

Ekonomistyrning i grundskolan

Nr 8, 2023

Rapport från
stadsrevisionen

Dnr: RVK 2024/61

Den kommunala revisionen är kommunfullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholms stad granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt kommunfullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna, lekmanarevisorerna och revisionskontoret (de sakkunniga biträdena).

I årsrapporter för nämnder och bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras löpande.

All rapportering finns på stadsrevisionens hemsida, start.stockholm/revision. Det går även att prenumerera på Stadsrevisionens informationsbrev genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till revision.rvk@stockholm.se.

Till

Utbildningsnämnden

Ekonomistyrning i grundskolan

Revisorsgrupp 1 har den 30 januari 2024 behandlat bifogad revisionsrapport (8).

Granskningen visar att utbildningsnämnden i allt väsentligt har en ändamålsenlig ekonomistyrning för grundskolan och att den interna kontrollen är tillräcklig. Vi konstaterar att fördelning av ekonomiska resurser, både vad gäller mellan elever och skolor är centralt för verksamhetens ändamålsenlighet. I samband med att framtida elevantal kommer att minska blir anpassning av lokaler en viktig och svår uppgift. Det är positivt att nämnden både har vidtagit åtgärder på kort och lång sikt. Vi revisorer vill poängtera vikten av att nämndens ledamöter fortsatt håller sig informerade och är aktiva avseende lokalfrågor framöver.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den för yttrande till utbildningsnämnden. Yttrande ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast 30 april 2024.

På revisorernas vägnar.

Bosse Ringholm
Ordförande

Therese Kandeman
Sekreterare

Innehåll

1. Sammanfattande bedömning	1
2. Inledning	3
2.1 Motiv till granskningen	3
2.2 Syfte och revisionsfrågor	3
2.3 Omfattning/avgränsning	3
2.4 Revisionskriterier	3
2.5 Metod	4
3. Bakgrund	5
3.1 Organisation.....	5
3.2 Kommunövergripande styrning	5
4. Granskningens iakttagelser	8
4.1 Nämndens styrning	8
4.2 Följsamhet till styrning	10
4.3 Resursfördelning	11
4.3.1 <i>Nämndens ekonomiska förutsättningar</i>	11
4.3.2 <i>Jämförelse mellan Stockholm, Malmö och Göteborg</i>	12
4.3.3 <i>Resursfördelningsmodell</i>	14
4.4 Uppföljning	16
4.4.1 <i>Uppföljning på nämndnivå</i>	16
4.4.2 <i>Uppföljning på skolenhetsnivå</i>	18
4.5 Åtgärder	19

1. Sammanfattande bedömning

Stadens grundskoleverksamhet (inklusive fritidshem) har en budget på över 15 miljarder kronor. Befolkningsprognoserna visar att antalet elever i grundskolan i den egna kommunala regionen kommer att minska kraftigt de närmaste nio åren. Det är angeläget att nämnden har en ekonomistyrning som ger god kostnadskontroll. Revisionskontoret har därför granskat om utbildningsnämnden har en ändamålsenlig ekonomistyrning för grundskolan och om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Revisionskontorets samlade bedömning är att utbildningsnämnden i allt väsentligt har en ändamålsenlig ekonomistyrning för grundskolan och att den interna kontrollen är tillräcklig.

Utbildningsnämndens styrning inom området sker huvudsakligen genom verksamhetsplan, följsamhet till kommunfullmäktiges och stadsledningskontorets anvisningar samt nämndens fastställande av nämndens lokalförsörjningsplan. Granskningen visar att det finns en tydlig process för både budget- och uppföljningsarbetet. Det är även tydliggjort var ansvaret för att vidta åtgärder ligger vid identifierade risker för underskott.

Resursfördelningen till skolorna görs utifrån en förutsägbar modell. Resursfördelningen tar hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrundsfaktorer samt ger extra tilldelning vid extraordinära stödbehov. Utifrån det bedömer vi att resursfördelningen är ändamålsenlig och följer lagstiftningens intentioner.

Det finns en följsamhet från både rektorer och förvaltning till den styrning som finns. Rektorer utformar åtgärdsplaner vid befarade ekonomiska underskott, och detta görs redan i budgetarbetet. I de fall åtgärdsplanerna är otydliga ställer grundskolecheferna krav på, samt stöttar rektorerna i att tydliggöra och precisera planerna. Granskningen visar att rektorerna påbörjar sitt budgetarbete vid lite olika tidpunkter och att detta påverkar möjligheterna att få effekt i de åtgärder som vidtas.

Uppföljningsarbetet har, såsom revisionskontoret tidigare påtalat, ett bristande systemstöd. Detta medför att de administrativa cheferna på skolorna gör egna modeller för uppföljningsarbetet. För att utveckla ekonomistyrningen bör systemstödet stärkas. Det är positivt att det nu ska införas ett systemstöd i form av Hypergene. Det finns dock en risk för att stödet i ett första skede inte kommer att inhämta information om verksamhetens prestationer. Om så blir fallet kommer det fortfarande att behövas en viss handpåläggning.

Grundskolor som är anslagsenheter (de är i nuläget få) har en styrning som skiljer sig från de skolor som är resultatenheter. För

anslagsenheterna finns ett ekonomimeddelande från 2018 som tydliggör ekonomistyrningen. Denna riktlinje är inte känd av dem som har intervjuats även om de redovisar att de till stora delar arbetar på det sätt som beskrivs i riktlinjen. Revisionskontoret anser att kännedom om riktlinjen behöver aktualiseras.

Av verksamhetsplanen framgår att nämnden är medveten om de kommande utmaningarna. De dokumenterade ekonomiska uppföljningar som nämnden får del av är innehållsrika och visar både helheter och detaljer. Av protokollen framgår inte om nämnden fattat beslut om några åtgärder eller uppdrag avseende ekonomi och skolstrukturfrågor utöver lokalförsörjningsplanen. Att planen inte är beslutad som en egen beslutspunkt utan som en bilaga till ett annat ärende riskerar att minska tydligheten i nämndens styrning.

