

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2021-11-15

Diarienummer N609-3690/21

Handläggare

Jenny Hagelberg, Oliver Bjerhem

Telefon: 031-366 34 13

E-post: jenny.hagelberg@grundskola.goteborg.se

Tjänsteutlåtande budget, verksamhetsplan och samlad riskbild 2022

Förslag till beslut

I grundskolenämnden

1. Grundskolenämnden fastställer budget för 2022 i enlighet med förvaltningens förslag.
3. Grundskolenämnden fastställer verksamhetsplan för 2022 i enlighet med förvaltningens förslag.
4. Grundskolenämnden fastställer samlad riskbild inklusive intern kontrollplan för 2022.
5. Grundskolenämnden fastställer reviderad upplaga av grundskolenämndens regler för god ekonomisk hushållning.
6. Grundskolenämnden förklarar uppdraget av den 18 maj 2021, § 124 att undersöka för- och nackdelar med en fördelning av resurser enligt klassrumsmodell, fullgjort.
7. Grundskolenämnden förklarar uppdraget av den 18 maj 2021, § 124 att utreda förutsättning för ökad ersättning för fritidshemsersättning för äldre barn samt ersättning för nyanlända elever, fullgjort.

Sammanfattning

I ärendet beskrivs grundskoleförvaltningens förslag till budget för 2022, verksamhetsplan 2022 och samlad riskbild inklusive intern kontrollplan för 2022. I grundskolenämndens budget för 2022 beskrivs i huvudsak ekonomiska ramar och resursfördelning inom förvaltningen. Budgethandlingen kompletteras av en verksamhetsplan som syftar till att redogöra för grundskolenämndens riktning och prioriteringar för att nå god måluppfyllelse. Budgetarbetet har föregåtts av riskanalyser vilka har sammanställts i dokumentet samlad riskbild och intern kontrollplan.

Nämnden strävar efter att rikta resurserna efter behov och där eleverna finns. Det innebär att elevpeng för kommunala skolenheter procentuellt kommer att öka mer än index för pris och löneökningar. Den samlade bedömningen är att budget för 2022 ger goda ekonomiska förutsättningar för nämndens skolenheter och men innebär utmaningar för förvaltningen som helhet och kommer att kräva anpassningar.

Grundskoleförvaltningen ska årligen lämna förslag till ersättningsbelopp för kommunal och fristående verksamhet så som fritidshem, förskoleklass, grundskola samt grundsärskola. Ersättningsbeloppen baseras på de förutsättningar som anges i budget 2022. Detta beskrivs i ärende dnr: 3753/21 och ärendet kan därmed sägas vara en specifikation av budgethandlingen.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Grundskoleförvaltningens modell för fördelning av resurser till förskoleklass, grundskola, och fritidshem tar sin utgångspunkt i den resursfördelningsmodell som togs fram och beslutades om i samband med att grundskolenämnden inrättades under 2018.

Nämndens budget 2022 har en tydlig prioritering för att möjliggöra en generell höjd elevpeng till kommunala skolor medan övriga förvaltningsövergripande områden kommer att behöva arbeta med anpassningar. Detta inkluderar såväl central administration som kulturskola, måltidsverksamhet och service vilka alla också har viktiga funktioner för barn och unga i Göteborg Stad. Den samlade bedömningen är därför att budget för 2022 ger goda ekonomiska förutsättningar för nämndens kommunala skolenheter men innebär utmaningar för förvaltningen som helhet och kommer att kräva anpassningar.

En genomsnittsökning av elevpengen netto till kommunala skolenheter innebär att många skolor får en högre ersättning än beräknat index för priser och löner, vilket ger rektorerna goda möjligheter att arbeta med sin inre organisation. Förvaltningens analys visar att skolenhetsutredningens organisationsförändring ger effekt på vissa av skolområdenas socioekonomiska index, då ett antal skolenheter slagits samman från och med juli 2021. Utöver detta har även en förändring av elevstrukturen inom vissa skolområden påverkat indexförändring av elevpeng. Vid en analys ser förvaltningen att några skolområden påverkas mer och har större behov av effektiviseringar. Enligt nämndens regler för ekonomistyrning har skolorna möjlighet att hantera över- och underskott, just för att kunna hantera denna typ av förändringar i planeringsförutsättningar. Ett förslag på förtydligande av ekonomistyrningsreglerna biläggs i bilaga 4 i grundskolenämndens regler för god ekonomisk hushållning, sid 7 längst ner. Revideringen innebär att nyttjande av positivt upparbetat resultat ska förbrukas under en rullande treårsperiod, samma princip som gäller för att inarbetat underskott.

