



# Uppföljande granskning av genomförda genomlysningar inom omsorgs- och bildningsförvaltningen

**Avesta kommun**

—

2020-03-12

# Sammanfattning

Under år 2018 genomfördes två externa genomlysningar, en inom omsorgsförvaltningen och en inom bildningsförvaltningen i Avesta kommun. Revisorerna i Avesta kommun har utifrån sin risk-och väsentlighetanalys bedömt att en uppföljning av dessa genomlysningar behöver genomföras. Detta för att få svar från verksamheterna vad de vidtagit för åtgärder utifrån lämnade rekommendationer. En särskild granskning har även genomförts av huruvida de tillfälliga statliga medlen inom skolan har använts till varaktiga organisatoriska lösningar som är svåra att ta sig ur.

## Omsorgsförvaltningen

Utifrån det nuläge som vi fått beskrivet samt dokument som vi tagit del av i denna uppföljningsgranskning, är vår bedömning att de rekommendationer som gavs i genomlysningen av omsorgsförvaltningen till stora delar har beaktats och åtgärder påbörjats. Det är dock av stor vikt att förvaltningen säkerställer att arbetet med genomförandeplaner för alla brukare genomförs i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter och med delaktighet från brukarna enligt metoden IBIC. Beslut har tagits att flytta arbetsmarknadsenheten till socialförvaltningen. Flera av de åtgärder som föreslagits har inte genomförts ännu, då omorganisationen sker 1 januari 2020.

Vi har utifrån det som framkommit i denna uppföljning inte några ytterligare rekommendationer.

## Bildningsförvaltningen

Utifrån det nuläge som vi fått beskrivet samt dokument som vi tagit del av i denna uppföljningsgranskning är vår bedömning att de rekommendationer som gavs i genomlysningen av bildningsförvaltningen i vissa delar har beaktats. De förändringar som genomförts har till stor del varit nödvändiga utifrån budgetanpassningar och inte som ett sätt att effektivisera verksamheten och hitta en långsiktigt hållbar organisationslösning. De åtgärder som vidtagits riskerar därför att påverka kvaliteten i verksamheten då minskad personaltäthet och anpassning av exempelvis modersmålsundervisning inte följer de rekommendationer som gavs i översynen över att kvalitetsaspekter bör beaktas och förändring genomföras i samband med organisationsförändring.

Av de rekommendationer som gavs i genomlysningen anser vi att dessa kvarstår:

- Se över möjligheten till digitala lösningar inom modersmålsundervisning och planeringen av undervisningen samt för att effektivisera inom biblioteksverksamheten.
- Fortsätta arbetet med en aktiv lokalförsörjningsplanering för grundskolan och förskolan för en långsiktig strategisk planering gällande verksamheternas framtida behov av lokaler.
- Utredda IT-lösningar utifrån verksamhetens behov som en del i ett strategiskt effektiviseringsarbete

Utifrån vår bedömning av uppföljningen rekommenderar vi bildningsstyrelsen att:

- Utredda vilka effektivitetsvinster som kan erhållas vid utbyggnad av Skogsbo skola och nya förskole-enheter och en förändrad skolstruktur.
- Följa upp vilka effekter den minskade personaltätheten har för måluppfyllelse och kvalitet i grundskola då minskningen inte är genomförd i enlighet med rekommendation i genomlysningen.

# Extra genomlysning av budgetanpassningar i relation till riktade statsbidrag

Vår bedömning är att bildningsstyrelsen inte har fattat tillräckliga beslut för att anpassa verksamheten efter de ekonomiska förutsättningarna. Förvaltningen har haft svårt att anpassa verksamheten i takt med att de riktade statsbidragen minskat då en stor del av medlen använts till varaktiga organisatoriska lösningar.

Utifrån vår bedömning rekommenderar vi bildningsstyrelsen att:

- Fatta erforderliga beslut för att åtgärder kan verkställas under kvartal 1 2020.
- Regelbundet följa upp att åtgärdsförslagen verkställs och ger förväntad effekt.
- Beakta de prognoser för kommande statsbidrag som presenteras för att bedöma om ytterligare besparingsåtgärder är nödvändiga.

# Bakgrund

Under år 2018 genomfördes två externa genomlysningar inom omsorgsförvaltningen och bildningsförvaltningen i Avesta kommun.

Syftet med genomlysningen av omsorgsförvaltningen var att kommunen sett ett behov att med externt stöd se över förvaltningens organisation, ekonomi och effektivitet med fokus på produktion och kostnader. I uppdraget ingick att ta fram en nyckeltalsanalys för att identifiera kommunens förutsättningar, övergripande kostnadsnivå och effektivitet. Men också att analysera samband och kopplingar mellan olika resultat som påvisas i gjorda jämförelser.

Utifrån resultatet lämnades ett antal åtgärdsförslag inom områdena placeringar och ekonomiskt bistånd.

Syftet med genomlysningen av bildningsförvaltningen var att hitta en effektiv och ekonomisk hållbar organisationslösning. Utifrån genomlysningen lämnades ett antal rekommendationer för fortsatt arbete, bland annat angående skolstrukturen, IT-system, lokaler och resursfördelning.