Revisionskontoret noterar också att utbildningsnämnden generellt inte får några föredragningar av tjänstepersoner på sina sammanträden. Föredragningar sker istället vid andra möten som inte protokollförs och där alla nämndens ledamöter inte deltar. Det kan innebära en risk att samtliga ledamöter inte får tillräcklig information för att aktivt kunna utföra sitt uppdrag.

Granskningen har noterat några områden som behöver stärkas och lämnar därför följande rekommendationer:

- Utbildningsnämnden bör säkerställa att nämndens beslutade åtgärder och uppdrag till förvaltningen tydligt framgår i protokoll så att nämndens ansvarstagande tydliggörs.
- Utbildningsnämnden bör säkerställa att styrning avseende anslagsenheterna implementeras i skolorganisationen.

2. Inledning

2.1 Motiv till granskningen

Stadens grundskoleverksamhet (inklusive fritidshem) är en stor verksamhet som omfattar en budget på över 15 miljarder kronor. Det är därför angeläget att nämnden har en ekonomistyrning som ger god kostnadskontroll. Skollagen tydliggör att resurser ska fördelas utifrån elevers behov och förutsättningar. En väl fungerande ekonomistyrning är alltid viktig, men blir extra avgörande i tider av förändringar avseende exempelvis antalet elever i grundskolan, kostnadsökningar eller omfattning på statsbidrag.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har syftat till att bedöma om utbildningsnämnden har en ändamålsenlig ekonomistyrning för grundskolan och om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Granskningen har besvarats med följande revisionsfrågor:

- Finns det ändamålsenliga regler och riktlinjer för utbildningsnämndens ekonomistyrning?
- Följer rektorer och andra chefer de regler och riktlinjer som finns?
- Har utbildningsnämnden en ändamålsenlig resursfördelningsmodell för grundskolan?
- Följer utbildningsnämnden upp skolenheternas ekonomiska utveckling löpande?
- Säkerställer utbildningsnämnden att åtgärder vidtas på kort och lång sikt för att möta förändrade förutsättningar och nå en ekonomi i balans?

2.3 Omfattning/avgränsning

Granskningen omfattar grundskoleverksamhet och grundskolor i kommunal regi budgetåret 2023. I granskningen ingår inte att bedöma om regelverket för resultatenheter efterlevs.

2.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier har tillämpats i granskningen:

- Kommunallagen kap 6. § 6: Nämndens ansvar för verksamheten
- Kommunallagen kap 11: God ekonomisk hushållning

- Skollagen kap 2. § 8b: Kommuners ansvar för resursfördelning utifrån behov och förutsättningar
- Kommunfullmäktiges beslutade regler för ekonomisk förvaltning
- Stockholms stads budget 2023

2.5 Metod

Granskningen har genomförts av Marie Lindblad (PwC) under revisionskontorets ledning.

Granskningen har utförts i enlighet med Sveriges kommunala yrkesrevisorers (SKYREV:s) vägledning för verksamhetsrevision.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med representanter från central förvaltning samt från fyra grundskolor som valts utifrån socioekonomi, storlek, årskurser och ekonomiskt resultat. Enkäter har även skickats ut till samtliga grundskolerektorer och grundskolechefer, i syfte att få ett bredare underlag till analys. Frågorna som ställts i respektive enkät omfattar områdena styrning, resursfördelning, uppföljning, åtgärder samt kompetens och stöd. Enkäterna uppnådde en svarsfrekvens om 79 procent för grundskolerektorena och 100 procent för grundskolecheferna.

Granskningen har följt den röda tråden hela vägen från utbildningsnämnden ner till skolenheter och tillbaka, för att fånga såväl styrning som uppföljning i samtliga led och vilka förutsättningar som ges för detta.

Granskningen har även inkluderat en redovisning av Stockholms stads kostnader för grundskolan och dess fördelning på olika kostnadslag, i jämförelse med motsvarande kostnader för Göteborgs och Malmö stad, i syfte att redovisa hur mycket resurser som respektive kommun använder till grundskoleverksamhet.

Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningen och har kvalitetssäkrats av PwC och revisionskontoret.

3. Bakgrund

3.1 Organisation

Utbildningsförvaltningen består sedan 1 juli 2023 av två avdelningar: grundskoleavdelningen och gymnasieavdelningen, under ledning av utbildningsdirektören. Därtill finns det fyra avdelningar som jobbar med att stötta de båda skolformerna, vilka är avdelningen för utveckling och samordning, avdelningen för ekonomi och styrning, avdelningen för personal- och kompetensförsörjning samt avdelningen för stöd kring lärande och elevhälsa. Dessa innehåller i sin tur flera enheter, däribland ekonomienhet och lokalenhet.

Grundskoleavdelningen leds av en grundskoledirektör och en grundskolestab som stödjer 143 grundskolor. Under grundskoledirektören finns det åtta grundskolechefer (områdeschefer) som ansvarar för varsitt grundskoleområde. Till sin hjälp har de grundskolesamordnare som biträder dem i arbetet med att stödja grundskolorna samt controllers som arbetar vid avdelningen för ekonomi och styrning.

De 143 skolorna i egen regi är indelade 126 resultatenheter och 3 anslagsenheter inom 2023 års grundskoleverksamhet. Skolorna leds av rektor som vid flera skolor biträds av en administrativ chef/intendent i frågor kopplat till bland annat ekonomi.

3.2 Kommunövergripande styrning

Kommunernas ekonomiska förvaltning regleras i kommunallagens (2017:725) 11 kap. Där stadgas bland annat att kommunfullmäktige ska meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen.