För de fristående grundskolorna har ersättningen för 2022 i genomsnitt sänkts något till följd av stadens förändrade hyresmodell samt grundskoleförvaltningens justering av lokalkostnader mellan grundskola och grundsärskola.

För budgetåret 2022 ser förvaltningen ett antal riskområden som kan medföra ekonomiska konsekvenser. Budgeten bygger på ett antagande om fler elever i den kommunala skolan under 2022 till följd av situationen på Rösseskolorna. Om detta antagande inte stämmer skulle detta innebära behov av anpassningar. Om lönerrevisionen för 2022 överstiger 1,5 procent för den centrala förvaltningen kommer detta att medföra behov av effektiviseringar. Det finns även utmaningar att klara årets prognos gällande livsmedelskostnader som vida överstiger indexuppräknningen från fullmäktiges budget.

Nämnden har idag ett eget kapital motsvarande 80 Mkr vilket utgör omkring 1 procent. Enligt stadens styrregler får nämndens eget kapital inte överstiga denna nivå. Förvaltningens bedömning på lämplig nivå för eget kapital är dock 170 Mkr, vilket är cirka 2 procent av kommunbidraget. Denna nivå är lämplig för att hantera framtida risker i form av hastigt förändrande förutsättningar, volymförändringar, behovsförändringar, reinvesteringar och konjunkturförändringar.

Bedömning ur ekologisk dimension

Under 2021 tog förvaltningen emot verksamhetsområdena måltid och städ som står för en större del av förvaltningens miljöpåverkan. Nämnden har i verksamhetsplanen för 2022 formulerat mål, strategier, indikatorer med syfte att minska förvaltningens miljöpåverkan inom dessa verksamhetsområden.

Bedömning ur social dimension

Det finns flera aspekter i ärendet som rör den sociala dimensionen. Det handlar dels om grunden för nämndens resursfördelning, dels nämndens prioritering av vilka verksamheter som kommer att få en högre indextilldelning än fullmäktiges ramar för nämnden.

Resursfördelningen är ett medel för att nå målet att alla barn och elever ska få tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet. Det betyder att resursfördelningen ska stödja skolans kompensatoriska uppdrag att jämna ut skillnader som påverkar barns möjligheter att nå till sin fulla potential. I resursfördelningsmodellen innefattas parametrar som elevens kön, utländsk bakgrund och invandringsår. Kön är en viktningssvariabel i resursfördelningsmodellen vilket ska bidra till att minska könsskillnader i skolresultat. Att flickor når högre betygsresultat än pojkar är väldokumenterat och gäller för flertalet utbildningsformer. Forskning visar att skillnaderna mellan pojkar och flickors resultat är starkt relaterade till skolans kvalitet. Skillnader mellan könen, både vad det gäller kunskapsresultat och närvaro, minskar på skolor med högre kvalitet. Satsningar på förbättringar av skolkvaliteten, där resursfördelning är ett medel, förbättrar förutsättningar för alla elever och kan minska skillnader mellan könen. Flera av de genomförda organisationsförändringarna syftar också till att stärka skolornas arbete och nämndens förstärkningsområden vilket indirekt kommer att ha stor påverkan på elevers möjlighet till bättre skolgång.

Den förändrade elevstrukturen tillsammans med en ny skolorganisation får effekt för ett antal skolor, det gäller bland annat ett antal högindexskolor som får en minskad ram inför 2022.

Nämndens budget har en tydlig prioritering för att möjliggöra en generellt höjd elevpeng till kommunala skolor medan övriga förvaltningsövergripande områden kan behöva arbeta med anpassningar. Detta inkluderar även kulturskola, måltidsverksamhet och service vilka alla också har viktiga funktioner för barn och unga i Göteborg Stad.

