägesanalys - ekonomiska ramar - övergripande politisk inriktning - konkretisering - genomförande - uppföljning, men ger samtidigt utrymme för omprövningar när omständigheter förändras.
- En åtskillnad görs mellan strategisk politisk styrning (vad-fokus: politikens inriktning, mål, prioriteringar och önskade effekter) och operativ verksamhetsstyrning (hur-fokus: styrningen av förvaltningens verksamhet, ekonomi och personal så att vi lyckas med vårt uppdrag och så effektivt som möjligt förverkligar den politiska inriktningen och tillgodoser medborgarnas behov inom givna ekonomiska ramar).
- Kopplingen mellan övergripande styrprocesser och det som sker på verksamhetsnivå är viktig. Speglas inte de övergripande målen i de aktiviteter som sker på verksamhetsnivå, saknar kommunen styrning från de som ytterst är ansvariga för all kommunal verksamhet.

Reglemente för driftbudget och investeringsprojekt

Kommunstyrelsen beslutade 2020-04-08 (KS § 59) föreslå Kommunfullmäktige att fastställa reglemente för driftbudget och investeringsprojekt i Norrtälje kommun. Reglementet syftar till att tydliggöra kommunens regler för driftbudget och investeringsprojekt samt avvikelser och återrapportering. Reglementet är ett stöd för genomförandet av kommunfullmäktiges övergripande styrdokument Mål och budget 2020-2022. I reglementet redogörs för vilken politisk instans som beslutar om; driftbudget, taxor och avgifter, bidrag till utförare, investeringar samt ombudgeteringar.

Kommunens mål- och budgetprocess

I ovan beskriven styrmodell redogörs för kommunens årshjul avseende planering och budgetering av verksamheten, enligt bild 1.

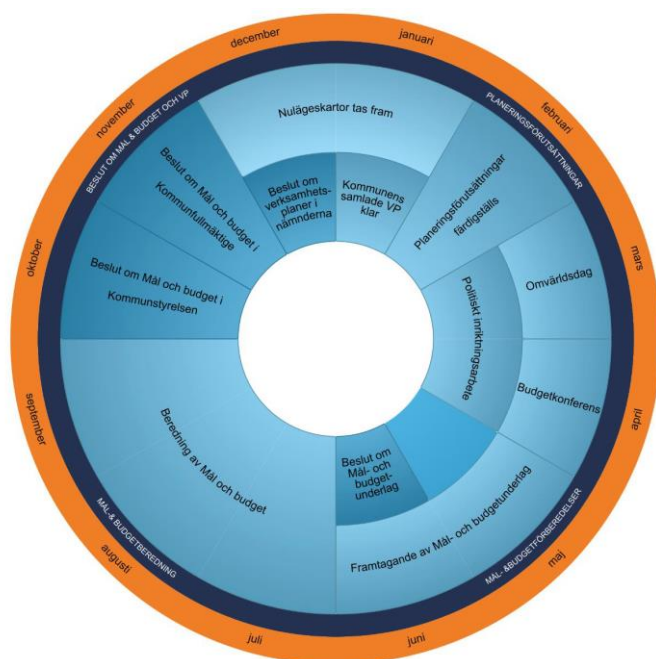


Bild 1. Kommunens mål- och budgetprocess.

Kommunens mål- och budgetprocess samordnas och leds av kommunstyrelsekontoret. Arbetet inleds med framtagande av en nulägeskarta på respektive förvaltning, det finns inget krav på att denna hanteras/beslutas i nämnd. Dock uttrycks en förväntan om att nämnden informeras om nulägeskartan. Planeringsförutsättningarna är, i likhet med nulägeskartan, ett underlag som tas fram av tjänstemannaorganisationen. Budgetdialogerna sker med nämndernas majoritetsrepresentanter samt förvaltningsdirektörer. Budgetanvisningarna beslutas inte av kommunstyrelsen, avstämning sker med majoritetsstyret. Budgetanvisningarna gick ut i juni efter budgetdialogerna hade genomförts. Kommunstyrelsen och nämnderna beslutar om mål- och budgetunderlag. Deadline för att besluta om mål- och budgetunderlag flyttades för år 2021 fram till september. Kommunfullmäktige beslutade om budget i december (vanligtvis november) och därefter beslutar nämnderna om verksamhetsplan och budget i januari-februari. I samband med våra intervjuer (november 2020) beskrevs att anvisningarna skulle skickas ut till nämnderna i månadsskiftet november/december.

I intervjuer framhålls att delar i styrmodellen under år 2020 har frångåtts med hänvisning till pandemin samt som en del av kommunstyrelsens sparpaket, t.ex. omvärldsdag och systematiska dialoger i samband med delårsrapporterna. Målkedjan har följts på kommunstyrelsenivå men för andra nämnder har delar i målkedjan inte hanterats fullt ut, framförallt har inte mål definierats på avdelnings- och enhetsnivå

2.1.2. Bedömning

Revisionsfrågan bedöms **delvis uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det finns en beslutad styrmodell, däremot har modellen inte implementerats fullt ut under året. Delar av styrmodellen har frångåtts under år 2020 med anledning av rådande pandemi.

- Styrmodellen är inte tillräckligt tydlig kring hur befarade budgetunderskott ska hanteras. Det bör finnas detaljerade rutiner/mallar kring hur åtgärds- och handlingsplaner ska utformas för att uppnå ekonomi i balans under aktuellt budgetår.
- Planeringsförutsättningar omfattar beskrivning av ramarna utifrån kommunens ekonomiska förutsättningar, effekt av uppräknings av nämndernas anslag samt uppgifter om kommunens budgetprinciper. Planeringsförutsättningarna beslutas ej av kommunstyrelsen.
- Nulägeskarta samt budgetanvisningarna beslutas av tjänstepersonsorganisationen, inte av kommunstyrelsen.
- Kommunen har både internt och genom extern utredning sett över sina ekonomiprocesser under 2020. Åtgärder för att tillse de brister som noterades vid dessa genomlysningar har inletts och är pågående, dock ej slutförda.

2.2. Revisionsfråga 2

Finns det regler och riktlinjer för nämndernas ekonomistyrning?

2.2.1. Iakttagelser

Ekonomistyrning inom barn- och utbildningskontoret

Som beskrivs under revisionsfråga 1 ovan utgår nämnderna från kommunens övergripande budgetprocess. Kompletterande det utgår nämnden från de tidplaner som kommunstyrelsekontoret tar fram relaterat till såväl planerings- som uppföljningsprocessen.

I nämndernas verksamhetsplan och budget fördelas budget både på verksamhetsnivå, avdelningsnivå och sen även på rektors-/enhetsnivå. I intervju beskrivs att budgetansvariga chefer har ett tydligt ansvar att hålla sin fastställda budget.

Verksamhetschefer inom barn- och utbildningskontoret beskriver att dom inte är delaktiga i den övergripande budgetprocessen utan att involvering och delaktighet sker när arbetet med internbudgeten påbörjas. Inför år 2020 beslutades om en ny styrmodell vilket resulterade i att budgetprocessen blev försenad. Inom ramen för budgetarbetet beskrivs i intervju att controllers träffar respektive verksamhet och går igenom dess personalbehov och volymförutsättningar. Utöver detta beskrivs att det löpande under verksamhetsåret genomförs möten i olika former mellan ansvarig verksamhetschef samt direktrapporterande chefer. Formerna för detta varierar mellan verksamhetsområdena, i något fall genomförs workshops där biträdande verksamhetschef tillsammans med controllers träffar budgetansvariga chefer. Dessa beskrivs dock inte vara obligatoriska. Det som beskrivs vara gemensamt vid dessa olika typer av träffar att man går igenom utfall mot budget samt eventuella förbättringsåtgärder samt även går igenom aktuell prognos. I relation till genomgång av budget beskrivs även att volymer kopplade till verksamheten diskuteras.

Rektorerna ansvarar för att lägga budget och därefter går ansvarig verksamhetschef igenom och sammanställer detta tillsammans med controller. Det upplevs saknas tydliga tidplaner och anvisningar för budgetarbetet, där det redan tidigt under året finns ett tydligt årshjul samt givna förutsättningar. I intervjuer beskrivs att det under pågående budgetprocess kommer nya inspel och tillägg från förvaltningen vilket rektorerna behöver hantera. Det finns ett antal övergripande datum satta vilket distribueras via ett informationsbrev från förvaltningen i augusti och i samband med det kan rektorerna påbörja internbudgetarbetet. Därefter kommer information löpande, i huvudsak via mail vilket sedan vidare distribueras i organisationen. Verksamhetscheferna beskriver att det inte varit tillräcklig ordning och reda gällande budget och uppföljning. Under år 2020 har det pågått arbete med att utveckla budgetprocessen för år 2021, vilket innebär att processen upplevs tydligare inför år 2021. I intervju med förvaltningsledningen framgår att det tagits fram en beskrivning av budgetprocessen, både kring vilka moment som ska genomföras samt när i tid. Det beskrivs finnas en otydlighet kring vilka mallar som ska användas för budgetering. I barn- och utbildningskontorets interna budgetprocess är det de senast använda mallarna som har lagts in. Inför år 2021

finns övergripande rutiner för budgetprocessen dokumenterade i Skolfyren. Detta beskrivs vara grund att bygga vidare på gällande förvaltningens interna budgetprocess.

Bägge nämnderna tar del av 5 rapporteringar omfattande ekonomiskt- och eller verksamhetsresultat och prognos både för nämnden som helhet och per verksamhet samt ansvarskod. Verksamhetschef lämnar fem prognoser per år. Det beskrivs i huvudsak vara rektorernas prognoser som aggregerats på verksamhetschefsnivå. Inom grundskolan har biträdande verksamhetschef workshops vid de fem tillfällen som budgetansvariga ska lämna in prognoser. Dessa workshops har inte varit obligatoriska, dock är planen att de blir obligatoriska under år 2021. Controllerstödet beskrivs ha förändrats från mer individuellt stöd där rektorerna tidigare hade egna sittningar, till att det nu anordnas workshops där controllers träffar flera rektorer vid samma tillfälle.