I kommunfullmäktiges "Regler för ekonomisk förvaltning" (KF 2020-03-02 § 17) tydliggörs bland annat hur budget och uppföljningsarbetet ska bedrivas. Nämnden ska, med utgångspunkt från kommunfullmäktiges fastställda budget, upprätta en genomförandeplan för det kommande årets verksamhet (nämndens budget/verksamhetsplan). I budgeten ska nämnden redovisa uppställda mål för verksamheten och hur tilldelade resurser ska användas.

I budget 2023 (KF 2022-12-13 § 3) finns gemensamma direktiv för samtliga nämnder och bolagsstyrelser. Direktiven omfattar prioriterade områden där det finns ett särskilt behov av utvecklade processer och samverkan mellan flera av stadens nämnder och bolagsstyrelser. Direktiven omfattar bland annat att nämnderna ska ha en god prognossäkerhet för såväl drift som investering, genom att bedöma avvikelser under året och vidta åtgärder för att hålla

given budget. Utbildningsnämnden ska även säkerställa att det alltid finns goda förutsättningar för barn och unga att klara skolans kunskapsmål genom ökat stöd.

Stadsledningskontoret har möjlighet att utfärda kompletterande anvisningar och tidsplan för arbetet med budget. För 2023 års arbete har stadsledningskontoret tagit fram en tidplan som anger när förvaltningen ska lämna underlag till nämndernas budget, verksamhetsplan, verksamhetsberättelse och delårsbokslut samt datum för månadsprognoser, finansieringsprognoser och beslut.

Utöver detta har stadsledningskontoret tagit fram anvisningar för nämndernas uppföljning av budget 2023 (daterad 2023-03-20). Av anvisningarna framgår att alla förvaltningar löpande under året ska informera sin nämnd om det ekonomiska och verksamhetsmässiga utfallet samt om risk för budgetavvikelse föreligger. I månadsprognoser ska även avvikelser kommenteras och analyser per verksamhet och för nämnden totalt sett presenteras.

Nämnden ska därtill, enligt anvisningarna, redovisa i tertialrapporter hur den ackumulerade resultatöverföringen prognostiseras att justeras för respektive resultatenheter under året. Nämnden ansvarar även för att underskott från föregående år täcks under året. I tertialrapporterna ska nämnden redovisa hur detta genomförs och samråd ska ske med respektive nämndcontroller vid stadsledningskontoret.

Enligt regler för ekonomisk förvaltning ligger ansvaret för uppföljning hos nämnderna. Förvaltningschef ska kontinuerligt följa upp verksamheten, upprätta underlag till nämnden samt redovisa om risk för budgetavvikelse föreligger och om så föreslår åtgärder. Nämnden ska besluta om former och tidpunkter för redovisning av beslutsunderlag för sin styrning. Nämnden ska även lämna de rapporter avseende utfall och prognoser, beslutade och föreslagna åtgärder, som stadsledningskontoret eller revisionskontoret begär.

Resultatenheter regleras av kommunfullmäktiges regler för ekonomisk förvaltning som bland annat möjliggör för resultatenheterna att föra med sig resultat mellan åren i så kallade resultatfonder. Skolor som inte uppfyller kraven för att vara resultatenheter benämns anslagsenheter.

När det gäller resultatenheter framgår det av regler för ekonomisk förvaltning att varje nämnd är ansvarig för att utforma interna överenskommelser med sina resultatenheter. I reglerna finns även beskrivningar av vad som gäller för överföring av under- och överskott till följande år samt hur tidigare överskott kan nyttjas.

Kommunfullmäktige har (2023-06-19 § 26) justerat reglerna för hantering av underskott för år 2023 och 2024. Under 2023 och 2024

får underskott uppkomma, men de ska därefter täckas i samband med nästkommande års bokslut. Om underskottet inte har kunnat täckas under år 2025, ska nämnden upplösa resultatenheten i samband med bokslut, varvid underskottet täcks i bokslutet av nämnden. Ansvaret att täcka underskottet ligger således ytterst på nämnden.

Kommunstyrelsen har vid avstämning av mål och budget 2023 (KS 2023-03-08 §3) beslutat om ytterligare uppdrag och uppmaningar till vissa nämnder samt godkänt nämndernas resultatenheter för år 2023. Utbildningsnämnden uppmanades vid avstämningen att vidta åtgärder för ökad måluppfyllelse avseende andelen ekologiska måltider och livsmedel i sina verksamheter.

4. Granskningens iakttagelser

4.1 Nämndens styrning

Nämnden har ansvar för att alla elever boende i kommunen har tillgång till skola i kommunens egna verksamheter eller i fristående skola, samt för fördelningen av resurser både till egen verksamhet och fristående skolor. Som huvudman har nämnden ansvar för kvalitet och ekonomi i skolor som drivs i kommunens egen regi.

När utbildningsnämnden fastställer sina sammanträdestider fastställs även tidpunkter för behandling av verksamhetsplan, verksamhetsberättelse och bokslut, treårsplan samt tertialrapporter.

Till kommunfullmäktiges mål om "Ett Stockholm med en stabil och hållbar ekonomi med utbildning, jobb och bostäder för alla" har nämnden tagit fram tre mål. Det första handlar om att nämndens verksamheter ska ha ett ekonomiskt resultat i balans, det andra berör tillgången till ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler och det tredje handlar om att skattemedel ska användas effektivt. Som ett avsnitt under målet om ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler anges att utbyggnaden av elevplatser måste ha en tydlig koppling till den faktiska elevökningen, som ska bekosta lokalförändringarna. En utmaning med det beskrivs vara den ojämna förändringen av elevantalet i olika delar av staden. Under 2023 ska därför förvaltningen följa fyllnadsgraden (antal elever) i skolorna, men också hur skollokaler i övrigt nyttjas med målet att ha hög kostnadseffektivitet.