Revisorerna i Avesta kommun har utifrån sin risk-och väsentlighetanalys bedömt att en uppföljning av dessa genomlysningar behöver genomföras. Detta för att få svar från verksamheterna över vad de vidtagit för åtgärder utifrån lämnade rekommendationer.

Uppdraget ingår i revisionen för år 2019.

# Syfte, avgränsning, revisionskriterier och metod

## Syfte

Syftet med uppföljningen har varit att översiktligt studera och bedöma de åtgärder som vidtagits med anledning av genomlysningarnas rekommendationer.

Särskild granskning har genomförts av huruvida de tillfälliga statliga medlen inom skolan har använts till varaktiga organisatoriska lösningar som är svåra att ta sig ur.

## Avgränsning

Uppföljningen avser:

- Genomlysning av bildningsstyrelsens organisation, 2018, KPMG
- Översyn av omsorgsförvaltningen, 2018, PwC

## Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- De rekommendationer som lämnades i rapporterna.

## Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser omsorgsstyrelsen och bildningsstyrelsen.

## Metod

Granskningen kommer att genomföras genom dokumentstudier och telefonavstämningar med berörda tjänstemän.



# Omsorgsförvaltningen

# Bakgrund till översynen

### Uppdrag

Kommunen har sett ett behov att med hjälp av externt stöd se över kommunens omsorgsförvaltning vad gäller organisation, ekonomi och effektivitet med fokus på produktion och kostnader.

### Genomförande

- Nyckeltalsanalys som identifierar och analyserar kommunens förutsättningar, övergripande kostnadsnivå och effektivitet.
- Analys av samband och kopplingar mellan olika resultat som påvisas i jämförelser samt fördjupa analysen inom de områden där verksamheten tycks skilja sig från jämförbara kommuner.
- Genomgång av förvaltningens plan för digitalisering.

# Äldreomsorg

### Lämnade rekommendationer

- Säkerställa att arbetet kring IBIC implementeras och att uppdatera nuvarande rutiner inom området.
- Säkerställa att genomförandeplaner upprättas och dokumenteras i verksamhetssystemet och att individuppföljning sker enligt gällande lagstiftning.
- Tydliggöra chefernas roller och ansvar.
- Utbilda berörd personal i dokumentation i verksamhetssystemet.



# Nuläge och bedömning

### Utifrån intervju med verksamhetsföreträdare har vi fått följande bild av de åtgärder som vidtagits och det nuläge som råder:

- I enlighet med rekommendationer så framkommer i intervju med förvaltningschef att all myndighetsutövning sker enligt arbetssättet *Individens behov i centrum, IBIC*, och dokumenteras i verksamhetssystemet Lifecare. Implementeringsarbetet är påbörjat under 2019 och det finns en plan för detta i verkställigheten. Alla gruppbestäder är först ut och i nuläget är ungefär hälften av gruppbestäderna inne i IBIC. Det är en tidskrävande process och förvaltningen har inte fått några resurser för arbetet. Vikarier behöver tas in när ordinarie personal går på utbildning.
- Rekommendationer kring genomförandeplaner och dokumentation följer med implementeringsarbetet av IBIC. Det har inneburit en stor förändring i verksamheten då det varit chefernas uppdrag att dokumentera genomförandeplanerna. I samband med implementeringen av IBIC ska kontaktpersoner utses för respektive brukare som sedan ansvarar för deras genomförandeplaner. Det har också inneburit en omställning i arbetssätt från att dokumentera på papper till att medarbetare behöver behörighet i systemen samt kunskap om hur dokumentationen ska ske. Det beskrivs i intervjun att förvaltningen är i ett generationsskifte och medvetna om att de till en början inte kan inkludera alla medarbetare i det nya arbetssättet, men att alla förväntas arbeta enligt detta på sikt.

- För att tydliggöra ansvar och roller för cheferna har en utredning genomförts av kommunkansliets utredargrupp. I utredningen togs jämförelser fram ur Kolada för att se hur kommunen låg till jämfört med liknande kommuner. Alla chefer fick också svara på en enkät. Det som framkom i den var att stödet till chefer behövde utvecklas och att samverkan behövde förbättras. Koncernledningen har sedan dess arbetat vidare med de förbättringsförslag som identifierats. Alla chefer har fått handledning kontinuerligt under 2019.

### Bedömning

Vår bedömning är att utvecklingsarbete är påbörjat för samtliga rekommendationer och iakttagelser i översynen gällande äldreomsorg. Det är ett pågående arbete, planering för införande finns och relevanta beslut tagna i enlighet med rekommendationerna.

Vi ser det som positivt att implementeringen av IBIC är genomfört gällande myndighetsutövningen och att det finns en plan för verkställigheten. Det är dock av stor vikt att förvaltningen säkerställer att arbetet med genomförandeplaner för alla brukare genomförs i enlighet med socialstyrelsens föreskrifter och med delaktighet från brukarna enligt metoden IBIC. För att klara det behöver förvaltningen tillse att medarbetare får tillräcklig utbildning och förutsättningar att efterleva intentionerna som finns i ett arbetssätt enligt IBIC, för att det ska få genomslag i det dagliga arbetet med brukarna. Vi har utifrån det som framkommit i denna uppföljning inte några ytterligare rekommendationer.

