

# Granskning av barn- och utbildnings- nämndens ekonomistyrning

Osby kommun

*Marie Lindblad*  
*Certifierad kommunal revisor*  
*Emma Ekstén*



OSBY KOMMUN  
Kommunstyrelsen

2019 -07- 0 4  
KS/2019:209  
Diariennr. . Ärendetyp

Revisionsrapport

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>2</b>
<b>Inledning</b>	<b>3</b>
<b>Bakgrund</b>	<b>3</b>
<b>Revisionsfrågor</b>	<b>3</b>
<b>Revisionskriterier</b>	<b>3</b>
<b>Kontrollmål</b>	<b>3</b>
<b>Avgränsning</b>	<b>4</b>
<b>Metod</b>	<b>4</b>
<b>lakttagelser och bedömningar</b>	<b>5</b>
<b>Inledning</b>	<b>5</b>
<b>Kontrollmål: Kostnaden för respektive grundskoleenhet är känd och redovisas för barn- och utbildningsnämnden</b>	<b>6</b>
<b>Kontrollmål: Det finns en flerårig planering av grundskolans verksamhet avseende skolstruktur, personal och lokaler som är kopplad till nämndens ekonomiska resurser</b>	<b>7</b>
<b>Kontrollmål: Den fleråriga planeringen avspeglar sig i nämndens budgetarbete</b>	<b>10</b>
<b>Kontrollmål: Det finns dokumenterade uppföljningar av ekonomi som innehåller analyser och förslag till åtgärder både på skolenhetsnivå och för grundskolan som helhet (vid budgetöverskridande)</b>	<b>11</b>
<b>Kontrollmål: Det fattas beslut om åtgärder för att nå en ekonomi i balans av behörig beslutsfattare i barn- och utbildningsförvaltningen</b>	<b>11</b>
<b>Kontrollmål: Barn- och utbildningsnämnden får del av uppföljningar av ekonomi och vidtar aktiva åtgärder vid behov, både i det korta perspektivet samt i det längre perspektivet</b>	<b>12</b>
<b>Revisionell bedömning</b>	<b>15</b>
<b>Bedömningar mot kontrollmål</b>	<b>15</b>
<b>Rekommendationer</b>	<b>18</b>

# Sammanfattning

Efter genomförd revision och genomgång av samtliga kontrollmål gör vi bedömningen att barn- och utbildningsnämnden inte helt säkerställer att styrning och uppföljning avseende ekonomi är ändamålsenlig. Vi bedömer även att den interna kontrollen inom området inte helt är tillräcklig.

Kostnaden för respektive grundskoleenhet är känd och redovisas för barn- och utbildningsnämnden

**Kontrollmålet bedöms som uppfyllt**

Det finns en flerårig planering av grundskolans verksamhet avseende skolstruktur, personal och lokaler som är kopplad till nämndens ekonomiska resurser

**Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt**

Den fleråriga planeringen avspeglar sig i nämndens budgetarbete

**Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt**

Det finns dokumenterade uppföljningar av ekonomi som innehåller analyser och förslag till åtgärder både på skolenhetsnivå och för grundskolan som helhet (vid budgetöverskridande)

**Kontrollmålet bedöms som uppfyllt**

Det fattas beslut om åtgärder för att nå en ekonomi i balans av behörig beslutsfattare i barn- och utbildningsförvaltningen

**Kontrollmålet bedöms som uppfyllt**

Barn- och utbildningsnämnden får del av uppföljningar av ekonomi och vidtar aktiva åtgärder vid behov, både i det korta perspektivet samt i det längre perspektivet.

**Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt**

**Rekommendationer**

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Barn- och utbildningsnämnden bör tillse att den långsiktiga planeringen tydligt kopplas till nämndens ekonomiska resurser
- Barn- och utbildningsnämnden rekommenderas att initiera en dialog med kommunstyrelsen och kommunfullmäktige angående vilka beslut som ska fattas av vilken instans, för att kunna öka beslutsmässigheten på alla nivåer och förbättra möjligheterna för nämnden att båda få en ekonomi i balans samt att få hållbara långsiktiga planer för verksamheten
- Vi rekommenderar att den politiska ledningen i kommunen (nämnd, kommunstyrelse och kommunfullmäktige) skyndsamt landar i ett gemensamt långsiktigt hållbart beslut om skolstrukturen som gör att planeringen för denna kan hålla god hastighet och situationen med akutlösningar för lokaler kan ersättas av långsiktiga lokallösningar.
- Vi rekommenderar att barn- och utbildningsnämnden fortlöpande fattar beslut om aktiva åtgärder utifrån det underlag som nämnden får ta del av.

# Inledning

## Bakgrund

Barn- och utbildningsnämnden ansvarar för grundskoleverksamheten i Osby kommun. Kommunen har jämfört med liknande kommuner en högre kostnad per elev för kommunal grundskola samt en något högre personaltäthet i grundskolan än liknande kommuner. Grundskolan överskred under 2018 sin budget med drygt 2 mnkr. Orsaker till det negativa ekonomiska resultatet uppges vara fler elever i andra kommuners eller fristående huvudmäns skolor samt att det varit fler elevassistenter än budgeterat. Barn- och utbildningsnämnden står inför ett ökat elevantal samtidigt som det råder lokalbrist i tätorten. Revisorerna har mot bakgrund av grundskolans kostnader och de utmaningar som ett ökat elevantal medför beslutat att genomföra en granskning av nämndens ekonomistyrning med fokus på långsiktighet och kostnadskontroll.