I nämndens verksamhetsplan anges att nämndens arbete med att aktivt stödja skolorna kring effektiv resursanvändning ska fortsätta under 2023. Under året ska nämnden bland annat prioritera ett resurseffektivt nyttjande av skollokaler samt att anpassningar sker till det allmänt försämrade ekonomiska läget. I verksamhetsplanen nämns även att ändringar i elevantal som väntas påverka nämndens budget ska anges i månads- och tertialrapporter till kommunstyrelsen.

Utöver detta har nämnden även som grund till budgetplaneringen fastställt ett underlag till budget (2022-04-28 § 6). I underlaget nämns bland annat att nya skolor i staden i första hand ska byggas för årskurserna F-9 samt att förvaltningen börjat planera för byggandet av mindre skolor, med möjlighet att anpassa lokalerna över tid till åldersmässigt skiftande elevunderlag.

I underlaget nämns även att nämnden som prioriterade åtgärder har att exempelvis fortlöpande se till att det socioekonomiska stödet används i enlighet med vad forskningen visar är effektivt, att följa utvecklingen för finansiering av olika former av särskilt stöd samt

att fortsätta arbetet med att aktivt stödja skolor med ekonomiska utmaningar. Det sistnämnda beskrivs som en allt viktigare åtgärd utifrån det minskande elevantalet.

Som en bilaga till utbildningsnämndens beslut om att fastställa underlaget till budget för 2023 med inriktning 2024 – 2025 finns Lokalförsörjningsplan 2023-2025 med framåtblick till 2040. I lokalförsörjningsplanens sammanfattning framgår att godkännandet av lokalförsörjningsplanen innebär att utbildningsnämnden ställer sig bakom inriktningen i planeringen. Varje enskilt projekt beslutas separat genom inriktnings- och genomförandebeslut.

I intervjuer nämns att det i dagsläget pågår ett förvaltningsövergripande arbete med att se över det totala antalet klasser på skolorna och fördelningen av dessa samt med att minska antalet moduler och externa lokaler. Beslut att minska eller öka antal paralleller i befintliga årskurser på en skola är delegerat till grundskoledirektören efter samråd med chefen för lokalenheten. Enligt intervju tar grundskolechef fram förslag till beslut.

I verksamhetsplanen anges att respektive skola fastställer sin internbudget utifrån den resursfördelning som nämnden beslutat om. Ytterligare reglering av skolenheternas arbete med verksamhetsplan och budget 2023 finns i dokumenten "Anvisning och manual för verksamhetsplan 2023" (daterad 2022-12-15), "Anvisningar budget 2023"(odaterad) samt i en excelfil med tidplan för skolenheternas ekonomiska månadsuppföljningar under 2023.

Vid intervjuer med grundskolechefer och grundskoledirektör framkommer att det finns interna överenskommelser i form av uppdragsbeskrivningar där rektors ansvar för resultatenheten tydliggörs. Detta har verifierats i det underlag som förvaltningen skickat över, i vilket det anges att rektor ska organisera sin enhet utifrån effektivt resursutnyttjande och en budget i balans. På motsvarande sätt finns det inskrivet i grundskolechefernas uppdrag att de är resultat- och budgetansvariga för sitt grundskoleområde.

Inom förvaltningen finns det en framtagen rutin vid befarande av ekonomiska underskott som bygger på sex steg och som även utgör del i skolenheternas uppföljning. Stegen är tydligt formulerade och tidsfrister finns framtagna för respektive steg. I processen deltar rektor, grundskolechef, controller, HR-konsult, grundskoledirektör och administrativ chef.

Det finns vidare en framtagen mall för åtgärdsplan och en lathund som beskriver vad planen ska innehålla. Åtgärdsplanen utgör sedan en del i skolenhetens internbudget.

I regler för resultatenheter nämns att resultatenhetschefen, det vill säga rektor eller chef för enheten, ska medverka i förvaltningens

övergripande uppföljningsarbete och lämna underlag till detta i samband med tertialrapporter och annan ekonomisk uppföljning. Resultatenhetschefen ska därutöver löpande följa upp sin budget och verksamhet och vidta åtgärder vid befarat underskott samt snarast i samband med månadsrapporteringen informera berörd avdelningschef och controller om vilka åtgärder som avses vidtas för att undvika avvikelser under året. Om ett underskott uppstår ska det alltid analyseras och åtgärder ska vidtas för att undvika upprepning.

Upprepade eller ackumulerade underskott medför att enheten upphör som resultatenhet. Statusen som resultatenhet kan först återupprättas efter två år om förutsättningar på nytt föreligger.

För anslagsenheter finns bestämmelser kring deras uppföljning i ett ekonomimeddelande (daterat 2018-06-14). Av meddelandet framgår att månatliga uppföljningsmöten mellan grundskole-/gymnasiechef, controller och HR-strateg ska genomföras för att tidigt upptäcka ekonomiska avvikelser. Till dessa möten ska controllers genomföra bedömningar av prognos och visa på var i uppföljningen det signalerar annat än grönt. När skolan har blivit anslagsenhet ska rektor göra en handlingsplan där det tydligt framgår vilka åtgärder rektor kommer att vidta för att få budget i balans, vilken effekt de väntas ge samt när de ska genomföras. För att skolan ska komma till rätta med sin ekonomi avgör grundskolechefen om det anställnings- och/eller inköpsstopp ska införas på skolan. Alla anställningar som är utöver den grundorganisation en skola behöver för att kunna bedriva undervisning inom lagens ram ska beslutas av grundskolechef. Samma förfarande gäller vid inköp av tjänster eller varor. Om ovannämnda åtgärder inte ger önskat resultat kan delegationsordning och attesträtt ändras från rektor till grundskolechef.

4.2 Följsamhet till styrning

Av genomförda intervjuer framgår att det finns ett inarbetat arbetssätt avseende såväl budget- som uppföljningsarbetet. Rektorerna uppges ha ett gott stöd i det arbetet av såväl administrativ chef/intendent på respektive skola som av grundskolesamordnare, controller, HR-konsult och grundskolechef. Grundskolecheferna har utöver ovannämnda funktioner stöd av lokalstrateger. De arbetssätt som beskrivs i intervjuerna följer de riktlinjer och anvisningar som finns.