### Iakttagelser

- Kompetensutveckling behövs inom dokumentation och för verktyg för att hantera målgruppen med ADHD och utåtagerande beteende
- Dokumentation i verksamhetssystem och inte på papper
- Svårt med vikarieanskaffning

### Utifrån intervju med verksamhetsföreträdare har vi fått följande bild av de åtgärder som vidtagits och det nuläge som råder:

- Dokumentationen har åtgärdats genom införandet av IBIC och sker inte längre på papper utan i verksamhetssystemet.
- Vad gäller svårigheter med vikarieanskaffning beskrivs det i intervjun att man har startat ett utvecklingsprojekt som heter hälsosamt schema och bemanningsekonomi. I utvecklingsarbetet som startade i juni 2019 ser arbetsgrupperna över behov på enheterna. Genom beslutet att alla anställda har rätt till heltid så har förvaltningen en övertalighet på 25 heltidstjänster. Man ser därför över hur denna kapacitet kan användas för att minska behovet av timvikarier och dimension på bemanningspoolen genom att tillsvidareanställa medarbetare direkt på enheterna. Genom det kan förvaltningen få en effektivare ekonomi och samtidigt en förbättrad kontinuitet på enheterna.
- Det har inte funnits resurser för att erbjuda kompetensutveckling inom KBT eller andra verktyg för att hantera individer med neuropsykiatriska diagnoser.

### Bedömning

Vår bedömning är att åtgärder är påbörjade för de rekommendationer (iakttagelser) som framkom i översynen. Kommunen har dock inte haft möjlighet att möta önskemål från medarbetarna om kompetensutveckling inom specifika områden då förvaltningen kontinuerligt jobbar med budgetanpassningar och besparingsåtgärder. Vi har utifrån genomförd uppföljning inga ytterligare rekommendationer.

# IFO placeringar/öppenvård missbruk

## Lämnade rekommendationer:

- Tydliggöra öppenvårdens roll och ansvar samt hur prioritering ska gå till när det finns behov hos flera
- Införa start och avslut för insatser inom öppenvården
- Mötesstruktur på resultatenhetsnivå för att öka vi-känslan, informationsutbyte och samverkan mellan enheterna
- Översyn av redovisningsrutiner för flyktingmottagande och ensamkommande barn då dessa redovisas felaktigt (ska redovisas inom *Särskilt riktade insatser*)

# Nuläge och bedömning

## Utifrån intervju med verksamhetsföreträdare har vi fått följande bild av de åtgärder som vidtagits och det nuläge som råder:

- För att tydliggöra ansvar och roll för öppenvården berättar intervjupersonen att de har tillsatt en enhetschef för öppenvården. Det har både tydliggjort ansvarsfördelningen och bidragit till att enhetschef som tidigare hade hela området fått avlastning genom en chefskollega. Det har också bidragit till en förstärkt handledning till personalen genom att mer tid till detta finns. Det är fortfarande ett pågående arbete och de är inte färdiga. Nya samverkansrutiner med gymnasieskolan har tagits fram för att förtydliga ärendegången för unga med missbruk.
- I kommunen tillämpas ett arbetssätt med att genomföra utredningar för att inte tappa bort individer. Detta innebär att rekommendationen med start och avslut inte är tillämbart.
- Sedan översynen har socialchefen återupptagit gemensamma IFO-möten med alla enheter för att öka vi-känsla och få ett informationsutbyte mellan verksamheter. Enligt intervjupersonen har återkopplingen varit att man är mycket nöjd med detta och att det gett avsedd effekt.
- Redovisningsrutinerna har åtgärdats och redovisas nu i under posten "särskilt riktade insatser". När detta åtgärdades upptäcktes att budgeten var än mer ansträngd än man tidigare uppfattat.

## Bedömning

Vår bedömning utifrån information i intervjuer är att kommunen har vidtagit åtgärder för de rekommendationer som gavs i översynen och har inga ytterligare rekommendationer.

# IFO ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsinsatser

### Lämnade rekommendationer

- Tydligt ställningstagande kring Avesta kommuns arbetsmarknadsinsatser och en långsiktighet i arbetet som bör ske i samarbete med näringslivet.
- Involvera näringslivet för att få synpunkter och idéer till verksamhetsutvecklingen för att undanröja hinder och utmaningar för enskilda att nå egen försörjning
- Samverkan mellan AME och socialtjänst genom samplanering av mål, ambitioner och prioriteringar mellan försörjningsstöd och arbetsmarknadsenheten och att arbetet ska ske långsiktigt.
- Krav på att det inför specifika initiativ och projekt ställs krav på hur resultatet ska hanteras och hur verksamheten ska fortgå efter projektets slut.
- Genomför medvetna och prioriterade satsningar för att nå resultat. Dessa ska ske över organisatoriska gränser för samsyn och tydligt peka på vilken effekt som ska uppnås. Regelbundet följa upp och mäta resultat av dessa.
- Automatisera basala administrativa uppgifter och utveckla det administrativa stödet för att frigöra tid för socialsekreterare för handläggning.
- Tydliga riktlinjer för god vägledning och en struktur för vad som ska göras och när.
- Fördjupade målgruppsanalyser av individer med långvarigt ekonomiskt bistånd
- Effektiv kartläggning av individer – inhämta information från andra myndigheters kartläggning med grund i uppgiftsskyldigheten
- Involvera sökandes synpunkter och idéer i verksamhetsutvecklingen för att undanröja hinder och utmaningar för enskilda att nå egen försörjning

