

2020-03-17

VILHELMINA KOMMUN  
Kommunrevisionen

**SKRIVELSE**

För kännedom:  
Fullmäktiges presidium

Utbildningsnämnden

**Anpassnings- och effektivitetsarbete inom utbildningsverksamheten**

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning av utbildningsnämndens arbete för att anpassa och effektivisera verksamheten till budgetram. Granskningen har fokuserat på följande:

1. Resurser för analys och utvärdering av verksamheten från ett ekonomiskt perspektiv
2. Rutiner för utvärdering av ekonomi och effektivitet
3. Plan för att nå en ekonomi i balans
4. Utbildningsnämndens kontroll inom området
5. Måluppfyllelse för ekonomi och effektivitet 2019

Granskningen tar utgångspunkt från revisorernas uppdrag enligt kommunallagen kapitel 12.

Vår granskning visar att utbildningsnämnden inte säkerställt att anpassnings- och effektivitetsarbetet bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Resultat och underlag för gjorda bedömningar redovisas i bifogad revisionsrapport.

För att utveckla området bör nämnden prioritera följande:

- Säkerställ att det sker en heltäckande genomlysning av nämndens verksamheter utifrån perspektivet ekonomi och effektivitet. Fokus riktas i första hand mot redovisade avvikelser mot standardkostnad inom för-, grund- och gymnasieskola.
- Säkerställ att en ändamålsenlig plan för ekonomi i balans upprättas. Att planen dokumenteras, genomförs och följs upp, samt att åtgärder nyttovärderas innan beslut om genomförande samt efter genomförande.
- Säkerställ att mål för ekonomi och effektivitet fastställs för år 2020. Genom att formulera mål inom området förbättras nämndens ekonomistyrning.

Revisorerna önskar svar från nämnden, senast 30 juni 2020, gällande vilka åtgärder som ska vidtas utifrån redovisat granskningsresultat.

På uppdrag av kommunens revisorer

Per-Olof Nilsson

Lars Sjölin

**Bilaga:** Revisionsrapport: "Anpassnings- och effektiviseringsarbete inom utbildningsverksamheten", februari 2020, PwC

ALBERTA GOVERNMENT

ED. 1500

1950



|                                      |  |  |
|--------------------------------------|--|--|
| VILHELMINA KOMMUN<br>KOMMUNSTYRELSEN |  |  |
| 2020 -03- 18                         |  |  |
| Dnr.                                 |  |  |

# Anpassnings- och effektivitetsarbete inom utbildningsverksamheten

Vilhelmina kommun

Februari 2020

*Projektledare: Christer Marklund*

*Projektmedarbetare: Jacob Svensson*



# Innehållsförteckning

|  |    |
|--|----|
| Sammanfattning   | 2  |
| 1. Inledning   | 3  |
| 1.1 Bakgrund   | 3  |
| 1.2 Syfte och kontrollområden  | 3  |
| 1.3 Revisionskriterier   | 3  |
| 1.4 Avgränsning och metod  | 4  |
| 2. Nämndernas ansvar   | 5  |
| 3. Iakttagelser och bedömningar  | 6  |
| 3.1 Resurser för analys och utvärdering från ett ekonomiskt perspektiv | 6  |
| 3.2 Rutiner för utvärdering av ekonomi och effektivitet                | 6  |
| 3.3 Plan för att nå en ekonomi i balans                                | 7  |
| 3.4 Nämndens kontroll över ekonomin                                    | 8  |
| 3.5 Måluppfyllelse   | 8  |
| 4. Avslutning  | 10 |
| 4.1 Sammanfattande revisionell bedömning                               | 10 |
| 4.2 Rekommendationer   | 11 |

# Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vilhelmina kommun har PwC genomfört en granskning av utbildningsnämnden. Syftet med granskningen har varit att pröva om anpassnings- och effektivitetsarbetet inom utbildningsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Följande områden kopplat till ändamålsenlighet, ekonomiskt tillfredsställande och intern kontroll har granskats:

## *Ändamålsenlighet:*

- Plan för att nå en ekonomi i balans

## *Ekonomiskt tillfredsställande:*

- Resurser för analys och utvärdering av verksamheten från ett ekonomiskt perspektiv. Fokus på tid och kompetens.
- Måluppfyllelse för ekonomi och effektivitet

## *Intern kontroll:*

- Tillämplad rutin för utvärdering av ekonomi och effektivitet.
- Nämndens kontroll. Fokus på rapportering (direktiv/följsamhet).