## Revisionsfrågor

- Säkerställer barn- och utbildningsnämnden att styrning och uppföljning avseende ekonomi är ändamålsenlig?
- Är den interna kontrollen inom området tillräcklig?

## Revisionskriterier

- Kommunallagen kap 6, § 6
- Kommunens budget 2019, plan 2020-2021
- Kommunens fastställda ekonomistyrningsprinciper
- Skollagen kap 2, § 8b
- Barn- och skolenämndens reglemente och delegationsordning
- Andra styrande lokala kommunala dokument

## Kontrollmål

- Kostnaden för respektive grundskoleenhet är känd och redovisas för barn- och utbildningsnämnden.
- Det finns en flerårig planering av grundskolans verksamhet avseende skolstruktur, personal och lokaler som är kopplad till nämndens ekonomiska resurser.
- Den fleråriga planeringen avspeglar sig i nämndens budgetarbete.
- Det finns dokumenterade uppföljningar av ekonomi som innehåller analyser och förslag till åtgärder både på skolenhetsnivå och för grundskolan som helhet (vid budgetöverskridande)
- Det fattas beslut om åtgärder för att nå en ekonomi i balans av behörig beslutsfattare i barn- och utbildningsförvaltningen.
- Barn- och utbildningsnämnden får del av uppföljningar av ekonomi och vidtar aktiva åtgärder vid behov, både i det korta perspektivet samt i det längre perspektivet.

## Avgränsning

Granskningen avser grundskoleverksamheten och är i huvudsak avgränsad till år 2019.

## Metod

Granskningen har genomförts genom:

Dokumentgranskning av reglemente, delegationsordning, ekonomistyrningsprinciper, nämndens budget 2019 samt plan 2020-2021, underlag för budgetarbetet, långsiktiga planer rörande skolstruktur, personalförsörjning samt lokalförsörjning för grundskolan, dokumenterade ekonomiska uppföljningar och analyser på olika organisatoriska nivåer, dokumenterade beslut om åtgärder, protokoll med mera.

Enkät har skickats ut till rektorer samt nämndens ledamöter. Svarsfrekvensen för enkäten till rektorerna uppgick till 83 %. Svarsfrekvensen för enkäten som skickades ut till nämndens ledamöter och ersättare uppgick till 39 %.

Intervjuer har genomförts med förvaltningschef, ekonom/controller, områdeschef grundskola samt en rektor.

Rapporten har varit föremål för sakganskning av de intervjuade.

# Iakttagelser och bedömningar

## Inledning

### *Reglemente*

Reglemente för Osby kommuns nämnder för mandatperioden 2019-22 antogs av kommunfullmäktige 2018-12-17 § 136. Enligt reglementet är samtliga nämnder ansvariga för att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt. Respektive nämnd ansvarar inom denna ram för upprättande av verksamhetsplan och budget.

Barn och utbildningsnämnden ansvarar för och fullgör kommunens uppgifter enligt:

- skollagen (2010:800) och annan lag eller författning inom området för skolformerna förskola, grundskola, grundsärskola, specialskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, svenskundervisning för invandrare samt fritidshem och pedagogisk omsorg,
- socialtjänstlagen (2001:435) och annan lag eller författning inom området för barn och unga som ännu inte fyllt 22 år, och annan lag eller författning inom området, och
- den s.k. familjerättslagstiftningen.

Nämnden ansvarar också för kommunens uppgifter avseende ensamkommande barn enligt såväl lagen om mottagande av asylsökanden m.fl. som annan lag eller författning inom området med undantag för ärenden om ekonomiskt bistånd och ärenden om utslussning efter avslutad placering för ensamkommande barn som fyllt 18.

Nämnden ansvarar även för kommunens uppgifter vad avser den kommunala musikskolan och föreningsbidrag.

### *Delegationsordning*

Nämndens delegationsordning är beslutad av nämnden 2019-03-19 och innehåller ärende, delegat, ersättare, lagrum och eventuella anmärkningar för de olika typerna av delegationsärenden. Kopplat till ekonomi finns i delegationsordningen enbart delegerat beslut om upphandling samt beslut om tilläggsbelopp. Vid sakgranskning framkommer att en ny delegationsordning beslutades i barn- och utbildningsnämnden 2019-05-21. I denna delegationsordning finns ett avsnitt rörande ekonomi och administration med åtta olika ärendetyper. Det framgår att en delegerad beslutanderätt får utnyttjas endast inom ramen för respektive förvaltnings/enhets budget eller inom ramen för beslutad kostnadskalkyl för visst projekt.