# Nuläge och bedömning

## Utifrån intervju med verksamhetsföreträdare har vi fått följande bild av de åtgärder som vidtagits och det nuläge som råder:

- Sedan tre år tillbaka så ger Kommunfullmäktige ett tillfälligt bidrag till försörjningsstödsenheten på 5 mnkr per år. Detta då de inte klarar budgeten för försörjningsstöd.
- Beslut om nya riktlinjer för försörjningsstöd har fattats av omsorgsstyrelsen 2018-09-18. Dessa har förtydligat arbetet för socialsekreterarna.
- En e-tjänst har utvecklats för ansökan för försörjningsstöd. I nuläget sker 60% av ansökningarna genom digital ansökan. Det har förenklats för många av de språksvaga biståndssökande. Förvaltningen hade planerat för att fortsätta utvecklingen med en automatiserad process för hanteringen av ansökningar, så kallad RPA (mjukvarurobot). På grund av upphandling av verksamhetssystem stoppades detta projekt och är nu lagt på is i väntan på att upphandling av verksamhetssystem ska genomföras. Dessa utvecklingsprojekt syftar dels till att förenkla för stödsökande men även frigöra resurser hos socialsekreterarna att lägga mer tid på kvalificerad handläggning och inte på basala administrativa uppgifter.
- Arbetsbelastningen är fortsatt hög för kommunens socialsekreterare då behov av försörjningsstöd fortsätter att öka. Försörjningsstödsenheten deltar i ett projekt med 21 andra kommuner i ett projekt som leds av SKR, syftet är att minska långvariga biståndsmottagare. I Avesta kommun finns ett pågående arbete för att utveckla olika typer av arbetsformer med fokus på barnfamiljer och med barnperspektivet.

- En kartläggning har genomförts av stödmottagare i kommunen för att identifiera behov och hinder för individer att komma i arbete. Genom detta har beslut tagits om riktade insatser mot nyanlända kvinnor som kartläggningen visade hade svårt att komma i sysselsättning.

## Bedömning

Vår bedömning är att kommunen har vidtagit relevanta åtgärder utifrån de rekommendationer som funnits. Att upphandling av verksamhetssystem stoppat utvecklingsprojektet att implementera en RPA för hanteringen av försörjningsstöd är olyckligt då detta är ett effektivt sätt att frigöra kvalificerad handläggningstid för medarbetare. Tid som kan läggas på ett mer riktad arbete med insatser och åtgärder för att få individer till försörjning. Då det redan är beslutat att detta ska införas när upphandling är genomförd har vi inga ytterligare rekommendationer.

# Nuläge och bedömning

## Utifrån intervju med verksamhetsföreträdare har vi fått följande bild av de åtgärder som vidtagits och det nuläge som råder:

- Beslut har fattats efter översynen att flytta arbetsmarknadsenheten från bildningsförvaltningen till socialförvaltningen för att stärka gemensamma insatser mellan arbetsmarknadsenheten och försörjningsstödsenheten. Beslutet verkställs 1 januari 2020 men ett samarbete och planering har påbörjats mellan personalgrupperna. Av de rekommendationer som framgick i översynen så finns flera av dessa med i det utvecklingsarbete som organisationsförändringen bidrar till och är därför inte verkställda än. Styrelsen har satt målkriterier kring arbetet men är medvetna om att de kanske inte uppnår dem under år 2020 då det behövs tid i omställningsarbetet innan det kan bli riktig verkstad. Genom omorganisationen ges möjlighet till kartläggning och dokumentation i samma verksamhetssystem, något som varit en brist tidigare, då detta skett i ett system för individer inom AME och i ett annat system för samma individer som är aktuella inom försörjningsstöd. Det framkommer i intervjun att kommunen har haft svårt att få till samarbete med arbetsförmedlingen över att få ta del av information om individer som lämnar etableringen och ska övergå till socialtjänsten. Det hänvisas i detta till lagar och regler kring sekretess och GDPR trots att det finns stöd i lagen för uppgiftsskyldighet.