Granskningen visar att åtgärdsplaner upprättas i samband med budget om det finns risk för budgetunderskott. Vid intervjuer framkommer att åtgärdsplanerna ibland kan vara allt för oprecisa och att grundskolechef då ställer krav och stöttar rektor för att åstadkomma mer detaljerade och tydliga åtgärdsplaner.

Vid intervjuer med såväl rektorer som grundskolechefer framkommer att det finns en praxis och en följsamhet till bestämmelserna kring anslagsenheternas uppföljning. Ingen nämner dock ekonomimeddelandet och flera lyfter att praxis kan behöva dokumenteras för att tydliggöra ansvarsfördelningen.

Det sker en gemensam uppstart av budgetarbetet i och med att information om verksamhetsplanen ges till alla skolor samlad. I intervjuer med rektorer framgår att rektorerna inleder budgetarbetet vid olika tidpunkter vilket påverkar åtgärdernas effekt under det aktuella budgetåret.

I granskningens enkätundersökning återges en liknande bild. Rektorerna uppger att de följer de regler och riktlinjer som finns, även om de lyfter vissa utmaningar med att prognostisera elevunderlag inför planeringen av skolorganisation. Som orsak till detta anges bland annat stora in- och utflyttningar, det fria skolvalet samt att kommunala grundskolor och fristående grundskolor har skilda kösystem vilket leder till att rektorer saknar vetskap om eleverna i kön även har ansökt till andra skolor.

I enkäten nämner grundskolecheferna därtill behovet av att tydliggöra hur de ska stödja rektorerna i arbetet med att nå en ekonomi i balans.

Grundskolerektorerna lyfter i enkäten skillnader i vilken utsträckning som de samarbetar med andra skolor i närområdet kring framtida skolstruktur och klassantal med mera. Totalt 22 procent instämmer helt i att de samarbetar med andra skolor i området medan 31 procent instämmer till stor del, 38 procent till viss del och 8 procent inte alls. I intervjuer med rektorer beskrivs samverkan som olika långt utvecklad beroende på område. Några av de intervjuade uppger att det har varit svårt att finna former för kontinuerlig samverkan inom skolområdena under de senaste åren på grund av förändrade områdesindelningar och omsättning på grundskolechefer.

I intervjuer lyfts även att det finns framtagna nätverk för samverkan mellan administrativa chefer/intendenter inom de olika skolenheterna och områdena.

4.3 Resursfördelning

4.3.1 Nämndens ekonomiska förutsättningar

Kommunfullmäktiges budgetram är enligt verksamhetsplanen beräknad utifrån förändringar av antalet barn och elever mellan år 2022 och 2023. Även nämndens verksamhetsplan tar hänsyn till förändringar av antalet barn och elever mellan dessa år, men använder sig av en nyare prognos än kommunfullmäktiges, som

tagits fram av förvaltningen. I planen redovisar kommunfullmäktiges budget 2023 en ökning för grundskolan om 53 elever mot budget 2022 medan förvaltningens prognos är en ökning om 808 elever mot kommunfullmäktiges budget 2023. Nämndens budget är således beräknad på 808 fler elever än kommunfullmäktiges budget. Nämnden tilldelas budget utifrån det faktiska antalet barn och elever. Avräkning sker vid årets slut då budgeten revideras utifrån faktiskt antal elever.

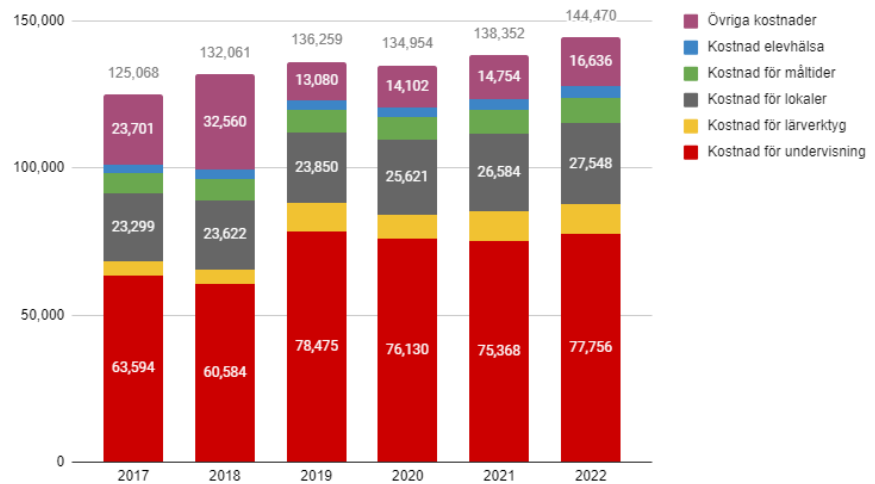
På längre sikt väntas ökningen av elever i grundskolan att kraftigt avta, till att istället minska. Den generella bilden av elevutvecklingen uppges ha varit känd sedan tidigare, men för varje ny befolkningsprognos de senaste åren har elevantalet varit lägre än i tidigare prognoser vilket medför att nämnden får försämrade ekonomiska förutsättningar.

4.3.2 Jämförelse mellan Stockholm, Malmö och Göteborg

I nedanstående tabell 1 redovisas kostnaden per elev i kommunal grundskola i Stockholms stad mellan åren 2017 och 2022. I tabellen har kostnaderna brutits ner i olika kategorier inom skolverksamheten.

Nettokostnaden per elev i åk 1–9 är cirka 145 tkr år 2022. Kostnaden har under perioden ökat med 13,3 procent. Den procentuellt största ökningen har skett inom posterna lärverktyg och elevhälsa. Posten övriga kostnader har minskat med 42 procent under perioden. I posten övriga kostnader för 2018 kan något vara felaktigt redovisat i räkenskapssammandraget.