Kontrollmål: Kostnaden för respektive grundskoleenhet är känd och redovisas för barn- och utbildningsnämnden

#### *lakttagelser*

Barn- och utbildningsnämnden får vid sina sammanträden månadsvisa budgetuppföljningar. Som beslutsunderlag till ärendena bifogas en rapport som är hämtad från verksamhetssystemet Stratsys. Av uppföljningsrapporten framgår kostnaden för respektive grundskoleenhet. För mars månad år 2019 ser uppföljningen ut som följer:

Tabell 1: Kostnad per enhet i grundskolan

#### Grundskola

	Budget	Redov	Takt	Prognos	Avvikelse
6 701 Områdeschef grundskola	27 503	5 736	0,21	26 755	748
6 112 Skolenhet Hasslaröd F-6	20 537	4 976	0,24	20 594	-57
6 113 Skolenhet Hasslaröd 7-9	17 592	4 482	0,25	17 592	0
6 114 Skolenhet Klockarskogsskolan F-3	14 238	3 278	0,23	14 238	0
6 202 Skolenhet Parkskolan F-3	21 032	5 442	0,26	22 940	-1 908
6 203 Skolenhet Parkskolan 4-9	8 578	2 355	0,27	8 973	-395
6 204 Skolenhet Visseltoftaskolan F-6	1 853	377	0,20	1 210	643
6 206 Skolenhet Killebergsskolan F-6	6 856	1 589	0,23	6 836	20
6 214 Skolenhet Visslan 6-9	68	663	9,75	68	0
6 308 Skolenhet Örkenedskolan F-9	23 957	5 607	0,23	23 957	0
6 702 Skolskjuts	9 615	2 500	0,26	9 615	0
6 704 Modersmålsundervisning	2 447	584	0,24	2 714	-267
<b>Total</b>	<b>154 276</b>	<b>37 589</b>	<b>0,24</b>	<b>155 492</b>	<b>-1 216</b>

Källa: Budgetuppföljning Mars 2019

Inför varje månadsrapport har varje rektor som uppgift att rapportera in sitt ekonomiska utfall och sin prognos, med undantag för januari och februari då bokslut görs samt under sommarmånaderna. Uppföljningen görs i ett verktyg som heter Budget och prognos av rektorerna själva eller med hjälp av kontrollern på förvaltningen. Kontrollern på förvaltningen sammanställer sedan uppgifterna i Stratsys. På så vis blir kostnaderna för varje skolenhet kända och därefter också redovisade till nämnden i den sammanställda månadsrapporten.

I vår enkätundersökning ställde vi frågan till nämnden om huruvida nämnden har kännedom om varje grundskoleenhets ekonomiska situation. Av de svarande var det 57 % som tyckte att de har kännedom om varje grundskoleenhets ekonomiska situation, resterande 43 % ansåg sig inte ha det. Vi ställde även frågan om nämnden får ta del av ekonomiska uppföljningar och analyser för respektive skolenhet. För denna fråga svarade 67 % att de får ta del av uppföljningar medan 33 % svarade att de ej vet. De som har svarat ja på frågan kommenterar att de får uppföljning varje månad.

#### *Bedömning*

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt. Bedömningen grundar vi på att nämnden får månadsrapporter om det ekonomiska läget där det också framgår avvikelser för respektive grundskoleenhet. Rapporterna visar på kostnader och åtgärder för att

komma tillräta med eventuella underskott. Vi konstaterar dock av vår enkätundersökning att ledamöterna och ersättarna i nämnden till delar inte anser sig ha kännedom om varje grundskoleenhets ekonomiska situation, trots att flertalet anser sig få uppföljningar kring den ekonomiska situationen på de respektive skolenheterna.

**Kontrollmål:** Det finns en flerårig planering av grundskolans verksamhet avseende skolstruktur, personal och lokaler som är kopplad till nämndens ekonomiska resurser

*lakttagelser*

### **Fullmäktigeberedning**

I mars 2015 utsågs en fullmäktigeberedning med uppdrag att besvara den övergripande frågeställningen om hur den kommunala förskolan och grundskolan i Osby kommun ska organiseras 2015-2030. Sedan dess har beredningen och förvaltningen jobbat med frågan, som ska leda till likvärdig kvalitet på skolan inom hela kommunen och en verksamhet som är optimal för elever, personal och ekonomi. Fullmäktigeberedningens arbete har bland annat utgått ifrån tre olika scenarion, som i korthet går ut på hur många högstadieskolor kommunen ska ha.

Fullmäktigeberedningen tillsattes för att få politisk förankring kring den långsiktiga planeringen i skolan. Beredningen består av representanter från varje parti där inte alla sitter med i nämnden. Förvaltningschefen och de ledamöter som varit representerade i båda grupperna har haft som ansvar att rapportera vidare till nämnden. Den dåvarande nämnden under förra mandatperioden och beredningen var överens om hur skolan i Osby skulle organiseras.

2016-06-03 kom fullmäktigeberedningen för grundskolan med ett betänkande om att kommunen behöver en långsiktig plan för kommunens grundskolor. Elevantalet ökar samtidigt som lokalerna inte är tillräckliga och ändamålsenliga.

Fullmäktigeberedningen träffades vid nio tillfällen från dess att den bildades tills betänkandet var klart för att diskutera framtida organisation för den kommunala grundskolan i Osby. Den 25 april år 2016 genomfördes en vägledningsdebatt i fullmäktige och en sammanfattande rapport har tagits fram av arbetet. Beredningen fick av fullmäktige ett antal frågeställningar och direktiv som har besvarats. Bland annat diskuterades frågor kring kostnadseffektivitet där beredningen bland annat framhöll att större enheter skapar mer kostnadseffektiv användning av personalresurserna. Beredningen kom till slut fram till att det ska finnas två högstadieskolor i Osby kommun, vilket än är det gällande beslutet.