Utifrån genomförd granskning är vår **sammanfattande revisionella bedömning** att utbildningsnämnden har *inte* säkerställt att anpassnings- och effektivitetsarbetet bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Underlag för revisionell bedömning redovisas i följande avsnitt.

I syfte att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer till utbildningsnämnden:

- Säkerställ att det sker en heltäckande genomlysning av nämndens verksamheter utifrån perspektivet ekonomi och effektivitet. Fokus riktas i första hand mot redovisade avvikelser mot standardkostnad inom för-, grund- och gymnasieskola.
- Säkerställ att en ändamålsenlig plan för ekonomi i balans upprättas. Att planen dokumenteras, genomförs och följs upp, samt att åtgärder nyttovärderas innan beslut om genomförande samt efter genomförande.
- Säkerställ att mål för ekonomi och effektivitet fastställs för år 2020. Genom att formulera mål inom området förbättras nämndens ekonomistyrning.

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom området anpassnings- och effektivitetsarbete.

För år 2018 redovisar Vilhelmina kommun ett stort ekonomiskt underskott. Av kommunallagen framgår att kommunens verksamhet ska kännetecknas av god ekonomisk hushållning. Uppstår underskott ska det i normalfallet regleras under de närmaste tre följande åren. Det svaga resultatet för år 2018 är i hög grad hänförligt till utbildningsverksamheten. Utbildningsnämnden redovisar för perioden ett underskott mot driftbudget på 27,6 mnkr.

Bristande styrning, ledning och kontroll kan riskera att verksamheten inte bedrivs på avsett sätt och att fastställda mål och planer inte uppnås.

## 1.2 Syfte och kontrollområden

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är pröva om anpassnings- och effektivitetsarbetet inom utbildningsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen omfattar följande kontrollområden:

1. Resurser för analys och utvärdering av verksamheten från ett ekonomiskt perspektiv. Fokus på tid och kompetens.
2. Rutin för utvärdering av ekonomi och effektivitet.
3. Plan för att nå en ekonomi i balans.
4. Politisk kontroll. Fokus på rapportering (direktiv/följsamhet).
5. Måluppfyllelse för ekonomi och effektivitet.

Kontrollområde 3 utgör underlag för att pröva om granskningsområdet hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Kontrollområde 1 och 5 bildar underlag för om bedöma ekonomiskt tillfredsställande. Övriga områden utgör underlag för att pröva om den interna kontrollen är tillräcklig.

Revisionsobjekt i granskningen är utbildningsnämnden

## 1.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Följande revisionskriterier används i denna granskning:

- Kommunallagen 6:6, 11:1, 11:12

- Kommuninterna styrdokument som rör granskningsområdet
- I övrigt se syfte och kontrollområden.

#### 1.4 Avgränsning och metod

Granskningen har genomförts genom analys av för granskningen relevant dokumentation samt kompletterande intervjuer med nyckelpersoner inom verksamheten och företrädare för utbildningsnämnden.

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2019. I övrigt se syfte och kontrollområden.

Intervjuade personer har haft möjlighet att sakgranska rapporten innan färdigställande.

## 2. Nämndernas ansvar

Av kommunallagen (KL) 6:6 framgår bl.a. att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Den interna kontrollen kan avse ansvar och befogenheter, system och administrativa rutiner. Syftet med den interna kontrollen är att bidra till att ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att verksamheten bedrivs effektivt och säkert.