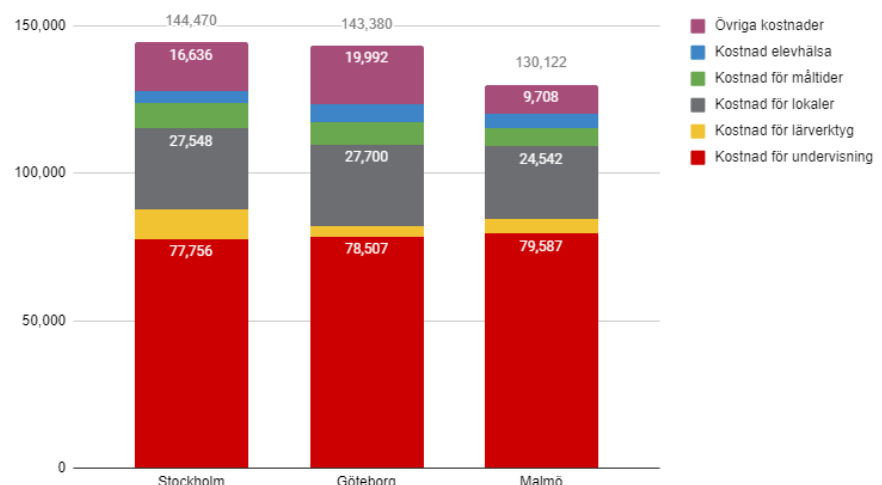
Tabell 1: Kostnad per elev i kommunal grundskola årskurs 1–9, år 2017–2022



Källa: Statistiken är hämtad från kolada.se

I tabell 2 jämförs kostnaden per elev i kommunal grundskola för årskurserna 1–9 mellan Stockholms stad, Malmö stad och Göteborgs stad. Jämförelsen visar att Stockholm har den högsta kostnaden per elev totalt sett. Vidare visar tabellen att kostnaden för undervisning och elevhälsa per elev är lägre i Stockholm jämfört med Malmö och Göteborg. Kostnaden per elev för lokaler och för övriga kostnader är även lägre i Stockholm än i Göteborg, däremot är kostnaden per elev för lärverktyg och måltider högre i Stockholm än i Malmö och Göteborg.

Tabell 2: Jämförelse av kostnaden per elev kommunal grundskola årskurs 1–9, år 2022



Källa: Statistiken är hämtad från kolada.se

Jämförelsen har även visat att Stockholms stad har en högre styckkostnad jämfört med Malmö och Göteborgs stad. Detta ligger även i linje med nettokostnadsavvikelsen, som beskriver skillnaden

mellan faktiska nettokostnaden och den beräknade referenskostnaden.

Referenskostnaden ska ses som den kostnad som kommunen skulle ha haft om verksamheten bedrivits med en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå, med hänsyn till kommunens strukturella förutsättningar.

Både Stockholm och Göteborg har en positiv nettokostnadsavvikelse om 11 respektive 10 procent, vilket betyder att kommunerna satsat mer resurser än vad referenskostnaden motsvarar. Malmö har en negativ nettokostnadsavvikelse om -2 procent, vilket betyder att de lagt mindre resurser än vad referenskostnaden motsvarar. Avvikelsen i Stockholm (de 11 procenten) utgör i kronor en merkostnad om 1 309 mnkr.

4.3.3 Resursfördelningsmodell

Kommunfullmäktige fördelar resurser till utbildningsnämnden/grundskolan via schabloner per elev samt via anslag med specifika belopp som är riktade till olika ändamål. Schablonen avser att täcka merparten av kostnaderna för verksamheten och varierar beroende på årskurs, men samma belopp gäller oavsett huvudman. Det största anslaget benämns strukturersättning och fördelas på samma grunder till kommunala och fristående skolor.

Kommunfullmäktige har beslutat att minst 71 procent av schablonbeloppet ska betalas ut till de kommunala grundskolorna. Resterande del av schablonen (29 procent) finansierar gemensamma kostnader såsom lokalkostnader, övergripande administration, vissa IT-kostnader och löner för grundskolornas rektorer. För år 2023 prognostiserar grundskoleverksamheten en ökning i lokalkostnader om 264 mnkr, jämfört med 2022.

De 71 procenten av schablonbeloppet som fördelas till skolorna fördelas som en elevpeng som varierar för de olika årskurserna. För 2023 gjordes en högre uppräknings av ersättningen för de yngsta eleverna jämfört med de äldre eleverna med hänvisning till läs- och skrivgaranti och att man ville satsa mer resurser på de yngre eleverna.

Strukturersättningen för grundskola uppgår till 2 433,7 mnkr (för både kommunala och fristående skolor) och utgör totalt 20,6 procent av grundskolans grundersättning (som består av schabloner och strukturersättning). Anslaget ska bland annat täcka kostnader för socioekonomisk ersättning, medel för elever i behov av särskilt stöd, modernmålsersättning och tilläggsersättning för nyanlända elever.

Den socioekonomiska ersättningen innehåller en lägsta garanterad nivå på 1 400 kr per elev. Under 2023 har spridningen i den socioekonomiska tilldelningen varierat mellan skolorna från 4 446 kr per elev till 59 959 kr per elev. Den socioekonomiska ersättningen fördelas utifrån antal inskrivna Stockholmselever och viktas mot följande variabler: invandringsår, vårdnadshavares utbildningsbakgrund, om vårdnadshavaren uppstår ekonomiskt bistånd, familjesituation, vårdnadshavarnas inkomst, skolmiljö samt boendemiljö. För att inte skillnader i index mellan olika år ska ge allt för stora förändringar i ersättningen till enskilda skolor används ett glidande medelvärde som bygger på de tre senaste årens index. Vid intervju framkommer att storleken på det som avsätts till socioekonomisk fördelning avgörs av vad som blir kvar när all annan fördelning i strukturersättningen gjorts. Detta uppges inte ha medfört någon lägre avsättning till socioekonomisk fördelning.