### **Skolstruktur och lokalplanering**

Av intervjuer framgår att samarbetet kring skollokalförsörjning har blivit betydligt bättre sedan organisationen i Osby kommun förändrades. Sedan samhällsbyggnadsförvaltningen tog över ansvaret för lokalfrågorna från Osbybostäder så sker det ett nära samarbete mellan barn- och utbildningsförvaltningen samt samhällsbyggnadsförvaltningen i lokalplaneringsfrågorna.

Samhällsbyggnadsförvaltningen är ansvariga för att utifrån befolkningsstrukturen ta fram prognoser och underlag för vilka typer av lokaler som behövs framöver i kommunen.



I januari år 2019 har samhällsbyggnadsförvaltningen utifrån befolkningsstrukturen genomfört en utredning av läget för skolorna i Osby tätort. Utredningen bekräftar fullmäktigeberedningens betänkande gällande antalet skolor som behövs i Osby kommun. Till skillnad från fullmäktigeberedningens betänkande har även förskolorna varit en del i samhällsbyggnadsförvaltningens utredning för att kunna uppnå bästa ekonomiska effekt. Dessutom avvisar utredningen en nybyggnation av en helt ny 7-9 skola mot bakgrund av de ekonomiska förutsättningar som finns.

Samhällsbyggnadsförvaltningen rekommenderade slutligen utifrån ekonomiska aspekter och behovsanalyser utifrån befolkningsstrukturen att bygga en ny förskola vid Klockarskogsskolan samt att organisera grundskolan enligt F-6-skolor på Parkskolan samt Klockarskogsskolan och organisera Hasslarödsskolan till en 7-9-skola.

Förslaget har varit i barn- och utbildningsnämnden för yttrande 2019-04-16 § 82. Barn- och utbildningsnämnden beslutade att:

- Ärendet återremitteras till samhällsbyggnadsförvaltningen för att utredas vidare med fler alternativ kring nybyggnad alternativt ombyggnad av F-6 på Naturbruksområdet samt nybyggnad, ombyggnad eller tillbyggnad av 7-9 Parkskolan. Samt med tillägget att undantaget av Uteförskolan där det krävs ytterligare utredning om att Uteförskola ska utgöra en egen enhet.
- Barn- och utbildningsnämnden ställer sig positiva till att Hantverkaren 9 används för annan verksamhet eller bostadsändamål.

Samhällsbyggnadsnämnden har vid granskningstillfället inte hanterat ärendet vidare. Ärendegången är att barn- och utbildningsnämnden beslutar om behov och gör en beställning till samhällsbyggnadsnämnden. Samhällsbyggnadsnämnden tar därefter fram underlag och planerar för kommunens lokaler. Barn- och utbildningsnämnden får möjlighet till yttrande och sedan fattar samhällsbyggnadsnämnden beslut om fortsatt arbete för samhällsbyggnadsförvaltningen.

I vår enkätundersökning ställde vi frågan om huruvida rektorerna ansåg att det fanns en långsiktig planering avseende verksamheten vad gäller lokaler. Av de svaren framgick att 80 % inte anser att det finns en långsiktig planering avseende lokalerna. Av intervjuer bekräftas att det har varit många akuta lösningar på lokalproblem de senaste åren men att det är under förbättring i och med ett bra samarbete med samhällsbyggnadsförvaltningen. Av enkäten till nämnden framgår att samtliga som svarat anser att det finns en långsiktig planering gällande lokaler.

Vid intervju framkommer att en stabil skollokalorganisation ska finnas på plats till 2024. I dagsläget finns tillfälliga lokaler. Då nämnden har återremitterat förslagen som samhällsbyggnadsförvaltningen hade kring lokalerna så kommer verksamheten enligt intervju svar inte att ligga i fas med den långsiktiga planeringen, vilket på sikt kommer att få negativa konsekvenser för ekonomin.

De akuta lokalkostnader som har tillkommit får verksamheten ersättning för genom tilläggsbudget och därefter läggs det in i det framtida budgetarbetet framöver. För ökade kapitalkostnader får nämnden full kompensation.

## **Elevantal och personal**

Elevprognoser genomförs där det görs beräkningar kring elevantalet framöver som bygger på statistik från statistiska centralbyrån samt prognoser utifrån det befintliga elevantalet. Utifrån statistiken tas det fram beräkningar på klasstorlekar samt personalbehov. I nämndsplanen för år 2019 framgår elevantalet framöver. Både rektorer och representanter från nämnden anser i enkätsvaren att det finns långsiktiga planer vad gäller elevantalet.

Av intervjuer framgår att det har skett ett arbete med att behålla den personal som finns så att de inte väljer att sluta. Till de tjänster som ligger ute har verksamheten till stor del behöriga sökanden. Det finns ingen för skolorna gemensam plan för den långsiktiga personalförsörjningen. Detta uppges bland annat bero på att förvaltningen inte riktigt vet vad som ska hända framåt när det gäller skolstrukturen. Varje rektor planerar för sin egen skola.

## **Planeringen i förhållande till ekonomiska resurser**

Av intervjuer framgår att den fleråriga planeringen inte direkt är styrande för nämndens ekonomiska resurser. Planeringen görs för att nämnden ska ha kunskap om förväntade förändringar. Nämnden får inte med automatik en justerad budget utifrån volymförändringar. Budgeten justeras främst utifrån löneförändringar och ändrade kapitalkostnader. Det framkommer att ekonomiavdelningen ser över budgetprinciperna.

Vid intervjuer framhålls att det hade varit önskvärt att budgeten justerades efter elevantalet så att nämnden får högre budget när det är fler elever och lägre budget när det är färre elever.