I uppföljningsrapporter samt i intervjuer beskrivs att personalomsättningen inom ekonomifunktionen har varit en försvårande omständighet. Det tar tid att komma in i ett nytt uppdrag som controller/ekonom/ekonomichef, vilket i kombination med avsaknad av tydliga rutiner och tidplaner försvårat såväl budget- som uppföljningsarbetet. Detta har lett till felaktigheter i budgetarbetet både för barn- och skolnämnden som för utbildningsnämnden. En annan konsekvens det fått är att det varit svårigheter att förklara varför en viss verksamhet gått med underskott. Det upplevs vidare finnas en otydlighet inom barn- och utbildningskontoret kring vem som är ansvarig för att koordinera och samordna arbetet med befolkningsprognoser och volymer.

Barn- och skolnämndens presidium upplever att det inte funnits tillräcklig tydlighet avseende nämndens ekonomistyrning samtidigt som bedömningen är att ekonomifunktionen varit underdimensionerad. Det har blivit tydligt i form av felbudgeteringar, framförallt avseende volymer men även i form av felaktigheter i tabeller i den ekonomiska uppföljningen. Detta ledde till att ordförande och vice ordförande började ha månadsvisa möten med barn- och utbildningskontorets ekonomichef från sommaren 2020. De ekonomiska uppföljningarna som rapporteras till nämnd är inte klara till hantering i arbetsutskott vilket innebär att arbetsutskottet inte kan gå igenom handlingarna innan de tas upp i nämnden.

Barn- och skolnämndens budget och verksamhetsplan

Av *Verksamhetsplan för 2020-2022* antagen av nämnden vid sammanträde 2020-02-03 § 3 framgår:

- Beskrivning av barn- och skolnämndens ansvar och uppgifter.
- Mål för nämnden, med utgångspunkt i av kommunfullmäktige fastställda målområden. Ett nämndmål utgår från målområde 1 avseende en kommun med sund och hållbar ekonomi. Under år 2020 inriktas arbetet på ekonomi i balans samt en effektiv verksamhet. Det finns också tre uppdrag preciserade varav ett avser att säkerställa att resurser fördelas efter elevernas förutsättningar och behov på såväl huvudmanna- som skolenhetsnivå.
- Nämndens samlade driftbudget för åren 2020-2022, inklusive förändring i mnkr samt jämförelse med utfall 2018 och budget 2019 samt redogörelse för förändringar i budgetram jmf med tidigare år, inklusive volymförändringar.
- Nämndens driftbudget per verksamhet (t.ex. förskola, grundskola, grundsärskola m.m.), i mnkr, föregående år och för år 2020. Detta kompletteras med redogörelse för volym per verksamhetsområde.

Internkontroll barn- och skolnämnden

Barn- och skolnämndens *Internkontrollplan 2020*, antagen av nämnden 2019-09-02 § 92, omfattar inom området Ekonomiska processer en risk *Utförare av förskole-/skolverksamhet erhåller felaktigt bidrag*. Av internkontrollplan framgår konsekvens, kontrollmoment, metod, kontrollansvarig, frekvens samt risk- och konsekvensskattning. Det finns också en bakgrundsbeskrivning samt redogörelse för aktuell rutin. Granskning ska genomföras 2 ggr/år av att handläggningsrutinerna följs (stickprov), samt 4 ggr/år av utbetalningsunderlag (stickprov). I åiterrapporteringen av Internkon-

trollrapport per mars till nämnden konstateras att inga kontroller har genomförts under första kvartalet. I Internkontrollrapporten per augusti är bedömningen att färdiggraden uppgår till 50 %. Uppföljning av utbetalda utförare pågår, men är dock inte färdig vid rapporteringstillfället. Fullständig uppföljning av internkontrollplanen görs i samband med verksamhetsberättelse per helåret varför vi vid tid för granskning ännu ej har kunnat ta del av denna uppföljning.

Utbildningsnämndens budget och verksamhetsplan

Av *Utbildningsnämndens Verksamhetsplan för 2020-2022*, antagen av nämnden vid sammanträde 2020-02-05 § 4 framgår:

- Beskrivning av utbildningsnämndens ansvar och uppgifter.
- Mål för nämnden, med utgångspunkt i av kommunfullmäktige fastställda målområden. Ett nämndmål utgår från målområde 1 avseende en kommun med sund och hållbar ekonomi. Under år 2020 inriktas arbetet på ekonomi i balans samt en effektiv verksamhet. Det finns också tre uppdrag preciserade varav ett avser att säkerställa att resurser fördelas efter elevernas förutsättningar och behov på såväl huvudmanna- som skolenhetsnivå.
- Nämndens samlade driftbudget för åren 2020-2022, inklusive förändring i mnkr samt jämförelse med utfall 2018 och budget 2019 samt redogörelse för förändringar i budgettram jmf med tidigare år, inklusive volymförändringar.
- Nämndens driftbudget per verksamhet (t.ex. förskola, grundskola, grundsärskola m.m.), i mnkr, föregående år och för år 2020. Detta kompletteras med redogörelse för volym per verksamhetsområde.

Internkontroll utbildningsnämnden

Internkontrollplanen

Utbildningsnämndens *Internkontrollplan 2020*, antagen av nämnden 2019-09-04 § 70, omfattar inom området Ekonomiska processer två risker *Uppföljning av elevvolym* och *Utförare av skolverksamhet erhåller felaktigt bidrag*. Av internkontrollplan framgår konsekvens, kontrollmoment, metod, kontrollansvarig, frekvens samt risk- och konsekvensskattning. Det finns också en bakgrundsbeskrivning samt redogörelse för aktuell rutin. I granskningen ingår att säkerställa att det finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning och kontroll av elevvolym samt att prognoser över elevvolym är tillförlitliga. Granskning avseende felaktigt bidrag ska genomföras 2 ggr/år av att handlägningsrutinerna följs (stickprov), samt 4 ggr/år av utbetalningsunderlag (stickprov). Uppföljning avseende elevvolym ska ske i samband med månads- och delårsrapporter.

Uppföljning av internkontrollplanen

I åiterrapporteringen av Internkontrollrapport per mars till nämnden (UN 2020-05-13 § 36) konstateras att inga kontroller har genomförts under första kvartalet avseende kontroll av rutiner för utbetalning av bidrag/peng till utförare av gymnasieskola och gymnasiesärskola. I uppföljning av elevvolym konstateras att ett projekt påbörjats i september 2019 i syfte att säkerställa elevvolym och prognoser för gymnasieskola och gymnasiesärsskola. En struktur för redovisning och uppföljning av elevantal har tagits fram och målsättningen var att färdigställa processbeskrivningar och rutiner i Skolfyran under första kvartalet år 2020. Det kvarstår vissa processbeskrivningar och projektet har förlängts till 2020-06-30. I bägge fallen hänvisas till resursbrist till följande av rådande "corona-läge".

I Internkontrollrapporten per augusti (UN 2020-10-14 § 91) är bedömningen att färdiggraden uppgår till ca 25 % avseende bidrags-/pengkontrollen. Gällande uppföljning av elevvolym är bedömningen att färdiggraden uppgår till ca 60 %. Barn- och utbildningskontoret bedömer att det finns fungerande rutiner för att följa upp elevvolymerna i gymnasieskolan. En ytterligare kontroll kommer att genomföras under sista kvartalet då elevräkning per september har slutförts. Fullständig uppföljning av internkontrollplanen görs i samband med verksamhetsberättelse per helåret varför vi vid tid för granskning ännu ej har kunnat ta del av denna uppföljning.

2.2.2. Bedömning

Revisionsfrågan bedöms **ej uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Nämndernas huvudsakliga styrande dokument avseende ekonomistyrning är verksamhetsplan med budget samt till del också internkontrollplanen. Båda nämnderna har antagit verksamhetsplan, budget och internkontrollplan.
- Nämnderna har inte antagit några nämndspecifika rutiner eller anvisningar för sitt budget-, uppföljnings- och prognosarbete. I delar finns rutiner (beskriven budgetprocess) samt anvisningar. Vi bedömer dock inte detta som tillräckligt, då vi i granskningen konstaterar flera brister/missar i aktuella processer i form av felaktigheter i budget och redovisning.
- Ingen av nämnderna har vid granskningstillfället genomfört samtliga kontrollmoment i internkontrollplanen utan detta görs i samband med verksamhetsberättelsen för år 2020.

2.3. Revisionsfråga 3

Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (inom nämnderna)

2.3.1. Iakttagelser

Kommunövergripande fördelningsprinciper

I *Styrmodellen för Norrtälje kommun* framgår att kommunen ska ha en tydlig process för resursfördelning som ligger till grund för nämndernas ekonomiska tilldelning. Processen har sin startpunkt i den förväntade befolkningsutvecklingen och de skatteintäktsprognoser som följer av denna. När det inte är möjligt eller lämpligt att utgå från dessa prognoser använder kommunen istället en form av anslagsfinansiering. Resursfördelningsprocessen ska bygga på hållbara grundprinciper och vara transparent. Den befolkningsstatistik som används för fördelningen är baserad på kommunens befolkningsprognos.

I *Reglemente för driftbudget och investeringsprojekt i Norrtälje kommun* tydliggörs att Kommunfullmäktige fastställer en nettoram per nämnd/styrelse med en fördelning netto per verksamhet för respektive nämnd/styrelse i Mål och budget. I nämnds budget ska tydligt framgå vad som är externa och interna intäkter samt kostnader. Avvikelse i förhållande till beslutad budget redovisas i samband med uppföljning och rapportering. Nämnd får inte besluta om åtgärder som medför kostnader för annan nämnd utan att den andra nämnden godkänt åtgärden. När en nämnd fattar ett beslut eller avstår från att fatta ett beslut med konsekvens för annan nämnd ska ärendet alltid samberedas med berörda nämnder.