I staden ska elever som behöver undervisning i särskild undervisningsgrupp (SU) erbjudas den möjligheten på samtliga kommunala skolor. I varje stadsdel eller skolområde ska också regionala särskilda undervisningsgrupper (RSU) finnas, i de fall hemskolan inte har möjlighet att erbjuda det stöd som behövs. Dessutom ska det finnas möjlighet att få undervisning i centrala särskilda undervisningsgrupper (CSU) som kan ta emot elever från hela staden. Dessa grupper benämns som olika typer av verksamhetsstöd. Skolorna får utifrån vissa fastställda krav en extra ersättning om 78 000 kr per elev i SU. För elever i RSU är finansieringen löst genom elevpeng, extra ersättning på 140 000 kr per elev i RSU, områdesgemensam premie för alla elever i området, eventuell tilldelning från grundskolechef av statsbidrag till likvärdig skola samt ev. ett bidrag från resp. hemskola per elev. CSU finansieras genom en extra ersättning om 299 000 kr per elev till den enhet där CSU finns.

I intervjuer framgår att de 29 procent som kvarstår av schablonbeloppet även omfattar en central medelsreserv som används för att täcka underskott. Av de 29 procenten uppges ungefär 24 procentenheter gå till lokaler, 2 procentenheter till rektorslöner och 3 procentenheter till central förvaltning. Medelsreserven ska enligt uppgift användas till de skolor som är anslagsenheter och som inte kan täcka sitt underskott med fondering eller resultatenheter som går med ett underskott på mer än 5 procent av omsättningen, som är den nivå som fonder kan minskas med varje år. I intervjuer anges även att förvaltningen genomför en extra utbetalning till skolorna vid bokslutet om det är så att lokalkostnaderna har blivit lägre än budgeterat.

I intervju framgår att grundskolecheferna i begränsad omfattning även kan fördela ut så kallat kunskapsbidrag till skolenheterna, inom ramen för statsbidraget för stärkt likvärdighet.

Av enkätundersökningarna framgår att det råder delade meningar om elevpengen (de 71 procenten av schablonbeloppet) är tillräcklig för att sätta en organisation som klarar timplanen. Med timplanen avses här att alla elever ska få sin garanterade undervisningstid i respektive ämne. Totalt 38 procent av grundskolecheferna uppger att schablonbeloppet är tillräckligt. Bland grundskolerektorerna uppger endast 6 procent att schablonbeloppet är tillräckligt.

I både intervjuer och enkätundersökningar uppger rektorer att det är svårt att ansöka om verksamhetsstöd samt att stödet sällan beviljas. Både grundskolechefer och grundskolerektorer påpekar också att det är en stor skillnad mellan den lägsta och högsta socioekonomiska tilldelningen.

4.4 Uppföljning

4.4.1 Uppföljning på nämndnivå

I nämndens verksamhetsberättelse för år 2022 (2023-02-23 § 5) redovisas nämndens ekonomiska utfall samt uppföljning av medel för elever med behov av särskilt stöd i grundskolan. I bilagor till verksamhetsberättelsen finns bland annat en redovisning av resultatenheternas budget och resultat samt anslagsenheternas budget och utfall. I bilagan för resultatenheter finns även en bedömning om resultatet är en följd av enhetens eget handlande eller inte. För 2022 var bedömningen ja för samtliga enheter.

I nämndens månadsprognoser redovisas utfall för perioden, årsprognos samt en sammanfattning över driftbudget per verksamhetsområde. I månadsprognoserna beskrivs på en övergripande nivå skolors förändringar i elevantal. Någon samlad sammanställning över de förändrade elevvolymerna redovisas inte.

Nämnden bedömer i respektive tertialrapport (T1 2023-06-15 § 6, T2 2023-09-28 § 5) att kommunfullmäktiges inriktningsmål för 2023 om ett "Stockholm med en stabil och hållbar ekonomi med utbildning, jobb och bostäder för alla" kommer att uppnås under året, inklusive de tillhörande målen för verksamheten.

Bedömningen grundar sig främst på att nämnden redovisar en budget i balans efter fondförändringar. Många enskilda skolor prognostiserar däremot ett underskott, även om det i tertialrapport 2 har förbättrats jämförelsevis med tertialrapport 1, till följd av kommunfullmäktiges beslut om att höja schablonerna.

Utifrån en liknande motivering prognostiserar nämnden att uppnå nämndmålet om ett ekonomiskt resultat i balans. Orsakerna till att

många skolor prognostiserar underskott uppges främst vara förändrade ekonomiska förutsättningar såsom ökade pensionskostnader och pris- och löneökningar, men även att flera riktade statsbidrag har tagits bort samt att elevantalen har minskat. För verksamhetsområdet grundskola inklusive fritidshem och anpassad grundskola består den prognostiserade budgetavvikelsen främst av skolors underskott, överskott för lokaler, överskott av skolskjutskostnader och överskott avseende statsbidrag från Migrationsverket för asylsökande elever. Den ekonomiska uppföljningen gällande elever i behov av särskilt stöd visar totalt sett inga avvikelser mot budget.

I tertialrapport 2 anges vidare att framtagna prognos bygger på att resultatenheternas fonder minskar med 263,5 mnkr, vilket innebär att resultatet före fondförändring är ett underskott av motsvarande storlek. Grundskolorna i egen regi redovisar tillsammans ett sammanlagt underskott om 249,5 mnkr före fondförändring och underskott om 34,8 mnkr efter fondförändring. Resultatenheterna redovisar ett underskott om 244,4 mnkr och anslagsenheterna ett underskott om 5,1 mnkr. Totalt redovisar 97 resultatenheter underskott före fondförändring varav 18 enheter redovisar en negativ utgående fond. Cirka 25 resultatenheter redovisar ett prognostiserat positivt resultat för 2023.