Mycket av den planering som gjorts i förhållande till fullmäktiges beredning, utredningen kring lokalbehovet samt elevprognoser är långsiktiga planer. Nämndens budget förhåller sig inte på lika lång sikt. Till en början kan det vara så att satsningarna inte har en ekonomisk effekt på innevarande eller nästkommande budgetår, men på längre sikt får de långsiktiga planerna goda effekter på ekonomin.

### *Bedömning*

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt. Bedömningen grundar vi på att det finns långsiktiga planer vad gäller skolstruktur, lokaler, elevantal och (på enhetsnivå) för personal. Vi konstaterar dock att det tidigare inte funnits någon långsiktighet i lokalplaneringen, något som också rektorerna framhåller. Det råder också i nuläget en fortsatt osäkerhet kring hur den långsiktiga lokalplaneringen konkret ser ut. Vi ser positivt på samarbetet med samhällsbyggnadsförvaltningen som ger förutsättningar för ännu bättre underlag inför den framtida planeringen. Vidare bedömer vi att den långsiktiga planeringen inte är tydligt kopplad till nämndens ekonomiska resurser då nämndens budgettilldelning inte baseras på aktuella volymer utan enbart får budgetuppräknings utifrån löneökningar och ökade kapitalkostnader.

Vi ser en stor risk för att de reella oklarheter som finns i kommunen avseende vem som har mandat att fatta beslut om vad (förvaltning, nämnd, kommunstyrelsen, kommunfullmäktige) kan medföra negativa konsekvenser i form av exempelvis:

- fördyrade lokalkostnader ("akutlokaler" istället för permanenta lokaler),

- mindre resurser till undervisningskostnader (då lokalkostnaderna tar mer resurser i anspråk)
- oro i organisationen rörande när och hur den nya skolstrukturen kommer att finnas på plats
- risk för ökad personalomsättning om inte tjänstepersoner ser att nämnden är beslutsmässig och fattar nödvändiga beslut för att få en ekonomi i balans

Vi bedömer att det är av vikt att den politiska ledningen i kommunen (nämnd, kommunstyrelse och kommunfullmäktige) skyndsamt landar i ett gemensamt långsiktigt hållbart beslut om skolstrukturen som gör att planeringen för denna kan hålla god hastighet och situationen med akutlösningar för lokaler kan ersättas av långsiktiga lokallösningar. Detta brukar enligt vår erfarenhet utan undantag ge en bättre kommunal ekonomi.

### Kontrollmål: Den fleråriga planeringen avspeglar sig i nämndens budgetarbete

#### *Lakttagelser*

Inför varje budgetår gör förvaltningen en ekonomisk beräkning utifrån den planering som finns där alla kostnader tas med. Inför budgetåret 2019 behövde nämnden enligt beräkningarna 19 mnkr mer än den ram som fanns utifrån bland annat förändringar i elevantal och kostnader för den långsiktiga planeringen. Vi har fått ta del av det underlag som verksamheten presenterat för nämnden och som sedan också presenterats för budgetberedningen. Fullmäktige beslutade slutligen att nämnden fick 6 mnkr utöver ramen. Detta innebar att det för nämnden fattades 13 mnkr för att kunna bedriva verksamhet enligt de förutsättningar och planer som fanns, vilket har inneburit att nämnden har varit tvungna att ta fram förslag på åtgärder för att kunna nå en budget i balans.

Inför budgetberedningen 2020 har analyserna visat att nämnden behöver 20 mnkr till, men nämnden är medvetna om att de inte kommer att få den summan.

Tjänstepersonerna nämner under intervjun att nämnden har en mycket skör budget och att det inte finns utrymme för någon buffert för oförutsedda utgifter. Statsbidragen är avgörande för att verksamheten ska ha tillräcklig finansiering. Det krävs enligt de intervjuade strukturella beslut för att skapa stabila förutsättningar för verksamheten (det är exempelvis svårt att få ihop en effektiv tjänstefördelning med tre högstadieskolor.) Det hade enligt de intervjuade också varit önskvärt att få en budget som tar hänsyn till volymförändringar.

#### *Bedömning*

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt. Vi grundar bedömningen på att nämnden varje år gör ett budgetarbete där ökade kostnader tas med i beräkningen. Vi konstaterar dock att den långsiktiga planeringen inte får så mycket utrymme då mycket av arbetet till slut handlar om besparingar i närtid eftersom att nämnden inte får full budgettäckning för sina beräknade kostnader för att bedriva verksamheterna utifrån de planer och beslut som finns.

Kontrollmål: Det finns dokumenterade uppföljningar av ekonomi som innehåller analyser och förslag till åtgärder både på skolenhetsnivå och för grundskolan som helhet (vid budgetöverskridande)

#### *Iakttagelser*

Som tidigare nämnts får nämnden månadsvis uppföljningar av ekonomin. I rapporterna för uppföljningarna görs en analys av resultatet och det framgår åtgärder vid avvikelser. Uppföljningarna är dokumenterade på skolenhetsnivå och presenterar främst åtgärder som kan få nämndens budget i balans som helhet.