Av KL 11:1, mål för den ekonomiska förvaltningen, framgår bl.a. att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. I det ligger att också att verksamheten ska utövas på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Det hör till god ekonomisk hushållning att, sett över över en inte alltför lång tid, ha balans mellan inkomster och utgifter. Ett undergrävande av ekonomin genom en konsekvent underbalansering av budgetarna är därför oförenligt med god ekonomisk hushållning.

Kravet på reglering av balanskravsresultat, i KL 11:12, innebär att om resultat för ett visst räkenskapsår är negativt, ska det regleras under de närmaste tre åren. Därutöver framgår att fullmäktige ska anta en åtgärdsplan för hur regleringen ska ske.



## 3. Iakttagelser och bedömningar

Nedan redovisas iakttagelser som framkommit under granskningen. Redovisningen sker för respektive kontrollområde och avslutas med en bedömning av det enskilda kontrollområdet. En samlad revisionell bedömning återfinns tillsammans med rekommendationer i rapportens avslutande avsnitt.

### 3.1 Resurser för analys och utvärdering från ett ekonomiskt perspektiv

#### *Iakttagelser*

Vi har i granskningen inte tagit del av några styrprinciper som ger vägledning till hur uppföljning- och utvärderingsprocessen ska gå till. Likaså saknas dokumentation som beskriver roller och ansvar inom granskningsområdet.

Personella resurser för analys av verksamheten från ett ekonomiskt perspektiv utgörs av förvaltningschef, verksamhetschef (rektorer) och förvaltningsekonom. Förvaltningsekonom har en stödjande roll i förhållande till verksamhetsansvariga, d.v.s. förvaltningschef och verksamhetschefer.

Granskningen visar att verksamhetsansvariga svarar för uppföljning, analys, utvärdering och rapportering. Omfattning på, och innehåll i, analys och utvärdering av respektive verksamhet beslutas av de olika cheferna. Huruvida fokus ligger på löpande ekonomisk uppföljning och/eller analys och utvärdering skiljer sig därför åt mellan verksamheterna.

Vi noterar att roll- och ansvarsfördelning för analys och utvärdering inte upplevs vara helt tydlig i praktiken. Företrädare för nämnd och förvaltningsledning upplever att verksamheten i stort har tillräckliga resurser i form av tid och kompetens att göra ekonomisk analys och utvärdering.

#### *Bedömning*

Kontrollmålet är *delvis uppfyllt*. Bedömningen baseras på att nämnden delvis säkerställt att det finns tillräcklig tid och kompetens för systematisk analys och utvärdering av verksamheten från ett ekonomiskt perspektiv. Roller, ansvar och arbetsfördelning upplevs inte fullt ut vara tydlig.

### 3.2 Rutin för utvärdering av ekonomi och effektivitet

#### *Iakttagelser*

Vår granskning kan inte styrka att nämnden beslutat om specifika målsättningar avseende ekonomi och effektivitet. Med effektivitet avses kopplingen mellan resursåtgång och redovisad kvalitet.

Ekonomisk redovisning sker, utöver delårsrapport och årsredovisning, löpande genom upprättande av månadsrapport till nämnd.

Av dokumentanalys framgår att den ekonomiska analysen i månadsrapporteringen framförallt sker utifrån ett *historiskt perspektiv* snarare än ett *framtidsperspektiv*. Dvs,

fokus ligger till övervägande del på vad som har skett snarare än vad som bör eller måste ske.

De intervjuade uppger att i arbetet med analys och utvärdering beaktas nationella nyckeltal, exempelvis i databasen Kolada. De intervjuade betonar att det förs diskussioner mellan verksamhet och nämnd avseende verksamhetens kostnader<sup>1</sup> för utbildning i förhållande till t.ex. strukturellt lika kommuner.

Revisionen har inom ramen för granskningen inte fått ta del av någon dokument där verksamhetens nettokostnadsavvikelse för 2018 närmare har analyserats. Vi har inte heller tagit del av material där verksamhetens effektivitet har utvärderats. Hög kostnadsnivå och låg kvalitet kan indikera att verksamheten inte bedrivs på ett effektivt sätt.