De beräknade ekonomiska ramarna för verksamheten, skatteintäkter och bidrag samt effekter av investeringar ska vara i balans och uppfylla det finansiella målet att överskottet ska uppgå till 2 %. För att ha en positiv utveckling av kommunens ekonomi ska skatter, utjämning, bidrag och fastighetsavgift öka mer än verksamhetens nettokostnad.

I styrmodellen tydliggörs att budgettilldelningen för föregående år, samt aktuell befolknings- och skatteprognos och nulägesanalysen som sammanställts i planeringsförutsättningarna är startpunkten för kommande års tilldelning (korrigerat för tidigare satsningar som inte varit en permanent del av driftsbudgeten). Nämnderna erhåller inte per automatik någon kompensation med hänsyn till årlig uppräknings. Justeringar av budgetramarna görs med utgångspunkt i befolkningsstatistiken och de behov och åtaganden som följer av dessa, men styrs ytterst av de politiska prioriteringar som görs. Årliga volymförändringar ska beaktas i planeringsprocessen och slutlig nivå fastställas i beredning av Mål och budget.

Ekonomiska förutsättningar för budget kommande år och plan för de kommande två åren fastställs i planeringsförutsättningar. Planeringsförutsättningarna för budget 2021 och plan för 2022–2023 anger ekonomiska förutsättningar för budget 2021 och plan 2022–2023.

I intervjuer med budgetteamet beskrivs att inför budget år 2020 var det en generell prisuppräkning som är lägre än faktisk kostnadsökning vilket innebär ett effektiviseringskrav för verksamheterna. Detta effektiviseringskrav behöver tydliggöras inom ramen för resursfördelningen.

Den befolkningsprognos som ligger till grund för resursfördelningen utgår från föregående år, med hänsyn tagen till SCB:s slutliga befolkningsprognos. Den faktiska befolkningsprognosen är ett beställningsuppdrag som levereras av externa konsulter. Det beskrivs i intervjuer att det finns olika åsikter kring volymeräkningarna och det ges exempel på parametrar som inte finns med t.ex. personer som saknar personnummer. Det har inom ramen för resursfördelningsmodellen inte tydliggjorts några faktiska servicenivåer (dvs. hur stor del av en åldersgrupp som tar del av en viss tjänst, t.ex. antalet inskrivna barn i förskola, andelen äldre som nyttjar hemtjänst etc). Detta då man historiskt velat ha en flexibel modell. I intervjuer beskrivs dock att detta borde beaktas.

Budgetteamet beskrivs haft dialog med barn- och utbildningskontoret i syfte att hantera den prognosmiss/förändring som uppmärksammades i maj år 2020, vilken beskrivs vara kopplat till volymavvikelse i form av en budgetmiss. Det finns vid tid för granskning inte en samsyn kring vad budgetmissen består i. I samband med faktagranskning framhålls att arbetet med att uppnå en samsyn har prioriterats inför år 2021.

Fördelningsprinciper barn- och skolnämnden

Barn- och skolnämnden fastställde Verksamhetsplan för 2020-2022 vid sammanträde 2020-02-03 § 3. Nämndens budgetram för år 2021 uppgår till -1 127,6 mnkr och utgår från av kommunfullmäktige beslutad budget. I samband med fastställande av budget fastställdes även socioekonomisk fördelning för förskola, förskoleklass och grundskola 2020 samt fördelning av bidrag för skärgårds- och landsbygdsförskolor.

Barn- och skolnämndens budgetram för 2020 ökar med 3,4 % jämfört med 2019 med hänsyn taget till att budgetram på 15,9 mnkr överförts till Kultur- och fritidsnämnden från 2020.

I ramberäkningen för 2020 har pris- och löneuppräkning kompenserats med 1%, vilket motsvarar 11,5 mnkr. Utöver detta har barn- och skolnämndens budgetram räknats upp med 31 mnkr i en ospecificerad politisk prioritering, 3 mnkr för införande av lärarassistenter och utökning av barnomsorg på obekvämtid samt 1 mnkr för en satsning på psykisk hälsa. Samtidigt har barn- och skolnämndens budgetram räknats ned med -6 mnkr som en följd av lägre volymer (antal barn/elever) för år 2020. Budgetram för musik- och kulturskoleverksamheten på 15,9 mnkr har överförts till kultur- och fritidsnämnden. Vidare har en budgetteknisk justering på 2,7 mnkr genomförts som en följd av kommunstyrelsekontorets omorganisation och centralisering av vissa tjänster på barn- och utbildningskontoret.

Pengfinansierade verksamheter har räknats upp enligt index i planeringsförutsättningarna med 3,3% för lönekostnader och 2,6% för övriga kostnader, med undantag för den s.k. "nivåpengen" för grundsärskoleelever i fritidshemmet som räknats upp med 1%. Lokalkostnaderna per barn/elev i förskole- och skolverksamheten ökar med totalt ca 5,5 mnkr p.g.a. att nya förskole- och skollokaler tas i bruk under 2020, vilket medför en högre genomsnittlig lokalpeng per barn i bidragsberäkningen till de fristående utförarna.

Antalet barn och elever i Norrtälje kommun fortsätter att öka, om än inte i den snabba takt som förutspått i tidigare befolkningsprognoser. Under planperioden 2020-2022 beräknas antalet barn i förskoleålder att vara förhållandevis oförändrat, ca 3 200 barn, för att därefter öka till ca 3 600 barn år 2027. Antalet barn i grundskoleålder ökar med ca 425 elever från 6 350 elever 2019 till 6 780 elever hösten 2022. Därefter sker en fortsatt ökning till ca 7 525 barn år 2027.

I verksamhetsplan och budget för år 2020 tydliggörs de viktigaste budgeterade förändringarna kopplat till prioriteringar, volymer, prisuppräkning och budgettekniska justeringar.

Driftbudget per verksamhet, netto, tkr	Utfall	Budget	Budget	Plan	Plan
	2018	2019	2020	2021	2022
Kommunledning o nämnder	-1 102	-1 239	-1 282	-1 313	-1 345
Politisk verksamhet ¹	-276	-281	-291	-298	-305
Allmän kulturverksamhet ²	-150	-180	-186	-191	-195
Musik- och kulturskola ³	-17 132	-15 640	-	-	-
Öppen förskola	-848	-420	-667	-683	-700
Förskola	-349 469	-356 050	-369 630	-378 546	-387 790
Pedagogisk omsorg	-8 697	-8 890	-9 005	-9 222	-9 447
Fritidshem	-54 524	-60 750	-59 030	-60 454	-61 930
Förskoleklass	-45 271	-47 030	-45 690	-46 792	-47 934
Grundskola	-567 929	-579 200	-603 637	-618 198	-633 294
Grundsärskola	-22 695	-22 320	-24 012	-24 591	-25 192
Gemensamma verksamheter	-14 675	-13 700	-14 172	-14 514	-14 868
Summa nämnd	-1 083 845	-1 105 700	-1 127 600	-1 154 800	-1 183 000

Tabell 1. Driftbudget per verksamhet.

Barn- och skolnämnden beslutar om nettobudget för år 2020 per verksamhet enligt tabell 1. I av barn- och skolnämnden beslutad verksamhetsplan och budget för år 2020 saknas redogörelse av vilka ekonomiska åtaganden som ställs på nämnden utifrån beslutad budgetram, dvs. i vilken omfattning som nämnden behöver vidta åtgärder för en ekonomi i balans. Det finns inte någon redogörelse av planerade åtgärder för år 2020 i beslutad verksamhetsplan.

I intervjuer samt i vår genomgång av verksamhetsplan, budget samt uppföljningar framgår att budgeten för år 2020 innehåller flera brister i budgeteringen:

- Volymökningar, -11,2 mnkr. Utfallet visar att antalet barn i förskola, grundskola och grundsärskola var fler än beräknat i verksamhetsplan 2020. Antalet barn i pedagogisk omsorg och fritidsverksamhet var färre än beräknat.
- Misstag i budgetläggning, -14,0 mnkr. I detaljbudgeten som lades i budgetverktyget (Hypergene/Rodret) avvek antalet barn i förskolan jämfört med verksamhetsplanen med -25 över ett årssnitt och antalet elever med -83 st. Det resulterade i en felaktigt beräknad budget på -14 mnkr.
- Underskattat finansiering i resursklasser, -8,8 mnkr. Förklaras av fler elever med behov än förväntat samt en för lågt räknad kostnad per elev i budget.

¹ Avser barn- och skolnämnd (arvoden och ersättningar) samt nämndsekretariat.

² Skapande skola, andel av personalkostnader

³ Den frivilliga musik- och kulturskoleverksamheten överförs till kultur- och fritidsnämnden från och med 1 januari 2020.

- Måltidsverksamheten fick en kraftigt ökad budget för år 2020 vilket möjliggjordes p.g.a. felräknade elevvolymen vid budgetering. Det resulterar i att måltidsverksamheten lämnar ett överskott på 4,7 mnkr.
- Felaktig fördelning av budget mellan elevhälsan och grundskoleverksamheten. Det har resulterat i ett överskott för elevhälsan (egen regi) på 2,4 mnkr.

En utmaning för nämndens planering är volymförändringar i verksamheten, där det i intervjuer beskrivs att det inte finns en samsyn kring kommunens befolkningsprognoser och volymförändringar i verksamheten. I samband med faktagranskning framhålls att arbetet med att uppnå en samsyn har prioriterats inför år 2021. Några av de förklaringar som lyfts fram till felaktigheterna i budget är dels den mänskliga faktorn med nya controllers och oerfaren överbelastad ekonomiansvarig på barn- och utbildningskontoret och dels att budgeten lades i en helt ny ansvarsstruktur, vilket inneburit att föregående års budget inte funnits som referenspunkt och jämförelse. Budget för år 2019 har försökt återskapas under år 2020 genom att sammanföra olika ansvar i den gamla strukturen till den nya, men det har inte varit helt jämförbart.

Fördelningsprinciper Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden fastställde Verksamhetsplan för 2020-2022 vid sammanträde 2020-02-05 § 4. Nämndens budgetram för år 2021 uppgår till -288,8 mnkr och utgår från av kommunfullmäktige beslutad budget. Utbildningsnämndens budgetram för 2020 ökar med 1,3 % jämfört med 2019.