I uppföljningsverktygen *Budget och prognos* ska varje rektor ange åtgärder för sina budgetavvikelser. I samband med att budgetuppföljningen görs får varje rektor möjlighet till ett möte med kontrollern. Om någon enhet går med ett underskott ser områdeschefer och förvaltningschef över ifall det är något som kan fördelas om mellan enheterna. Nyligen har en enhet haft problem med större underskott och då har det för denne rektorn varit obligatoriskt med sittningar tillsammans med kontrollern och områdeschef för att ta fram förslag på åtgärder för att få ekonomi i balans.

Rektorerna i kommunen har veckomöten där också kontrollern medverkar när det är dags för rektorerna att göra sina prognoser. Vid dessa tillfällen finns det också möjlighet för rektorerna att lyfta frågor som rör ekonomin.

Utöver månadsuppföljningarna får nämnden också ta del av dokumenterade uppföljningar i samband med delårsrapport och årsredovisning.

#### *Bedömning*

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt. Bedömningen grundar vi på att det finns dokumenterade uppföljningar av ekonomi som innehåller analyser och förslag till åtgärder både på skolenhetsnivå och för grundskolan som helhet. Vi konstaterar att det genomförs månadsvisa uppföljningar på enhetsnivå och att analyser och förslag till åtgärder tas fram för varje enhet samt för grundskolan som helhet.

Kontrollmål: Det fattas beslut om åtgärder för att nå en ekonomi i balans av behörig beslutsfattare i barn- och utbildningsförvaltningen

#### *Iakttagelser*

Av nämndsplanen år 2019 för barn- och utbildningsnämnden framgår att det krävs anpassningar för att nå den beslutade budgetramen. I samband med att nämndsplan 2019 skulle fastställas lämnade förvaltningen två förslag till anpassningar som också hade kostnadsberäknats och förväntades motsvara en helårseffekt om ca 5 mnkr. Det ena förslaget var att stänga Visseltoftaskolan och det andra var avveckling av musikskolan. 2019-04-08 § 32 beslutade kommunfullmäktige att Visseltoftaskolan ska stängas från och med läsåret 2018/2019. Gällande musikskolan har det ännu inte fattats något beslut.

Utöver vad som föreslås i nämndsplanen framgår även åtgärder samt förslag till åtgärder för att få en ekonomi i balans i samband med månadsuppföljningarna. Vid uppföljningen per mars 2019 redovisas exempelvis att en skola har högre personalkostnader än budgeterat och att det pågår en översyn av organisationen i samarbete med den centrala elevhälsan. I uppföljningen per april 2019 föreslår förvaltningen att nämnden beslutar att "Barn- och utbildningsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att avveckla pedagogisk omsorg i Osby tätort från och med

augusti 2019." Detta är kostnadsberäknat till att ge en besparing på 400 tkr för 2019 och 1 200 tkr för 2020.

Även skolenheterna fattar beslut om åtgärder i samband med de månadsvisa budgetuppföljningarna. För att skolverksamheten ska kunna nå en budget i balans ser verksamheterna över sina kostnader på en detaljnivå.

Av intervjuer framgår att det är tydligt vem som har mandat om att fatta beslut om specifika åtgärder, men det är inte alltid detta följs. Som framkommer av nästkommande avsnitt går åtgärdsförslagen ofta upp till nämnden för beslut.

Reglementet och delegationsordningen styr vem som erhåller rätten att fatta beslut. Varje enhetschef (rektor) har ansvar för sin budget, varje områdeschef har ansvar för områdets budget och förvaltningschefen ansvarar för helheten i budgeten. Kommunfullmäktige beslutar om budgetramarna för respektive nämnd. Nämnden tar beslut inom sin budgetram, undantag ärenden som kan vara av stor vikt för kommunen, t ex att stänga en skolenhet.

#### *Bedömning*

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt. Bedömningen grundar vi på att både verksamheterna och förvaltningen fattar beslut om åtgärder som kan bidra till att få en budget i balans. De är även aktiva i att ta fram förslag till nämnden för beslut.

**Kontrollmål:** Barn- och utbildningsnämnden får del av uppföljningar av ekonomi och vidtar aktiva åtgärder vid behov, både i det korta perspektivet samt i det längre perspektivet

#### *Iakttagelser*

Som tidigare nämnts får nämnden del av ekonomiska uppföljningar i mars, april, augusti (delårsrapport), september, oktober, november samt vid årsredovisningen. Av underlagen till rapporteringarna framgår förslag till åtgärder.

Av uppföljningarna framgår inte alltid en tidplan för åtgärderna, även om det finns en rubrik för just tidsplanen. Med anledning av underskottet och åtgärdsförslagen ger barn- och utbildningsnämnden förvaltningen i april 2018 i följande uppdrag:

#### **Bild 1: Nämndens beslut om åtgärder**

Barn- och skolnämnden godkänner budgetuppföljningen, per den 30 april, med en negativ avvikelse med 8 180 tkr.

Barn- och skolnämnden ger förvaltningen i uppdrag att genomföra följande åtgärder:

- Minska antalet resurspedagoger inom förskolan
- Avveckla pedagogisk omsorg i Osby tätort
- Öka barnantalet på förskoleavdelningar till 18 barn/avdelning (i snitt)
- Inte utöka med en fjärde förskoleavdelning i Killeberg under hösten 2018
- Minska antalet förskoleavdelningar i Osby tätort
- Minska antalet pedagoger på grundskolan på Parkskolan
- Fortsätta arbetet med att anpassa antalet elevassistenter inom grundskolan
- Minska med 1,0 tjänst inom den centrala elevhälsan

Källa: Barn och skolnämndens protokoll april år 2018

Nämnden fortsätter fram till maj månad år 2018 med att ge förvaltningen olika typer av

uppdrag. Efter maj månad år 2018 upphör detta och budgetuppföljningarna godkänns utan att nämnden uppdrar åt förvaltningen att utföra åtgärderna. Förvaltningens åtgärdsförslag framgår även fortsättningsvis av uppföljningsrapporten. Först i april år 2019 fortsätter nämnden att ge förvaltningen uppdrag enligt följande:

#### Bild 2: Nämndens beslut om åtgärder

Barn- och utbildningsnämnden beslutar.