- Det har inte skett någon utökning av ram för arbetsmarknadsinsatser utan arbetet bygger fortsatt till stor del på tillfälliga medel i form av statsbidrag eller projektmedel. Det har enligt intervjuer tagits ett politiskt beslut att finansiera insatser med tillfälliga medel, då det inte är kommunens ansvar att människor ska komma i arbete utan ett ansvar för arbetsförmedlingen. Därigenom har inga anpassningar i verksamheten skett för en långsiktighet och för att ta vara på de erfarenheter och initiativ som byggts upp via riktade medel. För 2020 har kommunen erhållit 2,3 mnkr som delvis ska finansiera insatser kring språkstöd då hälften av biståndsmottagarna är språksvaga. Arbetsmarknadskonsulenter med uppdrag att arbeta mot näringsliv är en annan åtgärd

## Bedömning

Beslut har tagits att flytta arbetsmarknadsenheten till socialförvaltningen. Flera av de åtgärder som föreslagits har inte genomförts ännu, då omorganisationen sker 1 januari 2020. På övergripande nivå har det inte fattats några beslut om att utöka budgeten för arbetsmarknadsinsatser trots att översynen visade att Avesta kommun har betydligt mindre resurser än jämförbara kommuner samtidigt som antalet långvariga och mycket långvariga stödmottagare är högre än jämförbara kommuner. Kommuner överlag prioriterar ofta arbetsmarknadsinsatser som ett sätt att minska behoven av försörjningsstöd, vilket betyder att kommunen genom att göra långsiktiga prioriteringar får en besparing genom minskat försörjningsstöd framåt samtidigt som livsvillkoren för stödmottagare förbättras. Vi rekommenderar att omorganisationen följs upp och att verksamheten tar fram förslag på insatser och arbetssätt som är nödvändiga för att möta medborgarnas behov och minska antal försörjningsstödmottagare i kommunen.



# Digitalisering omsorgsförvaltningen



# Digitalisering

### Lämnade rekommendationer:

- Rangordna en prioritering av insatser då handlingsplanen 2018-2020 innehåller många aktiviteter
- Även inkludera ny teknik i digitaliseringsarbetet, som AI, då det finns stora möjligheter med detta.
- Trendspana aktuella leverantörer och teknik och välja några intressanta insatser och testa dessa genom pilotprojekt innan bred implementering
- Beakta både för- och nackdelar med att använda en leverantör (Lifecare) för kommunens digitala lösningar
- Involvera personer från flera olika avdelningar för att hitta rätt funktioner för att underlätta det dagliga arbetet
- Utbilda samtliga medarbetare för att säkerställa ett gemensamt arbetssätt och att systemen ska användas på avsett och önskat sätt

# Nuläge och bedömning

I intervjun framkommer att förvaltningen inte var helt nöjda med översynen gällande digitalisering. De anser att inte hänsyn tagits till avtal och upphandlingar som kommunen behöver förhålla sig till. Utifrån intervju med verksamhetsföreträdare har vi fått följande bild av de åtgärder som vidtagits och det nuläge som råder:

- En prioritering i handlingsplanen för digitalisering där följande genomförts:
  - införande av IBIC
  - e-tjänst försörjningsstöd
  - e-tjänst ansökan om alkoholtillstånd och tobak
  - nya mer användarvänliga moduler i verksamhetssystemet Lifecare för IFO-området.
  - en utökning av mobila enheter och skärmar till nytta för brukare i daglig verksamhet inom LSS och särskilt boende för äldre.
  - digitala läkemedelsskåp är inköpta till ordinärt boende.
- Implementeringarna inom digitalisering har skett genom projekt på enheterna med stöd av IT-strategi. Förvaltningen upplever att resultatet av dessa blivit mycket bra men att det tar tid att implementera utan särskilt avsatta resurser. Utbildning har skett för vissa nyckelpersoner i förvaltningen som sedan håller utbildning för personal på enheterna.

- Ett projekt för att införa automatiserad hantering av försörjningsstödsansökningar har stoppats på grund av upphandling av verksamhetssystem som beräknas ta ca 1,5 år.
- Sensorer som faller inom AI-området används inom vård och omsorg.

### Bedömning

Utifrån den information som vi erhållit i intervjuer så är vår bedömning att förvaltningen har genomfört utvecklingsarbete inom digitalisering och i den mån de kunnat beaktat de rekommendationer som finns i översynen. Det är som vi beskrivit tidigare i rapporten många parametrar som påverkar hur projekt kan bedrivas och det är olyckligt att införandet av en robot för försörjningsstöd stoppats pga. upphandling.



# Bildningsförvaltningen

# Bakgrund till översynen

### Uppdrag

Kommunledning och förvaltningsledning inom bildningsstyrelsens förvaltning har gemensamt identifierat behovet av att genomlysna och hitta en effektiv och långsiktigt ekonomisk hållbar organisation inom bildningsstyrelsens ansvarsområde i ett växande Avesta.

Organisationen har sedan den senaste genomlysningen 2011 växt med ett antal medarbetare i takt med att organisationen har växt. En högre takt av nyrekryteringar och utökning av grundorganisationen inom flera enheter har krävts. För att hitta en effektiv och ekonomiskt hållbar organisationslösning krävs att organisationen genomlysas och analyseras i sin helhet och att utifrån resultatet i analysen föreslå möjliga förändringar/lösningar för en framtida organisation.

### För att lyckas krävs att flera olika byggstenar adresseras

- Korrekt information och fördjupad analys om verksamhetens kostnader och god jämförbarhet
- Organisationens effektivitet och ändamålsenlighet
- Ny teknik och digitalisering som möjliggörare

# Organisationens effektivitet och ändamålsenlighet

Utifrån vad som framkommit av översynen kan vi konstatera att det finns mycket som är bra i organisationen och som är väl värt att bevara, framför allt den positiva och lösningsinriktade attityd som genomsyrar hela organisationen. Vår rekommendation är därför att vara varsam med effektiviseringsåtgärder av ”osthyvelkaraktär” då den typen av åtgärder i högre grad påverkar organisationens kultur, än att genomföra åtgärder av mer strukturell och genomgripande karaktär.