I ramberäkningen för år 2020 har pris- och löneuppräkningskompenserats med 1% vilket motsvarar 3 mnkr. Utöver detta har nämndens ram räknats upp med 1 mnkr till följd av volymökningar. Vidare har en budgetteknisk justering på 0,3 mnkr genomförts som en följd av kommunstyrelsekontorets omorganisation och centralisering av vissa tjänster på barn- och utbildningskontoret.

I verksamhetsplanen för år 2020 bedöms antalet elever i gymnasieskolan öka något mellan 2019 och 2020 för att därefter vara i princip oförändrat fram till 2022. Därefter sker en kraftigare ökning fram till 2027.

Den gemensamma programpengen inom Stockholms län räknas upp med 1% enligt beslut från Storsthlm. För Rodengymnasiets del innebär det effektiviseringskrav på ca 2 mnkr, vilket är skillnaden mellan 1% uppräkningskostnader och faktisk beräknad uppräkningskostnad på 3,3%. Detta kommer att ställa höga krav på ett programutbud som möjliggör effektiva undervisningsgrupper. I verksamhetsplanen specificeras ersättning till utförare avseende pengbelopp och prestationersättning.

I verksamhetsplan och budget för år 2020 tydliggörs de viktigaste budgeterade förändringar kopplat till volymer, prisjustering och budgettekniska justeringar.

Driftbudget per verksamhet, netto, tkr	Utfall	Budget	Budget	Plan	Plan
	2018	2019	2020	2021	2022
Kommunledning och nämnder	-1 036	-1 416	-1 435	-1 468	-1 502
Övrig politisk verksamhet	-302	-370	-375	-384	-393

Allmän fritidsverksamhet	-2 011	-2 082	-2 110	-2 159	-2 209
Gymnasieskola	-231 058	-226 415	-229 513	-234 757	-240 238
Gymnasiesärskola	-19 086	-23 064	-23 380	-23 914	-24 472
Grundläggande vuxenutbildning	-2 326	-2 761	-2 799	-2 863	-2 930
Gymnasial Vuxenutbildning	-13 285	-12 767	-12 942	-13 237	-13 546
Särskild utbildning för vuxna	-754	-1 066	-1 081	-1 105	-1 131
Högskoleutbildning	-1 770	-2 174	-2 204	-2 254	-2 307
Svenska för invandrare	-6 681	-7 485	-7 587	-7 761	-7 942
Gemensamma verksamheter	-5 353	-5 400	-5 374	-5 398	-5 330
Felkonterat	81				
Summa nämnd	-283 581	-285 000	-288 800	-295 300	-302 000

Tabell 2. Driftbudget per verksamhet.

I av utbildningsnämnden beslutad verksamhetsplan och budget för år saknas en samlad redogörelse av vilka ekonomiska åtaganden som ställs på nämnden utifrån beslutad budgetram, dvs. i vilken omfattning som nämnden behöver vidta åtgärder för en ekonomi i balans. Inom ramen för gymnasieskolan redogörs att Rodengymnasiet har ett effektiviseringskrav på 2 mnkr, vilket utgör skillnaden mellan budgeterad uppräkningskostnader om 1 % och faktisk bedömd uppräkningskostnad om 3,3 %. Det finns inte någon samlad redogörelse av planerade åtgärder för ekonomi i balans för år 2020.

I intervjuer samt i vår genomgång av verksamhetsplan, budget samt uppföljningar framgår att budgeten för år 2020 innehåller flera brister:

- Verksamhetsstöd – överskottet per mars +5,2 mkr förklaras med att intäkter för Måltider och Elevhälsan har budgeterades med verksamhetskoderna för gymnasie- och gymnasiesärskolan men utfallet redovisas på verksamhetsstödet. Detta förklarar också delvis det negativa resultatet för skolverksamheterna.
- Både Måltidsverksamheten och Elevhälsan som ingår i raden Verksamhetsstöd har fått interna intäkter som budgeterats på fel verksamhetskod.
- Gymnasieskola – visar ett underskott per maj med -3,6 mkr varav fortsatt högre personalkostnader än budgeterad med 1,9 mkr samt andra verksamhetskostnader på de praktiska programmen. Gymnasieskolan har trots allt ett fortsatt överskott på köp av verksamhet på ca 1,9 mkr. Uteblivna intäkter redovisas på annan verksamhetskod.
- Gymnasiesärskola – visar ett resultat per maj med -2,6 tkr varav ett underskott för skolskjutsar på -0,7 mkr som förklaras med ett misstag i budgeteringen där kostnaden är lagd

som intäkt. Underskott på konto för köp av verksamhet -2,6 mkr ska ses tillsammans med överskott 1,9 mkr för gymnasieskolan.

- Utbildningsnämnden prognostiserade per sista mars en avvikelse på -4,3 mnkr för helåret 2020, vilket beror på risk om högre personalkostnader än budgeterat. I rapporten hänvisas till att personalkostnaderna är felaktigt budgeterade för år 2020 och att dom är för låga.

2.3.2. Bedömning

Revisionsfrågan bedöms **delvis uppfylld** avseende utbildningsnämnden. Revisionsfrågan bedöms **ej uppfylld** avseende barn- och skolnämnden.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Barn- och skolnämndens budget för år 2020 innehåller flera väsentliga brister, i huvudsak avseende budgeterade volymer.
- Utbildningsnämndens budget för år 2020 innehåller flera brister, i huvudsak har budgetering skett på felaktiga verksamhetskoder.
- Kommunens övergripande grundprinciper för resursfördelning är fastställda i styrmodellen. Vi saknar dock tydlighet avseende resursfördelningsprinciper, i synnerhet avseende hur nämnderna ska kompenseras för volymförändringar.
- Det har under år 2020 saknats en tillräcklig samsyn avseende kommunens befolkningsprognos och dess påverkan på volymförändringar och därmed nämndernas budgetramar. Vi saknar vidare fastställda servicenivåer (dvs. hur stor del av en åldersgrupp som tar del av en viss tjänst, t.ex. antalet inskrivna barn i förskola, andelen äldre som nyttjar hemtjänst etc).

2.4. Revisionsfråga 4

Är fördelningen av ansvar och befogenheter i nämndernas verksamhet tydlig?

2.4.1. Iakttagelser

I *Styrmodell för Norrtälje kommun* beskrivs kommunens ansvarsfördelning och roller avseende fastställande och uppföljning av mål och resultat; gemensamma begrepp, principer för mål, tidplan etc. Kommunens chefer ansvarar för att mål- och resultatstyrning, uppföljning och kvalitetsarbete fungerar i verksamheten. Ett medarbetarskap och ledarskap i samspel är en förutsättning för en god resultatkultur. Cheferna skapar förutsättningar för kreativitet, delaktighet och engagemang tillsammans med medarbetarna i såväl verksamhetsplanering som uppföljning.

Kommunfullmäktige fastställer nämndernas ansvar och befogenheter i reglemente för respektive nämnd. I reglemente för samtliga nämnder (avsnitt A) fastställt av kommunfullmäktige 2020-08-31 framgår att nämnderna regelmässigt ska rapportera till kommunfullmäktige hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret, allt i enlighet med de föreskrifter som fastställs av kommunstyrelse eller fullmäktige.

Barn- och utbildningskontoret är tjänstemannaorganisation till såväl barn- och skolnämnden som utbildningsnämnden. Kontoret består av totalt fem verksamhetschefer; förskola, grundskola, gymnasiet/vuxenutbildning, barn- och elevhälsa samt service och support. Utöver det finns två enhetschefer (Kansli och Juridik, IT och projektledning) som direktrapporterar till förvaltningsdirektör. Verksamhetschefer och enhetschefer har budgetansvar inom respektive verksamhet/enhet. I intervju beskrivs att det inom respektive skolform är rektor som ansvarar för att planera och lägga en budget för sin verksamhet, samt att genomföra sin verksamhet utifrån beslutad budget. I flera intervjuer lyfts fram att rektorerna har sett till att skaffa sig ett administrativt stöd som kan bistå i pla-

nering och uppföljning av ekonomin. Rektorerna ansvarar även för att lägga prognoser för verksamheten.

I intervjuer lyfts fram att budget- och uppföljningsprocessen inom barn- och utbildningskontoret inte upplevs tillräckligt tydlig p.g.a. avsaknad av tydliga rutiner och riktlinjer. Information och anvisningar distribueras sent under processen och det beskrivs inte finnas ett tydligt årshjul för när olika delar ska planeras och följas. En konsekvens av detta blir att förutsättningarna förändras och att tillägg/justeringar av förutsättningarna sker längs vägen. I delar uppges detta vara påverkat av kommunens centrala processer.

Ekonomistödet består av ekonomichef samt två controllers. Ekonomichefen tillhör barn- och utbildningskontoret och controllers tillhör kommunledningskontoret, vilket innebär att ekonomichefen således inte är personalansvarig chef. I intervjuerna lyfts fram att controllers idag genomför workshops tillsammans med rektorer och deras administrativa stöd att jämföra med tidigare då stöder var mer individuellt anpassat efter respektive rektor.

Det formella ansvaret för de fristående alternativen åvilar förvaltningsdirektör, och det är denne som attesterar utbetalningen till de fristående. I samband med budgetarbetet är det controllers som ansvarar för att rapportera in volymuppgifterna men den löpande uppföljningen hanteras av ekonomichef. I intervjuer framgår att roller och ansvar avseende de fristående alternativen kan tydliggöras.

Barn- och skolnämnden

I reglemente för barn- och skolnämnden fastställt av kommunfullmäktige 2019-12-16 § 295 framgår att i nämndens uppgifter ingår att leda och samordna verksamheten inom förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem samt annan pedagogisk verksamhet.