### *Bedömning*

Kontrollmålet är *ej uppfyllt*. Bedömningen baseras på att nämnden inte i rimlig grad kan verifiera att det sker tillräcklig analys och utvärdering inom området ekonomi och effektivitet. Dokumenterade rutiner som beskriver utvärdering av ekonomi och effektivt saknas i stort.

## **3.3 Plan för att nå en ekonomi i balans**

### *lakttagelser*

Nämnden har utifrån tilldelad budget av fullmäktige beslutat om en budgetplan för 2019. Vi noterar att nämnden i budgetarbetet 2019 bland annat beslutat att öka de förväntade intäkterna med 13 mnkr, d.v.s. från 48 till 61 mnkr får att nå en ekonomi i balans.

Granskningen visar att nämnden under året i ett antal enskilda ärenden fattat beslut om åtgärder för att anpassa verksamheten till befintlig budgetram. Beslutade åtgärder (8 st) har förtecknats i en besparingsplan. Samtliga beslutade åtgärder samt förslag till åtgärder föregås av konsekvensbedömningar.

I intervjuer framhålls att beslutade åtgärder för en ekonomi i balans 2019 inte upplevs vara tillräckliga.

Vår granskning visar att åtgärdsbeslut i låg utsträckning tagits inom områden där kommunens kostnader är höga i förhållande till budget, referenskostnad (förväntad kostnad) eller till kommuner som har liknande förutsättningar att bedriva utbildning, sk. strukturellt lika kommuner.

I granskningen noteras att ytterligare åtgärdsförslag har beretts under 2019, som nämnden antingen beslutat att inte genomföra, eller beslutat att bereda vidare.

---

<sup>1</sup> T.ex. nettokostnadsavvikelse grundskola F-9, 34 mnkr (39 %). Nettokostnadsavvikelse gymnasieskola, 14 mnkr (35 %). Kommunen redovisar ett betydligt högre kostnadsläge än förväntat. Nettokostnadsavvikelsen i strukturellt lika kommuner motsvarar 5 % (grundskola), 7 % (gymnasieskola). + - 5 % brukar beskrivas som normala avvikelser.

### *Bedömning*

Kontrollmålet är ej *uppfyllt*. Bedömningen baseras på att nämnden inte i tillräcklig utsträckning kan styrka att den säkerställt att verksamheten genom planer anpassas för att nå en ekonomi i balans på kort och lång sikt.

## **3.4 Nämndens kontroll över ekonomin**

### *lakttagelser*

Av internkontrollplan 2019 (antagen 2019-04-10) framgår att nämnden beslutat om åiterrapportering av ekonomi i form av delårsrapport, årsredovisning och månadsrapport.

Nämnden har i ett tidigt skede under år 2019 fått information om att verksamheten inte kommer att bedrivas inom den budgetram som tilldelats av fullmäktige.

Av föregående avsnitt framgår att nämnden i ett antal enskilda ärenden fattat beslut om åtgärder för att minska ekonomiskt underskott. Vi noterar att nämndens redovisning av genomförda åtgärder är begränsad.

Vår granskning kan inte styrka att formella krav finns som närmare beskriver krav på uppföljning av beslutade åtgärder för en ekonomi i balans. Vi har inte tagit del av något information som t.ex. beskriver utfallet av beslutade åtgärder i form av nettokostnad och/eller nettonytta för nämnden och kommunen.

Av lämnad rapportering framgår att negativ budgetavvikelse delvis kan kopplas till verksamhetens intäkter. I delårsrapport per augusti 2019 anges att i budget förväntade intäkter från staten uteblivit. Nämnden har redan i april 2019 informerats om att denna intäktsförväntan sannolikt inte kommer att uppfyllas.

### *Bedömning*

Kontrollmålet är *delvis uppfyllt*. Bedömningen baseras på att nämnden genom internkontrollplan klargjort hur den ekonomiska rapporteringen ska vara utformad. Nämndens kontroll av beslutade åtgärder är otillräcklig.

## **3.5 Måluppfyllelse för ekonomi och effektivitet**

### *lakttagelser*

Vår granskning kan inte styrka att mål för nämnden finns uppsatta avseende ekonomi eller effektivitet.