## Lämnade rekommendationer

### Skolstrukturen påverkar organisationens kostnader och flexibilitet

- Små skolenheter bli ofta kostsamma och låsta i sin grundorganisation vilket försvårar för rektorers möjlighet att anpassa organisationen efter elevers behov.

### Personalkostnaderna och lärartätheten är höga i grundskolan

- Se över personalkostnaderna i grundskolan. Omorganisation av skolan genom sammanslagning av mindre skolor med större skulle möjliggöra effektivare utnyttjande av befintlig personal. Resultatet är en lägre personaltäthet men större flexibilitet i organisationen.
- Var dock observant på riskerna med att minska personaltätheten i grundskolan.

- Se över behovet av att genomföra ett socioekonomiskt bokslut för att motivera omfördelning av resurser mellan skolenheter.

### Modersmål/studiehandledning kan ev. effektiviseras och/eller skalas ner

- Se över möjligheten till digitala lösningar inom modersmålsundervisning och planeringen av undervisningen.
- Se över personalkostnaderna för modersmål och studiehandledning. Innan personalbesparingar görs bör det dock tas i beaktande att de kostnader som finns för modersmål och studiehandledning är en investering som kan leda till att framtida kostnader undviks även om detta är svårt att veta säkert.

# Organisationens effektivitet och ändamålsenlighet, forts

## Lämnade rekommendationer

IT-systemen – idéer och behov måste komma från verksamheterna

- Vilka behov av IT-system och innovativa idéer behöver komma underifrån, från verksamheterna, för att få effekt i organisationen.

## Köp-/säljssystem inom måltid för förskola/grundskola för minska matsvinn

- Införande av köp-/säljssystem för förskola och grundskola skulle skapa incitament för förskolechefer och rektorer att meddela kostenheten om förändringar i antal portioner och lägga mer exakta beställningar.

## Digitalisering inom kultur och fritid för att effektivisera och följa upp

- Det finns möjlighet att effektivisera biblioteksverksamheten genom digitala lösningar så som självservice, framför allt på närbiblioteken.
- Se över möjlighet att inför system för mätning av nyttjandegrad av fritidsanläggningar för att säkerställa att det finns en efterfrågan.

## Lokaler

- Fortsätta arbetet med en aktiv lokalförsörjningsplanering för grundskolan och förskolan för en långsiktig strategisk planering gällande verksamheternas framtida behov av lokaler.
- Se över kostnadsnivåerna på lokalhyrorna i relation till lokalernas skick och storlek. Detta bör ske på koncernnivå.

# Socioekonomisk fördelning

## Lämnade rekommendationer

- KomPLICERA inte en ekonomisk beräknings- och fördelningsmodell avseende socioekonomiska resurser
- Var noga med att ev. schablonberäknad ekonomisk fördelning blir tillräckligt stor för att göra skillnad på varje enhet
- Fokusera på elevernas faktiska behov på individnivå hellre än att beräkna på gruppnivå
- Jobba organisatoriskt och strategiskt med rektorernas gemensamma ansvar att lösa alla elevers behov genom gemensam omfördelning av befintliga resurser vid läsårens start och elevernas faktiska behov i respektive skola
- Satsa på centrala anställningar och omfördelning av personal och kompetens utifrån elevers behov hellre än att fördela ekonomiska resurser ut till varje enhet. Detta skapar en långsiktigt stabilare organisation med avseende på personal och kompetenser
- Möt den ökande skolsegregationen aktivt genom att organisatoriskt och vid hänvisning och placering av elever på kommunens olika skolor arbeta för att skolsegregationen ska minska och elever från olika bakgrunder mötas.

# Nuläge

### Utifrån intervju med verksamhetsföreträdare har vi fått följande bild av de åtgärder som vidtagits och det nuläge som råder:

- En besparingsåtgärd som genomförts är en organisationsförändring i förvaltningsledningen. Genom hopslagning av verksamheter har man gått från fem resultatenheter till tre. Förskolan är kvar som egen resultatenhet, grundskolan slås ihop med gymnasiet, vux och integration till en resultatenhet, kultur och fritid slås ihop med kostenheten. Arbetsmarknadsenheten flyttas till omsorgsförvaltningen från 1 januari 2020.
- Bildningsförvaltningen har genomfört en intern utredning för att se över organiseringen inom skolan. Den visade att de inte kan lägga ner några mindre enheter då det inte finns plats för eleverna på de större enheterna. En utbyggnad av Skogsbo skola är beslutad under 2018 och innan den är klar finns inget att göra åt nuvarande organisation. De ser dessutom redan nu ytterligare behov av platser från hösten 2020.
- Inom förskolan ska inom kort några mindre enheter med två till tre avdelningar stängas då en ny förskola byggts. Det finns även beslut om att bygga en ny central förskola med åtta avdelningar då lokalerna för en förskola dömts ut. Den nya förskolan beräknas vara klar 2021. I nuläget använder kommunen moduler för att klara sina lokalbehov, dessa är kostsamma och det drabbar både förskola och grundskola. Det är mer kostnadseffektivt på sikt att bygga nytt.
- Det har genomförts en intern utredning över hyresnivåer och lokalkostnader för skolan genom en jämförelse med andra kommuner i länet. Den visar att Avesta inte har någon betydande högre hyreskostnad än övriga kommuner, däremot är antal kvadratmeter per elev större vilket ger högre totalkostnad. Omfattande renoveringar har till viss del gett höjd hyreskostnad för ett antal objekt. Kostnad för de inhyrda modulerna driver också den totala kostnaden för lokaler inom bildning, nuvarande kostnad för modulerna är 4,4 mnkr per år.
- Enligt skriftlig information som vi erhållit från förvaltningschef så har man även sett över personaltäteten under slutet av 2019 och januari 2020 och minskat antalet med ca 40 tjänster inom grundskolan.