Delegationsordning för barn- och skolnämnden har senast reviderats av nämnden vid sammanträde 2020-03-16 § 32. I delegationsordningen anges vilka beslut som delegerats, vilken funktion som får besluta i delegerat ärende samt kompletterande kommentar/villkor samt aktuellt lagrum. Delegationsordningen innehåller vidare information om hur fattade delegationsbeslut ska återrapporteras till nämnd. Delegationsordning för barn- och skolnämnden – Förvaltningschefens vidaredelegering gällande från 2020-10-21 redogör för förvaltningschefens vidaredelegering.

Utbildningsnämnden

I reglemente för utbildningsnämnden fastställt av kommunfullmäktige 2019-12-16 § 295 framgår att i nämndens uppgifter ingår att leda och samordna verksamheten inom gymnasieskola, gymnasiesärskola, särskild utbildning för vuxna, kommunal vuxenutbildning, uppdragsutbildning samt utbildning i svenska för invandrare (SFI).

Delegationsordning för utbildningsnämnden har senast reviderats av nämnden vid sammanträde 2020-09-09 § 79. I delegationsordningen anges vilka beslut som delegerats, vilken funktion som får besluta i delegerat ärende samt kompletterande kommentar/villkor samt aktuellt lagrum. Delegationsordningen innehåller vidare information om hur fattade delegationsbeslut ska återrapporteras till nämnd. Delegationsordning för utbildningsnämnden – Förvaltningschefens vidaredelegering beslutad 2020-09-15 redogör för förvaltningschefens vidaredelegering.

2.4.2. Bedömning

Revisionsfrågan bedöms **delvis uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Kommunens ansvarsfördelning och roller avseende fastställande och uppföljning av mål och resultat har fastställts i *Styrmodell för Norrtälje kommun*.
- Reglementen och delegationsordningar för barn- och skolnämnden samt utbildningsnämnden har reviderats inom de senaste två åren.

- Det saknas en tydlig beskrivning av ansvar och befogenheter kopplat till budget- och uppföljningsprocess.
- Det saknas en tydlig roll och ansvarsbeskrivning avseende budgetering och uppföljning för de fristående alternativen.

2.5. Revisionsfråga 5

Har nämnderna en god prognossäkerhet?

2.5.1. Iakttagelser

Helårsprognos redovisas vid fem tillfällen per år för bägge nämnder – månadsrapport februari, mars och oktober samt delårsbokslut per mars och delårsbokslut per augusti. I intervjuer framförs att bägge nämnder arbetat för att förbättra prognoserna i syfte att prognossäkerheten redan tidigt under året ska vara närmare resultatet vid årets slut.

Barn- och skolnämnden

I tabell 3 illustreras prognostiserad budgetavvikelse vid delårsboksluten för barn- och skolnämnden under åren 2017-2019. För 2017 försämras prognos och utfall under året. För år 2018-2019 ligger resultatet för helåret mer i linje med prognosen per sista mars, medan prognosen per augusti är mer positiv än årets resultat. För år 2018 avviker prognosen per sista augusti med 1,4 procentenheter, övriga år och tillfällen är prognosavvikelsen mindre än 1 procentenhet.

Prognostiserad budgetavvikelse vid ett urval av ekonomiska uppföljningar samt årets utfall för åren 2017-2019 i mnkr och i % av budget			
	2017	2018	2019
Delårsbokslut med helårsprognos per mars	-9,5 (-0,9%)	-15,8 (-1,5%)	-2,9 (-0,3%)
Delårsbokslut med helårsprognos per augusti	-10,9 (-1,1%)	-4,2 (-0,4%)	1,6 (0,1%)
Utfall helår	-15,9 (-1,6%)	-19,0 (-1,8%)	-7,7 (-0,7%)

Tabell 3. Barn- och skolnämndens prognossäkerhet under åren 2017-2019.

I samband med månadsrapporten per februari år 2020 prognostiserade barn- och skolnämnden ett resultat på -6,3 mnkr. I prognosen per mars uppgick prognosen till -25,3 mnkr och hade per augusti försämrats till -34,1 mnkr. Detta indikerar att prognosarbetet fortfarande är en utmaning för nämnden. Det preliminära resultatet för år 2020 visar på en avvikelse på -33 mnkr.

Utbildningsnämnden

I tabell 4 illustreras prognostiserad budgetavvikelse vid delårsboksluten för utbildningsnämnden under åren 2017-2019. För år 2017 förbättras prognosen under året och helårsutfallet var helt i linje med prognosen per sista augusti. Under år 2018 prognostiseras en positiv budgetavvikelse medan helårsutfallet är negativt. Prognosavvikelsen jmf med helårsutfallet uppgår till -3,1 procentenheter. För år 2019 förbättras prognosen under året och helårsutfallet är helt i linje med prognosen per sista augusti.

Prognostiserad budgetavvikelse vid ett urval av ekonomiska uppföljningar samt årets utfall för åren 2017-2019 i mnkr och i % av budget			
	2017	2018	2019
Delårsbokslut med helårsprognos per mars	5,2 (1,9%)	4,2 (1,5%)	0,3 (0,1%)
Delårsbokslut med helårsprognos per augusti	18,2 (6,7%)	4,6 (1,6%)	1,2 (0,4%)
Utfall helår	18,5 (6,7%)	-4,3 (-1,5%)	1,3 (0,5%)

Tabell 4. Utbildningsnämndens prognossäkerhet under åren 2017-2019.

Utbildningsnämndens prognos per mars år 2020 uppgick till -4,3 mnkr och hade per augusti förbättrats till ett överskott om 0,4 mnkr. Detta indikerar att prognosarbetet fortfarande är en utmaning för nämnden. Det preliminära resultatet för år 2020 visar på en avvikelse på +2,5 mnkr.

2.5.2. Bedömning

Revisionsfrågan bedöms **delvis uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Barn- och skolnämndens avvikelse mellan prognostiserat helårsresultat per delårsbokslut och faktiskt helårsresultat är lägre än 1 procentenhet förutom vid delårsbokslutet per augusti år 2018.
- Utbildningsnämndens avvikelse mellan prognostiserat helårsresultat per delårsbokslut och faktiskt helårsresultat är helt i linje med helårsresultatet i samband med prognos per sista augusti år 2017 samt 2019, för år 2018 avviker prognosen på 3-3,1 procentenheter.
- Barn- och skolnämndens prognos har försämrats från -6,3 mnkr per februari till -34,1 mnkr per oktober.
- Utbildningsnämndens prognos har förbättrats från -4,3 mnkr per mars till 0,4 mnkr per augusti.

2.6. Revisionsfråga 6

Säkerställer nämnderna en löpande kunskap om ekonomiskt läge?

2.6.1. Iakttagelser

Barn- och skolnämnden

Ekonomisk uppföljning till barn- och skolnämnden sker samlat vid 6 tillfällen under året:

- Fyra ekonomiska månadsuppföljningar, februari, maj och oktober, december.
- Två delårsrapport: per mars och per augusti
- Verksamhetsberättelse.

I ekonomiska månadsuppföljningar för barn- och skolnämnden framgår:

- Ekonomisk analys för nämndens utfall som helhet för perioden.
- På verksamhetsområdesnivå: Utfall för perioden i förhållande till budget, prognos för helår, budget för helår, jämförelse med utfall helår 2019 samt analys.
- Ekonomisk uppföljning på verksamhetsnivå samt ansvarsnivå: Samma uppgifter som ovan.
- Redovisning av förslag på åtgärder för att få en ekonomi i balans.
- Status för inriktningsmålen på övergripande nivå samt status för KF-uppdragen vilken inkluderar uppföljning av indikatorer.
- Uppföljning av volymer, fördelat på förskola/pedagogisk omsorg, grundskola.
- Frånvarostatistik.

I tillägg till ovanstående redovisas i nämndens delårsrapportering per mars och augusti 2020:

- Kort redogörelse för årets pågående investeringar.
- Viktiga händelser, redovisat per verksamhetsområde (förskola, grundskola).
- Norrtälje kommun som arbetsgivare, sjukfrånvaro.

- Ekonomiska konsekvenser av Corona, för perioden samt bedömning av effekter för helåret.

Utöver den rapportering i ekonomiska månadsuppföljningar och delårsrapportering framgår av verksamhetsberättelse 2019:

- Sammanfattning av året som varit samt redogörelse av vision, värdegrund och verksamhetsidé.
- Uppföljning av god ekonomisk hushållning, inkluderande uppföljning av 7 styrtal/resultatmått relaterade betygspoäng, kunskapskrav samt deltagande i musik- eller kulturskola.
- Uppföljning av beslutade uppdrag i verksamhetsplan 2019-2021.
- Uppföljning av verksamhetsmål inkluderat styrtal/resultatmått för respektive mål. I delar kompletterat med diagram som ger utvecklingen över de senaste fem åren.
- Analys av omvärld och den egna verksamheten, per verksamhetsområde.
- Fördjupad ekonomisk analys jämfört med månads- och delårsrapporter. Uppföljning av specifika kostnadsposter; personalkostnader, köp av verksamhet, övriga driftkostnader. Jämförelse görs för senaste fem åren omfattandes såväl budget som utfall.
- Ekonomisk uppföljning på verksamhetsnivå; samma uppgifter som punkten ovan.
- Verksamhetsanalys, nedbruten på ytterligare detaljnivå jmf med månads- och delårsrapport.

I intervjuer framkommer att de brister som beskrivits tidigare i rapporten avseende volymer och andra felaktigheter medfört svårigheter att följa ekonomin under året.

Utbildningsnämnden

Ekonomisk uppföljning till utbildningsnämnden sker samlat vid 6 tillfällen under året:

- Fyra ekonomiska månadsuppföljningar, februari, maj och oktober, december.
- Två delårsrapport: per mars och per augusti
- Verksamhetsberättelse.

I ekonomiska månadsuppföljningar för utbildningsnämnden framgår:

- Ekonomisk analys för nämndens utfall som helhet för perioden.
- På verksamhetsområdesnivå: Utfall för perioden i förhållande till budget, prognos för helår, budget för helår, jämförelse med utfall helår 2019 samt analys.
- Ekonomisk uppföljning på verksamhetsnivå samt ansvarsnivå: Samma uppgifter som ovan.
- Redovisning av förslag på åtgärder för att få en ekonomi i balans.
- Status för inriktningsmålen på övergripande nivå samt status för KF-uppdragen vilken inkluderar uppföljning av indikatorer.
- Sjukfrånvaro.