Nämndens ekonomiska prognos för helåret uppgår till ett underskott om ca -15 mnkr mot budget. I sammanhanget noterar vi att nämnden även förväntas redovisa en avvikelse mot budget år 2020 om ca - 10 mnkr.

En ny resursfördelningsmodellen (prislappsmodellen<sup>2</sup>) ska införas i kommunen fr.o.m. 2021, vilket innebär att resursfördelningen kopplas till det kommunala

---

<sup>2</sup> För varje åldersklass sätts så kallade prislappar, som räknas fram årligen utifrån kostnadsutjämningen med hänsyn tagen till inflation och löneutveckling. Prislappen för åldersklassen gånger antalet individer som befolkningsprognosen säger att det kommer att finnas det aktuella budgetåret. Det finns därmed en direkt koppling till vad kostnadsutjämningen faktiskt ger.

kostnadsutjämningsystemet istället för att skriva fram nästa års budget med utgångspunkt från den liggande. Vid tillfället för granskningen prognostiseras avvikelsen mot budget år 2021 därför motsvara ca 50 mnkr.


#### *Bedömning*

Kontrollmålet är *ej uppfyllt*. Bedömningen baseras på att nämnden prognostiserar ett betydande underskott gentemot budget och därmed inte förväntas nå måluppfyllelse avseende ekonomi. Bedömningen baseras vidare på att nämnden saknar mål avseende ekonomi och effektivitet.


# 4. Avslutning

## 4.1 Sammanfattande revisionell bedömning

### Kontrollområde: Ändamålsenlighet

| Kontrollmål                         | Bedömning   |   |
|-------------------------------------|---|---|
| Plan för att nå en ekonomi i balans | Ej uppfyllt   |   |
| <b>Sammanfattande bedömning</b>     | <b>Granskningsområdet hanteras inte på ett ändamålsenligt sätt.</b> |  |

### Kontrollområde: Ekonomiskt tillfredsställande

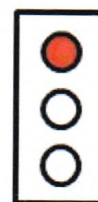
| Kontrollmål  | Bedömning   |   |
|--|---|---|
| Resurser för analys och utvärdering av verksamheten utifrån ett ekonomiskt perspektiv. Fokus på tid och kompetens. | Delvis uppfyllt   |   |
| Måluppfyllelse för ekonomi och effektivitet  | Ej uppfyllt   |   |
| <b>Sammanfattande bedömning</b>  | <b>Granskningsområdet hanteras inte från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt</b> |  |

### Kontrollområde: Intern kontroll

| Kontrollmål                                       | Bedömning       |  |
|---|-----------------|--|
| Rutin för utvärdering av ekonomi och effektivitet | Ej uppfyllt     |  |
| Nämnden kontroll över ekonomin                    | Delvis uppfyllt |  |

**Sammanfattande  
bedömning**

**Den interna kontrollen inom  
granskade områden är inte  
tillräcklig**



Utifrån genomförd granskning är vår **sammanfattande revisionella bedömning** att utbildningsnämnden har *inte* säkerställt att anpassnings- och effektivitetsarbetet bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

#### 4.2 Rekommendationer

För framtiden lämnas följande rekommendationer till utbildningsnämnden:

- Säkerställ att det sker en heltäckande genomlysning av nämndens verksamheter utifrån perspektivet ekonomi och effektivitet. Fokus riktas i första hand mot redovisade avvikelser mot standardkostnad inom för-, grund- och gymnasieskola.
- Säkerställ att en ändamålsenlig plan för ekonomi i balans upprättas. Att planen dokumenteras, genomförs och följs upp, samt att åtgärder nyttovärderas innan beslut om genomförande samt efter genomförande.
- Säkerställ att mål för ekonomi och effektivitet fastställs för år 2020. Genom att formulera mål inom området förbättras nämndens ekonomistyrning.

2020-02-24

**Bo Rehnberg**

Uppdragsledare

**Christer Marklund**

Projektledare

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