Samverkan

Information och dialog i utskottet för organisation och budget 27 september, 18 oktober, 15 november.

Information och samverkan i FSG 13 september, 11 oktober, 29 november.

Bilagor

1. Grundskolenämndens budget 2022
2. Grundskolenämndens verksamhetsplan 2022
3. Grundskolenämndens samlade riskbild och intern kontroll 2022
4. Grundskoleförvaltningens regler för god ekonomisk hushållning (reviderad version)
5. Utredning om klassrumsmodell som komplement till nuvarande resursfördelningsmodell

Ärendet

Grundskolenämnden ska ställa sig till förvaltningens förslag till budget, verksamhetsplan samt samlad riskbild 2022. Grundskolenämnden ska även ta ställning till ett antal uppdrag som har koppling till budgetarbetet.

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktiges budget är Göteborgs Stads övergripande styrdokument och ska styra stadens utveckling. Det är nämndens ansvar att göra verklighet av budgetens inriktningar och prioriterade mål. Förvaltningen föreslår konkretiseringar och anpassningar av målen efter förvaltningens situation. Budgeten och verksamhetsplan anger de strategiska vägval som behövs för att i större utsträckning nå målen. Lagstiftning och ekonomiska ramar står över mål, riktlinjer, planer, program och policys, som ska ses som stödande dokument.

Budget och verksamhetsplan lyfter fram de mål och uppdrag som är särskilt prioriterade. När nämnden tagit beslut om budget och verksamhetsplan tar förvaltningen hand om mål och uppdrag och konkretiserar dem i egna verksamhetsplaner.

Förslag till grundskolenämndens budget 2022

Utifrån kommunfullmäktiges budget 2022 har förvaltningen tagit fram förslag på ekonomiska ramar. I budgethandlingen för 2022 beskrivs inledningsvis grundläggande förutsättningar sett till befolkningsförändringar, ekonomiskt nuläge, ekonomisk ram och ekonomistyrningsprinciper. Därefter beskrivs resursfördelningsmodellen och hur den påverkar elevpengen för respektive årskurs och fritidshem. Ärendet beskriver även resursfördelning till grundsärskola enligt den resursfördelningsmodell som togs fram under 2020 samt en ny resursfördelningsmodell för kulturskolan.

Enligt förslag till budget kommer elevpeng netto till kommunala skolor samt ersättning till grundsärskola att öka i enighet eller mer än det index för pris och löneökningar som Sveriges kommuner och regioner prognosticerar. Den samlade bedömningen är att budget för 2022 ger goda ekonomiska förutsättningar för nämndens skolområden men att det finns större utmaningar på förvaltningscentral nivå och kommer kräva fortsatta effektiviseringar.

Grundskolans kommunala elevpeng netto räknas i snitt upp med 3,5 procent i budget 2022 jämfört med föregående års budget. Under perioden 2019–2021 har elevpengen ökat med 11,2 procent, vilket innebär en genomsnittlig ökning om 3,7 procent per år. Höjd elevpeng har varit den främsta prioriteringen även under budgetarbetet 2022. Utifrån resonemanget ovan gör förvaltningen bedömningen att den förvaltningscentrala budgeten

för styrning och ledning kan sänkas från 100 Mkr till 50 Mkr till förmån för en höjd elevpeng.

Grundskoleförvaltningen ska årligen lämna förslag till ersättningsbelopp för kommunal och fristående verksamhet så som fritidshem, förskoleklass, grundskola samt grundsärskola. Ersättningsbeloppen baseras på de förutsättningar som anges i budget 2022. Detta beskrivs i ärende dnr: 3753/21 och ärendet kan därmed sägas vara en specifikation av budgethandlingen.

För de fristående grundskolorna har ersättningen för 2022 i genomsnitt sänkts något, dels på grund av stadens förändrade hyresmodell som gör att hyresersättning under 2022 blir lägre för grundskoleförvaltningen, dels på grund av att förvaltningen har kvalitetssäkrat budgetposter vilket har inneburit en justering av lokalkostnader mellan grundskola och grundsärskola på omkring 60 Mkr. Kostnadsfördelningen är nu mer rättvisande mellan skolformerna.