I tillägg till ovanstående redovisas i nämndens delårsrapportering per mars och augusti 2020:

- Kort redogörelse för årets pågående investeringar.
- Redovisning av särskilda uppdrag och utvecklingsåtagden
- Norrtälje kommun som arbetsgivare, sjukfrånvaro.

- Ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser av Corona, för perioden samt bedömning av effekter för helåret.

Utöver den rapportering som görs i ekonomiska månadsuppföljningar och delårsrapportering framgår av verksamhetsberättelse 2019:

- Sammanfattning av året som varit samt redogörelse av vision, värdegrund och verksamhetsidé.
- Viktiga händelser under året.
- Uppföljning av god ekonomisk hushållning, inkluderande uppföljning av 7 styrtal/resultatmått avseende andel elever med gymnasieexamen samt uppföljning av SFI.
- Uppföljning av verksamhetsmål inkluderat styrtal/resultatmått för respektive mål. I delar kompletterat med diagram som ger utvecklingen över de senaste fem åren.
- Norrtälje kommun som arbetsgivare, uppföljning av sjuktal samt jämställdhet.
- Analys av omvärld och den egna verksamheten, per verksamhetsområde.
- Fördjupad ekonomisk analys jämfört med månads- och delårsrapporter. Uppföljning av specifika kostnadsposter; personalkostnader, köp av verksamhet, övriga driftkostnader. Jämförelse görs för senaste fem åren omfattandes såväl budget som utfall.
- Ekonomisk uppföljning på verksamhetsnivå; samma uppgifter som punkten ovan.
- Verksamhetsanalys, nedbruten på ytterligare detaljnivå jmf med månads- och delårsrapport.
- Uppföljning av volymer; gymnasieelever samt gymnasiesärelever fördelat på Rodengymnasiet, annan kommun, fristående verksamhet samt elever i landsting.

I intervjuer uppges att de ekonomiska uppföljningarna i delar varit svåra att ta till sig, beroende av de felaktigheter vi beskrivit tidigare i rapporten.

2.6.2. *Bedömning*

Revisionsfrågan bedöms **delvis uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Barn- och skolnämnden samt utbildningsnämnden har under år 2020 godkänt samt rapporterat månadsrapporter per februari, maj och oktober samt delårsrapport per mars och augusti till kommunstyrelsen.
- Den ekonomiska rapporteringen för bägge nämnderna innehåller ekonomisk analys för nämndens utfall som helhet för perioden samt ekonomisk uppföljning på verksamhetsnivå samt ansvarsnivå.
- För såväl barn- och skolnämnden som utbildningsnämnden har de ekonomiska uppföljningarna i nämnden inte gett en fullt ut tillräcklig bild av verksamheternas utfall i jämförelse med budget. Det beror i huvudsak på felaktigheter i budget men till viss del även på felaktigheter i redovisningen.

2.7. Revisionsfråga 7

Vidtar nämnderna åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?

2.7.1. Iakttagelser

Barn- och skolnämnden

Barn- och skolnämnden har för perioden 2017-2019 redovisat årliga underskott, det samlade underskottet för perioden uppgår till -42,6 mnkr. För år 2020 uppgår det preliminära resultatet till -33 mnkr.

I verksamhetsplanen för år 2020 beslutade barn- och skolnämnden om tre uppdrag inom inriktningsmålet Ekonomi i balans:

- Resursfördelningsmodell, arbetet har ej slutförts och kommer fortsätta under år 2021.
- Operativ lokalresursplan, är under framtagande och kommer att redovisas i början av år 2021.
- Kriterier för nedläggning av skolor och förskolor, arbetet är påbörjat och förslag kommer att redovisas vid barn- och skolnämndens sammanträde under första kvartalet år 2021.

I månadsrapporten per februari prognostiserar barn- och skolnämnden ett underskott på 6,8 mnkr jämfört med budget. Förvaltningen har per sista februari inte värderat prognosen, med vilket avses att prognosen bygger på utfallet per sista februari, med framskrivning att de kommande 10 månader utvecklas helt enligt budget. I rapporten framgår att revidering av prognosen görs i samband med mars-rapporten.

I delårsrapport 1 2020 har det prognostiserade resultatet försämrats till -25,3 mnkr vilket i huvudsak beror på felbudgeterad volym av barn- och elever i privat verksamhet. Barn- och utbildningskontoret såg en risk för att avvikelsen mot budget kan växa ytterligare om inte åtgärder vidtogs. Barn- och skolnämnden beslutade att godkänna samt överlämna rapporten till kommunstyrelsen samt att ge barn- och utbildningskontoret i uppdrag att till barn- och skolnämndens sammanträde i juni redovisa förslag för en budget i balans samt att besluta om att tillsvidareanställningar fram till nästa nämndsammanträde bara får beslutas av förvaltningsdirektören. Beslut om visstidsanställningar överstigande två veckor fram till nästa nämndsammanträde ska fattas av respektive verksamhetschef för förskolan respektive grundskolan.

Vid barn- och skolnämndens sammanträde 2020-06-18 (§ 57) beslutades att godkänna månadsrapporten per maj och överlämnar den till kommunstyrelsen samt att ge barn- och utbildningskontoret i uppdrag att löpande arbeta med de förslag som beskrivs i månadsrapporten för en ekonomi i balans och att barn- och utbildningskontoret ska redovisa effekterna av dessa förslag till nästkommande sammanträde. Prognosen per maj pekar mot ett underskott på 25,3 mnkr för år 2020, under förutsättning att barn- och skolnämnden erhåller ramförstärkning om 12-13 mnkr för år 2020 avseende ökade volymer. I månadsrapporten per maj redovisades följande åtgärder för en ekonomi i balans:

- Varje grundskoleenhet har upprättat en handlingsplan. Handlingsplanerna för grundskolans enheter innehåller sammanställda effektiviseringar för 2020 som kommer att effektueras under ht 2020. Det är av största vikt att bevaka så att effektiviseringarna ej påverkar kostnad för undervisningen per elev, då det i sin tur påverkar det statliga likvärdighetsbidraget.
- Skolmåltider har en egen central organisation som utdebiterar kostnader per portion till enheterna efter en debiteringsmodell, denna har genomlysts. I maj riktade BSN uppdraget mot en omorganisation och decentralisering av måltidsenheten. Decentraliseringen förväntas få en effekt 2021. Effekten 2020 kan ej avgöras i detta läge eftersom det beror på övertalighetsprocesser. Genomlysningen sätter också fokus på reviderade riktlinjer och ett miljö- och klimatomfattigt arbetssätt.

- BSN har byggt en operativ lokalresursplan med fokus på effektiv användning och strategisk planering av lokaler. Eftersom fler insatser bygger på varandra och vi också har en volymökning att ta hänsyn till så är det ännu för tidigt att överblicka möjligheten till besparingar inom detta område.
- BSN ser över städavtalen samt prövar olika modeller för en mer effektiv användning av den del av skolpengen som går till städ.
- Inom IT fattade BSN i mars 2020 ett beslut att använda enheterna i ytterligare 2 år (5 år). Enhetskostnader betalas direkt av skolor och förskolor så besparingen kommer att synas lokalt på enheterna 2020 samt 2021. Parallellt ses den centrala debiteringsmodellen för enheter och licenser över ihop med IT centralt.
- På barn- och utbildningskontoret har en genomgång av organisationen startats med fokus på effektiv användning av resurserna. Enhetschef för IT som slutade mars 2020 har ej återtillsatts och ytterligare arbetsområden ses nu över. Budgeten måste också ses över med fokus på de funktioner som centraliserats som budgetteknisk justering från BSN.
- Interndebiteringar mellan nämnder/kontor har setts över. Från och med juli 2020 kommer KoF att stå för personella kostnader för skapande skola och kultur i skolan. Utredningen av skol- och folkbibliotek av person på KoF har stoppats. I ett nästa steg kommer BSN att säga upp avtal med KoF som reglerar ett IT system för böcker och personella resurser kopplade till detta. Avtalet löper ut september 2020 och besparingen får full kraft 2021. Dessa besparingar kopplas också till utredningen för samverkan mellan skol- och folkbibliotek där en mer gedigen genomlysning av lokalanvändningen mellan skol- och folkbibliotek ingår. Insatsen Mobila teamet mellan Socialkontoret och BSN är avtalslös och kommer att avslutas, beroende på överenskommelsen mellan kontoren så kommer detta få effekt 2021 och möjligen 2020.
- Modersmålsenheten har genomlyst och det är tydligt att intäkter saknas från egen regi/fristående samt att antalet tjänster behöver ses över. Arbetet är påbörjat och får delvis effekt 2020 samt full effekt 2021.
- Centralt avtal med Norrtälje Naturvårdscentrum/Färsna är avslutat, det är dock inte tydligt hur detta var budgeterat för från början.
- Resursklasserna har uppmärksammats som underfinansierade. Kostnaden för resursklasserna ligger på ca 16,8 mkr per år, intäkterna ligger på ca 2,0 mkr per år (40 st elever). Statsbidrag läggs mot klasserna med 6,0 mkr per år (Likvärdighetsbidrag), dessa fördelas inom resursfördelningsmodellen. Man kan därmed konstatera att resursklasserna måste finansieras med 14,8 mkr per år utöver elevpeng för de elever som går i verksamheten (40 st). Undantaget 6,0 mkr i statsbidrag hamnar summan på 8,8 mkr som saknas för att bygga en verksamhet som möter dessa elevers behov av särskilt stöd. Denna summa kan ej hämtas hem under 2020. Inför 2021 har BSN begärt ett ökat anslag för tilläggsbe-
lopp/verksamhetsstöd på 10,0 mkr, summan ska användas för fristående skolor och egen regi och utdelningen prövas på individnivå av den centrala elevhälsan.