- Budgetuppföljning, per den 31 mars 2019, med en avvikelse på - 8 271 tkr, godkänns.
  - Ge barn- och utbildningsförvaltningen i uppdrag att se över förslag till anpassningar, enligt listan i budget 2020:
    - pedagogisk omsorg i Osby
    - antalet anläggningar inom kultur och fritid
    - internatet på Ekbackeskolan
    - föreningsbidraget
    - antalet fritidsgårdar
    - grundskoleorganisationen
- Samt att förvaltningen ska se över ytterligare möjligheter till anpassningar.

Källa: Barn och utbildningsnämndens protokoll april år 2019

Under hösten 2018 föreslogs inga nya åtgärder och inte heller togs några beslut om åtgärder.

Av de båda nämndbesluten ovan så framgår att beslutet 2018 var att *genomföra åtgärder* medan beslutet 2019 var att *se över förslag till anpassningar*. Vid intervjuer framkom att nämnden var överens om att avveckla pedagogisk omsorg i Osby tätort men att kommunstyrelsen därefter sa nej till detta. Vid intervju framkommer att nämnden ibland avstår från att besluta om vissa åtgärder då dessa kan vara känsliga rent politiskt. Det framhålls att det kan vara svårt för vissa i nämnden att förankra åtgärdsförslagen i sina partier, vilket gör att det inte finns någon förståelse till varför vissa specifika åtgärder behöver genomföras. Detta kan få till följd att besluten ändras eller justeras av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige.

Vid intervju framkommer att nämnden på sitt sammanträde den 21 maj inte beslutade i enlighet med förvaltningens förslag om pedagogisk omsorg i Osby tätort.

#### *Bedömning*

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt. Bedömningen grundar vi på att barn- och utbildningsnämnden får del av uppföljningar av ekonomi, men att de inte alltid fattar beslut om aktiva åtgärder utifrån det underlag som nämnden får ta del av.

Vi noterar att förvaltningen ibland föreslår nämnden att fatta beslut inom områden som förvaltningen rimligen själv borde ha mandat att besluta om. (justering av antal personal mm) Vi bedömer att detta är en följd av att den politiska viljan för verksamhetens utformning och utveckling inte synes vara helt tydlig och sammanhållen i kommunen.

Vi anser att det finns en stor risk för att nämnden inte kommer att hålla sin budgeterade ekonomiska nivå för 2019 då nämnden så sent som i maj månad 2019

ännu inte fattat beslut om tillräckliga åtgärder för att få en ekonomi i balans. Detta är en brist. Nämnden behöver snarast öka sitt ansvarstagande för den av kommunfullmäktige fastställda ekonomiska ramen.

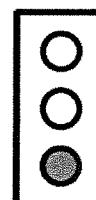
Vi bedömer vidare att barn- och utbildningsnämnden behöver initiera en dialog med kommunstyrelsen och kommunfullmäktige angående vilka beslut som ska fattas av vilken instans för att kunna öka beslutsräddigheten på alla nivåer och förbättra möjligheterna för nämnden att båda få en ekonomi i balans samt att få hållbara långsiktiga planer för verksamheten. En tydligare ansvarsfördelning mellan de politiska organen kan också möjliggöra en tydligare ansvarsfördelning mellan förvaltningen och nämnden.

# Revisionell bedömning

Efter genomförd revision och genomgång av samtliga kontrollmål gör vi bedömningen att barn- och utbildningsnämnden inte helt säkerställer att styrning och uppföljning avseende ekonomi är ändamålsenlig. Vi bedömer även att den interna kontrollen inom området inte helt är tillräcklig. Den revisionella bedömningen grundas på utfallet av nedan kontrollmål:

## Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar
Kostnaden för respektive grundskoleenhet är känd och redovisas för barn- och utbildningsnämnden.	<p><b>Uppfyllt</b></p> <p>Nämnden får månadsrapporter om det ekonomiska läget där det också framgår avvikelser för respektive grundskoleenhet. Rapporterna visar på kostnader och åtgärder för att komma tillrätta med eventuella underskott. Vi konstaterar dock av vår enkätundersökning att ledamöterna och ersättarna i nämnden till delar inte anser sig ha kännedom om varje grundskoleenhets ekonomiska situation, trots att flertalet anser sig få uppföljningar kring den ekonomiska situationen på de respektive skolenheterna.</p>





Det finns en flerårig planering av grundskolans verksamhet avseende skolstruktur, personal och lokaler som är kopplad till nämndens ekonomiska resurser.