# Nuläge, forts

- Då politiska beslut finns att statsbidragen ska fördelas till bildningsförvaltningen och man därigenom gör en fördelning av medel till skolenheter med ökat antal elever eller där behoven är större av stöd och insatser, sker per automatik en socioekonomisk fördelning. Något socioekonomiskt bokslut tas inte fram.
- Vad gäller modersmålsundervisning så har inte kommunen i nuläget några digitala lösningar för att effektivare nyttja de resurser som finns. Med de minskade statsbidragen har de fått minska ner på modersmålsundervisning och lagt den på en nivå utifrån vad skollagen kräver. För att praktiskt lösa undervisningen då elever finns på flera olika skolenheter så bussas elever mellan skolorna för att det ska bli tillräckligt stora grupper.
- En IT-strategigrupp finns inrättad sedan 2015. I intervjuer framkommer däremot att arbetet i gruppen inte fått önskad effekt. Generellt beskrivs IT-kompetensen vara låg och till viss del hindra utvecklingsarbetet.
- Avesta kommun deltar i ett regionalt projekt som ser över gemensamma tjänster för biblioteksverksamheten. I det arbetet ingår även att undersöka hur det skulle kunna fungera med personallösa bibliotek. Det har dock inte påbörjats någon implementation av systemlösning eller neddragning som lett till några besparingar.
- Kostverksamheten bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt. För att göra ytterligare besparingar har initiativ tagits för att minska matsvinnet som gett god effekt. En utredning har initierats för att se över kostnadsmodellen för kost då det upplevs vara skillnad mellan bildning- och omsorgsförvaltningen. Ett IT-system används för beställningar av kost för skolor och äldreomsorgen.
- Det har inte skett något arbete för att se över nyttjandegraden av kommunens fritidsanläggningar. De som har entré för att nyttjas finns en god uppföljning av men det är svårare för de anläggningar kommunen tillhandahåller för spontanidrott, exempelvis skateparken.

# Bedömning

Utifrån det nuläge som vi fått beskrivet samt dokument som vi tagit del av i denna uppföljningsgranskning är vår bedömning att de rekommendationer som gavs i genomlysningen av bildningsförvaltningen i vissa delar har beaktats. Förvaltningen har utifrån givna rekommendationer genomfört följande åtgärder:

- en intern utredning över organisering där man kom fram till att ingen omorganisation är möjlig med nuvarande förutsättningar inom grundskolan. Den ökning av antal elever som skett de senaste åren har medfört att det inte är möjligt att göra några organisatoriska förändringar avseende antal skolenheter då elevplatser saknas. Bildningsstyrelsen beslutade 2018-12-12, utifrån den egna utredningen att det inte fanns någon anledning att förändra skolstrukturen som KPMG:s genomlysning kom fram till.
- beslut har tagits att bygga ut en skola vilket innebär en fördubbling av antal elevplatser när detta är färdigställt. En utredning pågår över vilka effekter som kan erhållas genom omstruktureringar utifrån detta.
- beslut har tagits att bygga två förskolor vilket innebär att mindre enheter kan läggas ner när dessa öppnar för en ökad effektivitet. Effektivitetsvinster av dessa investeringar väntas tidigast hösten 2021.
- en intern utredning över hyresnivåer för skolans verksamhetslokaler. Utredaren kom fram till att dessa inte skiljer sig mot andra jämförbara kommuner.
- en anpassning har skett av modersmålsundervisningen vilket medfört personalneddragningar. Inga digitala hjälpmedel finns att tillgå i nuläget för att effektivisera planeringen av undervisningen.

- Angående personaltäthet så var rekommendationen kopplad till omstrukturering av skolenheter vilket skulle kunna bidra till ett mer effektivt personutnyttjande. Personaltätheten har setts över men utan den organisatoriska förändringen vilket medför att det finns en risk för effekter i kvaliteten inom grundskolan. I delårsrapporten 2019 framgår att personalförändringar inom bildningsförvaltningen inneburit att det skett en ökning med 11,4 tillsvidare tjänster. Ökningen har avsett att höja andelen behörig personal inom förskola och grundskola. Statistik över totala antalet heltidsarbetare inkl. visstidsanställda visar dock en minskning med 61,8 tjänster från augusti 2018 till augusti 2019.
- De ekonomiska förutsättningarna har också medfört att neddragningar har behövts genomföras av anställningar som finansierats av riktade statsbidrag. Inom grundskolan pågår förhandlingar om omorganisation som pågått sedan juni 2019. Det är dock långa processer och uppsägningar bidrar med höga omställningskostnader som påverkar ekonomin för 2020.