Vid nämndens sammanträde 2020-09-07 (§ 88) i samband med *Information från förvaltningen* informeras om det ekonomiska läget samt handlingsplan för en ekonomi i balans. I samband med nämndens sammanträde 2020-10-12 (§ 92) beslutas att ge barn- och utbildningskontoret i uppdrag att fortsätta arbetet med handlingsplanen med aktiviteter för att få budgeten i balans. I delårsrapporten per augusti (prognos – 34,2 mnkr) redovisas handlingsplan för ekonomi i balans i likhet med tidigare, dock framgår ej bedömda effekter av dessa åtgärder. I intervjuer framgår att ordförande samt vice ordförande tagit del av excel-underlag som redogör för de ekonomiska effekterna. Vi har också inom ramen för granskningen tagit del av underlag som redogör för de ekonomiska effekterna.

Det preliminära resultatet för år 2020 avviker med 33 mnkr jämfört med budget. I den preliminära månadsrapporten per december redogörs för följande anledningar:

- Volymökningar, -11,2 mnkr. Utfallet visar att antalet barn i förskola, grundskola och grundskola var fler än beräknat i verksamhetsplan 2020. Antalet barn i pedagogisk omsorg och fritidsverksamhet var färre än beräknat.
- Coronarelaterade merkostnader, -13,4 mnkr. De totala kostnaderna summeras till -21,6 mnkr, dock har sjuklönekostnaderna för tillsvidareanställd personal kompenseras av Försäkringskassan.
- Underskattat finansiering i resursklasser, -8,8 mnkr. Förklaras av fler elever med behov än förväntat samt en för lågt räknad kostnad per elev i budget.
- Misstag i budgetläggning, -14,0 mnkr. I detaljbudgeten som lades i Hypergene/Rodret avvek antalet barn i förskolan jämfört med Verksamhetsplanen med -25 över ett årssnitt och antalet elever med -83 st. Det resulterade i en felaktigt beräknad budget på -14 mnkr.
- Ej budgeterat barnförsäkring, 2,6 mnkr.

Volymfelet om 14 mnkr lades som en effektiviseringspost på grundskolans personal. Dessa medel fördelas sedan i budget på framförallt:

- Verksamhetsstöd resursklasser 8,8 mnkr
- Måltidsverksamheten 4,9 mnkr

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden har för åren 2017 samt 2019 redovisat överskott, medan nämnden för år 2018 redovisade ett underskott på 4,3 mnkr. Det samlade överskottet för perioden 2017-2019 uppgår till 15,5. För år 2020 uppgår det preliminära resultatet till 2,5 mnkr jämfört med budget.

I av utbildningsnämnden beslutad verksamhetsplan och budget för år saknas en samlad redogörelse av vilka ekonomiska åtaganden som ställs på nämnden utifrån beslutad budgetram, dvs. i vilken omfattning som nämnden behöver vidta åtgärder för en ekonomi i balans. Inom ramen för gymnasieskolan redogörs att Rodengymnasiet har ett effektiviseringskrav på 2 mnkr, vilket utgör skillnaden mellan budgeterad uppräknings av lönekostnader om 1 % och faktisk bedömd uppräknings om 3,3 %. Det finns inte någon samlad redogörelse av planerade åtgärder för ekonomi i balans för år 2020.

I månadsrapporten per februari prognostiserar nämnden ett underskott på 1,6 mnkr jämfört med budget. Förvaltningen har per sista februari inte värderat prognosen, med vilket avses att prognosen bygger på utfallet per sista februari, med framskrivning att de kommande 10 månader utvecklas helt enligt budget. I rapporten framgår att revidering av prognosen görs i samband med marsrapporten. Nämnden beslutade (UN 2020-03-18 § 18) att godkänna rapporten samt överlämna den till kommunstyrelsen.

I samband med delårsrapport 1 2020 beslutades att godkänna samt överlämna rapporten till kommunstyrelsen samt att ge barn- och utbildningskontoret i uppdrag att löpande arbeta fram förslag för en budget i balans samt att utbildningsnämnden beslutar att vidta åtgärder för en budget i balans till nästkommande sammanträde. Utbildningskontoret prognostiserade per sista mars en avvikelse på -4,3 mnkr för helåret 2020, vilket beror på risk om högre personalkostnader än budgeterat. I rapporten hänvisas till att personalkostnaderna är felaktigt budgeterade för år 2020 och att dom är för låga. Förvaltningen tydliggjorde att de kommer sätta in åtgärder för att rätta till de ovan beskrivna missarna och balansera ut andra högre kostnader än de budgeterade. I samband med månadsrapporten per maj görs bedömningen att nämnden har förutsättningar att klara målen för en ekonomi i balans. Per maj prognostiserar nämnden en positiv avvikelse på 0,3 mnkr. Det preliminära resultatet för helåret uppgår till 2,5 mnkr.

2.7.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som **ej uppfylld** för barn- och skolnämnden. Vi bedömer revisionsfrågan **delvis uppfylld** för utbildningsnämnden.

- Barn- och skolnämnden har för perioden 2017-2019 redovisat årliga underskott, det samlade underskottet för perioden uppgår till -42,6 mnkr. För år 2020 uppgår det preliminära resultatet till -33 mnkr.
- Barn- och skolnämnden har genomgående under år 2020 prognostiserat en negativ budgetavvikelse per helåret. Beslut om samt åtgärdsplaner har redovisats i samband med nämndens månads- och delårsrapporter. Vi saknar dock redovisning av bedömda ekonomiska effekter av åtgärderna till nämnden. Prognosen har försämrats under året trots vidtagna åtgärder.
- Barn- och skolnämnden har beslutat om tre uppdrag att inom inriktningsmålet: en ekonomi i balans. Inget av uppdragen har slutförts under år 2020.
- Utbildningsnämnden har för åren 2017 samt 2019 redovisat överskott, medan nämnden för år 2018 redovisade ett underskott på 4,3 mnkr. Det samlade överskottet för perioden 2017-2019 uppgår till 15,5 mnkr. För år 2020 uppgår det preliminära resultatet till 2,5 mnkr jämfört med budget.
- I samband med delårsrapport 1 2020 beslutade utbildningsnämnden att ge barn- och utbildningskontoret i uppdrag att löpande arbeta fram förslag för en budget i balans samt att utbildningsnämnden beslutar att vidta åtgärder för en budget i balans till nästkommande sammanträde. I månadsrapporten per maj är bedömningen att nämnden har en ekonomi i balans för helåret 2020.

2.8. Revisionsfråga 8

Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?

2.8.1. Iakttagelser

Kommunstyrelsens löpande uppföljning (uppsikt)

I kommunstyrelsens reglemente tydliggörs att kommunstyrelsen fortlöpande ska följa upp nämndernas verksamhet. Av genomförd protokollgenomgång för kommunstyrelsen framgår att styrelsen under 2020 följt upp Norrtäljes kommuns ekonomi genom månadsrapporter per februari, mars, oktober och genom delårsrapport per mars och augusti samt årsrapport/verksamhetsberättelse. Kommunstyrelsen godkänner samtliga dessa rapporter i samband med att respektive ärende behandlas. Utöver detta tar kommunstyrelsen löpande del av uppföljning avseende den interna kontrollen.

Genomlysning av kommunens ekonomiprocesser

I samband med verksamhetsplanering och budgetering inför år 2020 identifierade kommunstyrelsekontoret att kommunstyrelsen prognostiserades redovisa ett underskott om 23 mnkr för år 2020 om inga åtgärder vidtogs. Underskottet var fram till december år 2019 inte känt, vilket resulterade i att kommunstyrelsekontoret identifierade ett behov av att genomlysna kommunens ekonomistyrning. Utifrån detta beslutade kommunstyrelsen 2020-02-03 (KS § 12) att en extern granskning av kommunens ekonomiprocesser ska göras samt att genomlysningen ska redovisas senast vid kommunstyrelsens sammanträde 2020-04-27. I samband med kommunstyrelsens sammanträde 2020-04-27 (KS § 71) lämnas information om pågående granskning av kommunstyrelsekontorets ekonomistyrning. Vi har i vår protokollgranskning inte kunnat säkerställa att kommunstyrelsen formellt har behandlat rapporten avseende genomlysning av kommunens ekonomiprocesser och inte heller att det skett en löpande återrapportering av pågående arbete. Vid granskningstillfället uppges att det görs ett omtag gällande uppdrag och åtgärder som beslutats om. Detta i syfte att återrapportera

detta till kommunstyrelsen och tydliggöra vilka delar som är genomförda respektive vilka delar som planeras att avslutas under år 2021.

Åtgärder utifrån ekonomiskt underskott

Kommunstyrelsen beslutade (KS 2020-04-08 § 55) att godkänna månadsrapport per februari 2020 och överlämna den till kommunfullmäktige för kännedom. Det prognostiserade resultatet för kommunen uppgick till 126,6 mnkr före omställningskostnader vilket är 35,3 mnkr bättre än budget. Nämnderna redovisade en prognosavvikelse på -18,6 mnkr. I delårsrapporten per 2020-03-31 visar prognosen på ett resultat på 56,3 mnkr före omställningskostnader vilket är 35 mnkr sämre än budget. Det samlade prognostiserade underskottet för samtliga nämnder avvek med 82,1 mnkr.

I samband med behandling av delårsrapporten beslutade kommunstyrelsen 2020-05-25 (KS § 101) att ge kommunstyrelsekontoret i uppdrag att ta fram underlag för volymkompensation till barn- och skolnämnden att besluta om 2020-09-28. Kommunstyrelsen föreslog vidare Kommunfullmäktige att uppdra till nämnder med prognostiserat underskott för år 2020 att i månadsrapport per maj föreslå och inarbeta åtgärder för att redovisa en ekonomi i balans.

Kommunens prognostiserade resultat per maj uppgår till 91,2 mnkr före omställningskostnader vilket är i linje med budget och motsvarar 2,5 % av skatteintäkter och bidrag. Nämnderna prognostiserar ett samlat underskott på -62,4 mnkr för år 2020.