#### **Delvis uppfyllt**

Det finns långsiktiga planer vad gäller skolstruktur, lokaler, elevantal och (på enhetsnivå) för personal. Det råder i nuläget en fortsatt osäkerhet kring hur den långsiktiga lokalplaneringen konkret ser ut. Vi ser positivt på samarbetet med samhällsbyggnadsförvaltningen som ger förutsättningar för ännu bättre underlag inför den framtida planeringen. Vidare bedömer vi att den långsiktiga planeringen inte är tydligt kopplad till nämndens ekonomiska resurser då nämndens budgettilldelning inte baseras på aktuella volymer utan enbart får budgetuppräknningar utifrån löneökningar och ökade kapitalkostnader.



Vi ser en stor risk för att de reella oklarheter som finns i kommunen avseende vem som har mandat att fatta beslut om vad (förvaltning, nämnd, kommunstyrelsen, kommunfullmäktige). Vi bedömer att det är av vikt att den politiska ledningen i kommunen (nämnd, kommunstyrelse och kommunfullmäktige) skyndsamt landar i ett gemensamt långsiktigt hållbart beslut om skolstrukturen som gör att planeringen för denna kan hålla god hastighet och situationen med akutlösningar för lokaler kan ersättas av långsiktiga lokallösningar. Detta brukar enligt vår erfarenhet utan undantag ge en bättre kommunal ekonomi.

Den fleråriga planeringen avspeglar sig i nämndens budgetarbete.

#### **Delvis uppfyllt**

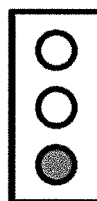
Nämnden gör varje år ett budgetarbete där ökade kostnader tas med i beräkningen. Vi konstaterar dock att den långsiktiga planeringen inte får så mycket utrymme då mycket av arbetet till slut handlar om besparingar i närtid eftersom att nämnden inte får full budgettäckning för sina beräknade kostnader för att bedriva verksamheterna utifrån de planer och beslut som finns.



Det finns dokumenterade uppföljningar av ekonomi som innehåller analyser och förslag till åtgärder både på skolenhetsnivå och för grundskolan som helhet (vid budgetöverskridande)

#### **Uppfyllt**

Det finns dokumenterade uppföljningar av ekonomi som innehåller analyser och förslag till åtgärder både på skolenhetsnivå och för grundskolan som helhet. Vi konstaterar att det genomförs månadsvisa uppföljningar på enhetsnivå och att analyser och förslag till åtgärder tas fram för varje enhet samt för grundskolan som helhet.



Det fattas beslut om åtgärder för att nå en ekonomi i balans av behörig beslutsfattare i barn- och utbildningsförvaltningen.

#### Uppfyllt

Både verksamheterna och förvaltningen fattar beslut om åtgärder som kan bidra till att få en budget i balans. De är även aktiva i att ta fram förslag till nämnden för beslut.



Barn- och utbildningsnämnden får del av uppföljningar av ekonomi och vidtar aktiva åtgärder vid behov, både i det korta perspektivet samt i det längre perspektivet

#### Delvis uppfyllt

Barn- och utbildningsnämnden får del av uppföljningar av ekonomi, men de fattar inte alltid beslut om aktiva åtgärder utifrån det underlag som nämnden får ta del av. Vi noterar att förvaltningen ibland föreslår nämnden att fatta beslut inom områden som förvaltningen rimligen själv borde ha mandat att besluta om (justering av antal personal mm). Vi bedömer att detta är en följd av att den politiska viljan för verksamhetens utformning och utveckling inte synes vara helt tydlig och sammanhållen i kommunen.

Vi anser att det finns en stor risk för att nämnden inte kommer att hålla sin budgeterade ekonomiska nivå för 2019 då nämnden så sent som i maj månad 2019 ännu inte fattat beslut om tillräckliga åtgärder för att få en ekonomi i balans. Nämnden behöver snarast öka sitt ansvarstagande för den av kommunfullmäktige fastställda ekonomiska ramen.

Barn- och utbildningsnämnden behöver initiera en dialog med kommunstyrelsen och kommunfullmäktige angående vilka beslut som ska fattas av vilken instans för att kunna öka beslutsräddigheten på alla nivåer och förbättra möjligheterna för nämnden att båda få en ekonomi i balans samt att få hållbara långsiktiga planer för verksamheten. En tydligare ansvarsfördelning mellan de politiska organen kan också möjliggöra en tydligare ansvarsfördelning mellan förvaltningen och nämnden.



# Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Barn- och utbildningsnämnden bör tillse att den långsiktiga planeringen tydligt kopplas till nämndens ekonomiska resurser
- Barn- och utbildningsnämnden rekommenderas att initiera en dialog med kommunstyrelsen och kommunfullmäktige angående vilka beslut som ska fattas av vilken instans, för att kunna öka beslutsräddigheten på alla nivåer och förbättra möjligheterna för nämnden att båda få en ekonomi i balans samt att få hållbara långsiktiga planer för verksamheten.
- Vi rekommenderar att den politiska ledningen i kommunen (nämnd, kommunstyrelse och kommunfullmäktige) skyndsamt landar i ett gemensamt långsiktigt hållbart beslut om skolstrukturen som gör att planeringen för denna kan hålla god hastighet och situationen med akutlösningar för lokaler kan ersättas av långsiktiga lokallösningar.
- Vi rekommenderar att barn- och utbildningsnämnden fortlöpande fattar beslut om aktiva åtgärder utifrån det underlag som nämnden får ta del av.

2019-06-17

Lena Salomon

---

*Uppdragsledare*

Marie Lindblad

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Osby kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2019-03-11. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.