Förslag till grundskolenämndens verksamhetsplan för 2022

Verksamhetsplanen syftar till att redogöra för grundskolenämndens riktning och prioriteringar för att nå god målpåfyllelse inom sitt ansvarsområde. Grundskolenämndens verksamhetsplan 2022 bygger i stora delar på den verksamhetsplan som har gällt för 2021. Verksamhetsplanen inleds med en beskrivning av viktiga förutsättningar. Därefter beskrivs de mål och uppdrag som kommunfullmäktige har riktat till grundskolenämnden samt hur grundskolenämnden har tagit om hand om dessa mål. Under avsnittet Grundskolenämndens mål beskrivs de mål och strategier som ligger till grund för planering och prioriteringar under 2022. Kopplat till respektive mål finns även beskrivning av vilka indikatorer som nämnden kommer att använda för att följa upp utveckling inom respektive mål.

Samlad riskbild 2022 och intern kontrollplan 2022

Nämnden har ansvar för att verksamheten inom nämndens ansvarsområde bedrivs utifrån ändamålsenlig intern kontroll. Budgetarbetet har föregåtts av riskanalyser inom nämndens verksamhetsområde. De mest väsentliga riskerna har sammanfattats i en samlad riskbild som innefattar beskrivning av väsentliga risker och möjliga konsekvenser om risken inträffar, nuvarande kontrollstruktur samt planerade åtgärder. Nämnden ska även fastställa en intern kontrollplan som tydliggör vilka särskilda granskningar som ska genomföras under 2022. Den interna kontrollplanen är en uppföljning av förvaltningens interna kontrollstruktur.

Uppdrag från grundskolenämnden med koppling till budget 2022

I samband med redovisning av utvärdering av förvaltningens resursfördelningsmodell den 18 maj 2021, dnr 5097/20, gav nämnden flera uppdrag till förvaltningen som har koppling till resursfördelning. I ärendet redovisas två av dessa uppdrag. Nämnden beslutade att förvaltningen skulle

- utreda för och nackdelar med en fördelning av resurser enligt klassrumsmodell inför budget 2022.
- utreda ersättningen till de äldre fritidshemsbarnen samt ersättningen till nyanlända.

Ersättningen till de äldre fritidshemsbarnen samt ersättningen till nyanlända

Förvaltningen har undersökt vad det skulle kosta att öka upp ersättning till äldre fritidshembarn samt ersättning till nyanlända, vilket var delar av rekommendationer från utvärderingen av resursfördelningsmodellen. En höjning av nyanländaersättningen skulle på totalen innebära omkring 15 Mkr. En höjning av pengarna för äldre fritidsbarn skulle innebära en ökad kostnad på omkring 50 Mkr om de äldre barnen skulle få en ersättning som är 75 procent av de yngre fritidsbarnens ersättning.

Underlaget har funnits med i budgetarbetet men inte prioriterats till förmån av generellt höjd elevpeng netto för kommunala skolenheter.

Utredning fördelning av resurser enligt klassrumsmodell

För att utveckla den organisatoriska styrningen i rätt riktning behövs ett helhetsperspektiv på styrning. Ersättningsmodeller utgör endast en avgränsad del av den sammantagna styrningen. Varken resursfördelningsmodeller eller andra styrmedel kan optimeras var för sig, utan måste hanteras och kombineras utifrån dess samlade effekt på det verksamheten ska åstadkomma.

I utredningen som förvaltningen har gjort förs ett resonemang kring definition av klass och klassrumsmodell (klasspengsmodell), olika möjligheter att kombinera olika modeller, en omvärldsbevakning samt förvaltningens resonemang utifrån utredning och nuvarande modell. Utredningen finns som bilaga 5 i detta tjänsteutlåtande

Förvaltningens bedömning

Förvaltningens bedömning återges i ärendet som helhet, med tillhörande bilagor.

Göteborgs Stad Grundskoleförvaltningen

Bengt Randén
Förvaltningsdirektör

Helena Sjöberg
Avdelningschef styrning och ledning