Kommunstyrelsen beslutade att 2020-10-26 godkänna delårsrapport 2 per augusti 2020. Resultatet för kommunen per sista augusti är 205 mnkr. Den ekonomiska prognosen före balanskravsjusteringar och omställningskostnader för kommunen som helhet ger ett resultat på 165,7 mnkr vid årets slut, vilket är 74,5 mnkr bättre än budgeterat resultat. Prognostiserat resultat efter balanskravsjusteringar och omställningskostnader är 146,8 mnkr vilket motsvarar 4,2 % av skatteintäkter och statsbidrag. Den samlade bedömningen är att Norrtälje kommun för år 2020 kommer kunna redovisa en god ekonomisk hushållning under förutsättning att:

- Genomförandet av utestående uppdrag i Mål och budget 2020-22 genomförs av nämnderna enligt tidplan och
- Att inga större oförutsedda avvikelser uppstår, jämfört med aktuell prognos avseende indikatorerna under målområde1 om en sund och hållbar ekonomi.

Nämnderna prognostiserar en negativ avvikelse mot budget med 54,4 mnkr för år 2020 i samband med delårsrapporten per augusti. Kommunstyrelsen, som inför år 2020 prognostiserade ett underskott på 23 mnkr, redovisar en prognos på -4,6 mnkr för år 2020. Barn- och skolnämnden prognostiserar ett underskott på 34,1 mnkr för år 2020 medan utbildningsnämnden prognostiserar ett överskott på 0,4 mnkr.

Kommunstyrelsen behandlade 2020-11-30 månadsrapporten per oktober 2020 för Norrtälje kommun och bolag och beslutade att godkänna samt överlämna den till Kommunfullmäktige. Kommunens resultat per oktober uppgick till 192,5 mnkr vilket är 119,6 mnkr bättre än budget. Det prognostiserade resultatet uppgick till 142,8 mnkr efter omställningskostnader vilket är 70,5 mnkr bättre än budget och motsvarar 3,9 % av skatteintäkter och bidrag. Nämnderna prognostiserar samlat en negativ avvikelse på -45,8 mnkr jämfört med budget. Kommunstyrelsen avser, enligt beslut 2020-11-30 (§ 222), att i samband med behandling av bokslutet 2020 föreslå kommunfullmäktige att acceptera en del av barn- och skolnämndens underskott som kan härledas till volymavvikelser, vilket baserat på volymutfall per sista oktober beräknas till 11,4 mnkr. Det slutliga beloppet behöver fastställas vid bokslut genom jämförelse mellan volymbudget i nämndens verksamhetsplan och utfallsiffror i redovisningssystemet Rodret. Utöver detta uppdras till barn- och skolnämnden att vidta nödvändiga åtgärder för att få en budget i balans.

2.8.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan **delvis uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Kommunstyrelsen har beslutat om extern granskning av kommunens ekonomiprocesser samt uppdragit till kommunstyrelsekontoret i uppdrag att redovisa åtgärder för att uppnå en ekonomi i balans år 2020. Kommunstyrelsen har hanterat den extra granskningsrapporten som ett informationsärende, vi kan ej i vår protokollgranskning se att kommunstyrelsen beslutat om åtgärder kopplade till genomförd granskning.
- Kommunstyrelsens beslutade 2020-05-25 (KS § 101) att ge kommunstyrelsekontoret i uppdrag att ta fram underlag för volymkompensation till barn- och skolnämnden att besluta om 2020-09-28. Kommunstyrelsen beslutade 2020-11-30 att i samband med behandling av bokslutet 2020 föreslå kommunfullmäktige att acceptera en del av barn- och skolnämndens underskott som kan härledas till volymavvikelser.
- Nämndernas samlade prognos under år 2020 avviker vid samtliga rapporteringstillfällen gentemot nämndernas totala ram. Kommunstyrelsen föreslog vid sammanträdet i maj att uppdra till nämnder med prognostiserat underskott för år 2020 att i månadsrapport per maj föreslå och inarbeta åtgärder för att redovisa en ekonomi i balans. Vi bedömer ej att kommunstyrelsen följt upp detta i tillräcklig omfattning.

3. Revisionell bedömning

Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsen **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå. Vi bedömer att barn- och skolnämnden **ej** har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt vidare att den interna kontrollen inom granskningsområdet är **inte helt** tillräcklig. Vi bedömer att utbildningsnämnden **inte helt** säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt att den interna kontrollen inom granskningsområdet är **inte helt** tillräcklig.

I november år 2019 beslutade kommunfullmäktige om ny *Styrmodell för Norrtälje kommun* gällande från 1 januari 2020 vilken har kompletterats med *Reglemente för driftbudget och investeringar*. Dessa styrdokument tydliggör kommunens mål- och budgetprocess i syfte att säkerställa att det finns en styrkedja som gör att beslutade mål och uppdrag får genomslag i nämnderna och dess verksamheter. Vi noterar att vissa avsteg från beslutad styrmodell har gjorts under år 2020.

Nämnderna saknar tydligt dokumenterade rutiner och riktlinjer för nämndernas budget-, uppföljnings- och prognosarbete. Vi bedömer att nämndspecifika rutiner och riktlinjer utöver att skapa en mer effektiv och ändamålsenlig ekonomistyrning skulle tydliggöra ansvar och roller avseende bägge nämndernas ekonomiprocesser. Inom ramen för vår granskning kan vi påvisa brister i de bägge nämndernas budgetar samt redovisning för år 2020. I intervjuer lyfts den mänskliga faktorn fram, vår bedömning är att riskerna för brister hade kunnat minskas genom tydligt dokumenterade rutiner och riktlinjer.

En tillbakablick visar att budgeten inom barn- och skolnämnden inte fungerat som ett tillräckligt styrinstrument för verksamheterna. Barn- och skolnämnden har för perioden 2017-2019 redovisat årliga underskott, det samlade underskottet för perioden uppgår till -42,6 mnkr. För år 2020 uppgår det preliminära resultatet till -33 mnkr. Vår bedömning är att det faktum att underskotten varit återkommande från år till år samt att underskotten uppstår redan i början av året indikerar att barn- och skolnämnden inte har en tillräcklig budgetstyrning. Barn- och skolnämnden har genomgående under år 2020 prognostiserat en negativ budgetavvikelse. Beslut om samt åtgärdsplaner har redovisats i samband med nämndens månads- och delårsrapporter. Vi saknar dock en bedömning av de ekonomiska effekterna av de redovisade åtgärderna, vilket försvårar bedömning om åtgärderna är tillräckliga eller om ytterligare åtgärder behöver vidtas. Barn- och skolnämnden har vidare beslutat om tre uppdrag inom inriktningsmålet: en ekonomi i balans. Vi kan konstatera att inget av uppdragen har slutförts under år 2020.

Utbildningsnämnden har för åren 2017 samt 2019 redovisat överskott gentemot budget, medan nämnden för år 2018 redovisade ett underskott på 4,3 mnkr. Det samlade överskottet för perioden 2017-2019 uppgår till 15,5 mnkr. För år 2020 uppgår det preliminära resultatet till 2,5 mnkr jämfört med budget. I samband med delårsrapport 1 2020 beslutade utbildningsnämnden att ge barn- och utbildningskontoret i uppdrag att löpande arbeta fram förslag för en budget i balans samt att utbildningsnämnden beslutar att vidta åtgärder för en budget i balans till nästkommande sammanträde. I månadsrapporten per maj samt efterföljande prognoser under år 2020 är bedömningen att nämnden har en ekonomi i balans för helåret 2020.

Kommunstyrelsen har under år 2020 beslutat om samt genomfört en extern granskning avseende kommunens samt kommunstyrelsekontorets ekonomiprocesser. Detta med anledning av att det i december år 2019 prognostiserades ett underskott på -23 mnkr för kommunstyrelsen för år 2020, vilket tidigare inte varit känt. I vår protokollgranskning kan vi konstatera att kommunstyrelsen beslutat om genomförandet av genomlysningen samt givits muntlig information om granskningen. Vi kan dock inte säkerställa att de tagit del av den slutliga rapporten samt beslutat om åtgärder med anledning av densamma.

Kommunstyrelsen föreslog vid sammanträdet i maj att uppdra till nämnder med prognostiserat underskott för år 2020 att i månadsrapport per maj föreslå och inarbeta åtgärder för att redovisa en

ekonomi i balans. Kommunen prognostiserade initialt underskott relaterat budget men från och med månadsrapporten per maj prognostiseras en ekonomi i balans alternativt större överskott gentemot det budgeterade resultatet. Vi kan dock konstatera att nämndernas samlade prognoser under år 2020 avviker mot budget vid samtliga rapporteringstillfällen, vilket kan indikera att nämnderna inte vidtar tillräckliga åtgärder alternativt inte har realistiska förutsättningar för verksamhetsdriften. Vår bedömning är att kommunstyrelsen utifrån sin uppsiktsplikt behöver förstärka uppföljning och kontroll avseende nämndernas arbete med en ekonomi i balans.

3.1. Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Se över kommunens befolkningsprognoser samt tydliggör på vilket sätt (servicenivåer) nämnderna ska kompenseras för volymförändringar.
- Säkerställ implementering och genomförande avseende kvarstående samt pågående förbättringsåtgärder avseende kommunens ekonomiprocesser utifrån genomförd genomlysning.
- Gör en djupare analys av nämndernas ekonomiska förutsättningar, utifrån att nämndernas samlade prognos under år 2020 vid samtliga rapporteringstillfällen avviker gentemot nämndernas totala ram.
- Tydliggöra att nämnderna vid prognostiserat underskott (i såväl verksamhetsplan och budget som löpande uppföljning) ska redovisa åtgärder för en ekonomi i balans. Dessa åtgärder behöver vara kostnadsbedömda samt tidsatta och följas upp frekvent.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi barn- och skolnämnden samt utbildningsnämnden 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.

2021-02-24

Carin Hultgren
Uppdragsledare

Kristian Damlin
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Norrtäljes kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplanen daterad 12 februari 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.