Tertialrapport 2 anger vidare att av de skolor som har ett underskott som överstiger 4 mnkr eller vars underskott i relation till intäkter överstiger 4 procent, har mer än hälften redovisat ett minskat elevantal. De flesta skolor har en elevantalsminskning om cirka 20–40 elever, antingen det senaste året eller fördelat över ett par år. Några skolor har haft större elevtapp om cirka 100 elever sedan 2020. Elevantalsutvecklingen totalt sett uppges just nu befinna sig på en plåtå varvid antalet elever 2023 förväntas bli lika många som 2022, det vill säga cirka 350 färre elever i stadens skolor än nämnden budgeterat. Elevantalet förväntas främst bli lägre än prognostiserat i de lägre årskurserna.

Därtill nämns i tertialrapport 2 att kommunfullmäktiges beslut om schablonhöjning på helårsbasis motsvarar en höjning av skolpengen för grundskolorna i egen regi om cirka 1,3 procent för innevarande år. De nya schablonerna väntas gälla retroaktivt för helåret 2023. Nämndens budget kommer även att revideras i december i samband den månadsvisa avläsningen av antalet elever, även kallat för prestationsförändring. Finansieringen av denna höjning ska ske via stadens centrala medelsreserv.

Som ett led i granskningen har även nämndens protokoll gått igenom för perioden juni 2022 - oktober 2023. Genomgången har visat att nämnden förutom månadsrapporter och tertialrapporter har behandlat frågor om skolornas kompensation för livsmedel och om

samverkan kring resursskolor och barn i behov av särskilt stöd. Nämnden har även fått åiterrapportering och godkänt utbildningsförvaltningens rapport om utvärdering av det socioekonomiska stödet (2022-12-15 § 9) samt godkänt förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på skrivelser kopplat till planeringen av skolplatser (2022-09-29 § 12), utbyggnaden av regionala särskilda undervisningsgrupper (2023-06-15 § 14), skolornas ansträngda ekonomi (2023-08-31 § 17) och beviljat verksamhetsstöd (2023-09-28 § 18).

4.4.2 Uppföljning på skolenhetsnivå

Till grund för nämndens redovisning finns skolenheternas prognoser och tertialrapporter samt områdesövergripande uppföljningsark.

I skolenheternas prognoser redovisas bland annat elevantal, budget, prognos per helår, avvikelse mot föregående prognos, åtgärdsplan, tilläggsersättning och statsbidrag. Prognoserna innehåller även kommentarer kring uppstådda avvikelser och vad den förväntade effekten på budgeten väntas bli utifrån planerade åtgärder.

I de tertialrapporter på skolenhetsnivå som ingått i granskningen följs respektive skolas enhetsmål kring en ekonomi i balans upp. Därtill kommenteras ekonomin i ett enskilt ekonomiavsnitt. Skolorna lämnar även en kort kommentar om prognostiserad budgetavvikelse och orsaken till detta.

Prognoserna förs sedan samman i ett uppföljningsark per grundskoleområde, fördelat på ekonomi, elevantal och personal som grundskolecheferna använder som underlag i sin uppföljning. I intervjuer framgår att grundskolecheferna får till sig uppföljningsarket från controllers som har information om respektive skolas internbudget. Grundskolecheferna ska även själva kunna följa skolornas budget och utfall via Webinfo. Vid granskningstillfället hade dock inte alla grundskolechefer den behörigheten (områdesorganisationen förändrades vid halvårsskiftet 2023).

I enkätundersökningarna och intervjuerna framkommer att uppföljningar av ekonomi genomförs löpande enligt de rutiner som finns. Samtidigt uppger 75 procent av områdescheferna i enkäten att de under året har behövt vidta ytterligare åtgärder för att rektors åtgärdsplan inte efterlevs eller för att det ekonomiska underskottet kvarstår. Som exempel lyfts uppföljningsmöten med rektor och administrativ chef för att tydliggöra och tidsätta planerade åtgärder.

Vid intervjuer framkommer att grundskolecheferna fokuserar sina arbetsinsatser på de rektorer och de skolor som har de största behoven av åtgärder för att nå en ekonomi i balans. Dessa skolor får

en mer nära och tät dialog och uppföljning av respektive grundskolechef än övriga grundskolor.

Av intervjuer framgår att det inom staden inte har funnits något systemstöd för ekonomiuppföljning tidigare varvid respektive skolenhet har följts upp via avancerade excelark samt via ett analysverktyg på förvaltningsnivå. Det pågår just nu ett arbete med att införa verksamhetsstödet Hypergene. I intervju och vid sakgranskning framgår att det finns en risk för att stödet i ett första skede inte kommer att inhämta information om verksamhetens prestationer. Om så blir fallet kommer det fortfarande att behövas en viss handpåläggning.

4.5 Åtgärder

I intervju med grundskoledirektör anges att nämndens åtgärder framförallt uttrycks som uppdrag i verksamhetsplanen.

I tertialrapportering lyfter nämnden vidare att arbetet med åtgärdsplaner för att uppnå en budget i balans pågår på stadens skolor.

I samband med nämndens behandling av verksamhetsberättelse 2022, beslutade nämnden att godkänna och överlämna dokumentet till kommunstyrelsen samt om att ansöka om budgetjustering om 40,5 mnkr för utbetalade bidrag till fristående förskolor med hög hyra. Liknande behandling framgår vid godkännande av respektive tertialrapport där nämnden ansöker om olika typer av budgetjusteringar. I samband med nämndens behandling av tertialrapport 2 godkände nämnden föreslagen revidering av ersättningar till skolor inom egen regi, fristående verksamhet och interkommunal verksamhet samt om reviderade regler för resultatenheter.

Under året har nämnden löpande beslutat om att godkänna och lägga respektive månadsprognos till handlingarna.