I rapporten för genomlysningen från 2018 anges att verksamheten i den mån det går ska försöka undvika att genomföra besparingar av "osthyvel-karaktär". Trots detta framkommer det i intervjun med verksamhetsföreträdare att det är sådana typer av besparingar som kunnat genomföras och att de större besparingsåtgärderna uteblivit eller verkställt för sent.

De förändringar som genomförts har till stor del varit nödvändiga ur ett besparingsperspektiv och inte som ett sätt att effektivisera och förbättra verksamheten. Beslut har fattats som kan ge effektivitetsvinster på längre sikt men som inte syns i resultatet för 2019 som visar ett stort prognostiserat underskott.

# Rekommendationer

Av de rekommendationer som gavs i genomlysningen anser vi att dessa kvarstår:

- Se över möjligheten till digitala lösningar inom modersmålsundervisning och planeringen av undervisningen samt för att effektivisera inom biblioteksverksamheten.
- Fortsätta arbetet med en aktiv lokalförsörjningsplanering för grundskolan och förskolan för en långsiktig strategisk planering gällande verksamheternas framtida behov av lokaler.
- Utredda IT-lösningar utifrån verksamhetens behov som en del i ett strategiskt effektiviseringsarbete.

Utifrån vår bedömning av uppföljningen rekommenderar vi bildningsstyrelsen att:

- Utredda vilka effektivitetsvinster som kan erhållas vid utbyggnad av Skogsbo skola och nya förskole-enheter och en förändrad skolstruktur.
- Följa upp vilka effekter den minskade personaltätheten har för måluppfyllelse och kvalitet i grundskola då minskningen inte är genomförd i enlighet med rekommendation i genomlysningen.



# Digitalisering bildningsförvaltningen

# Rekommendationer avseende administrativa processer – där digitala lösningar finns

1. Ta fram en strategisk plan för e-tjänster inklusive finansieringsplan och implementeringsplan för dessa. Planen föreslås utgå ifrån RPA- metoden där det första steget, opportunity assessment, innebär att identifiera vilka områden inom ett område eller en verksamhet som har störst möjlighet att skapa mervärde och vinster både ekonomiskt, tidsmässigt och kvalitativt. I detta steg föreslår vi att administrativa processer identifieras, både de uppenbara men även de som ligger inom lärarnas arbetsuppgifter idag.
2. Prioritera processer och beräkna nyttor/effekthemtagning för att därefter starta prioriterade projekt utifrån resultatet i steg ett, opportunity assessment.
3. Utvärdera och justera.  
Starta eventuellt fler projekt utifrån prioriteringen i den strategiska planen för e-tjänster för Avesta kommun.

# Nuläge och bedömning

### Utifrån intervju med verksamhetsföreträdare har vi fått följande bild av de åtgärder som vidtagits och det nuläge som råder:

- Bildningsförvaltningen har en digitaliseringsplan som styrelsen beslutade 2017. Den ska revideras och utvecklas vidare. De upplever själva att de behöver mer fart angående digitalisering och nyttag med IT-strategigruppen. Arbetet behöver inledas genom att se över vilka behov som finns i verksamheten.
- IT-enheten arbetar för att höja den generella IT-kompetensen för att medarbetarna ska ges möjlighet att vara delaktiga i digitaliseringsarbetet, vilket är en förutsättning för den fortsatta utvecklingen inom förvaltningen.
- Ett antal e-tjänster har utvecklats i enlighet med rekommendationen i genomlysningen. Bland annat för att ansöka om förskoleplats, anmäla inkomst för beräkning av taxa för förskola samt en del tjänster som är kopplade till skolans lärplattform.
- Förvaltningen avvaktar i nuläget att kommunen ska ingå i den gemensamma upphandlingsenheten, UHC med Ludvika som värdkommun för att upphandla tjänster och system för att fortsätta digitaliseringsarbetet.

### Bedömning

Vår bedömning är att åtgärder har vidtagits i enlighet med givna rekommendationer. För det fortsatta digitaliseringsarbetet kvarstår rekommendationen att identifiera vilka områden inom ett område eller en verksamhet som har störst möjlighet att skapa mervärde och vinster både ekonomiskt, tidsmässigt och kvalitativt.



# Extra revisionsfråga

# Budgetanpassning till grundnivå utan riktade statsbidrag

Revisorerna vill ha en särskild granskning av huruvida de tillfälliga statliga medlen inom skolan har använts till varaktiga organisatoriska lösningar som är svåra att ta sig ur.

- Vilka satsningar har genomförts med tillfälliga medel?
- Vilka effekter har dessa satsningar gett i verksamheten?
- Vilka åtgärder har vidtagits för att återställa bemanning och organisation till grundnivån för att klara den ram som är tilldelad?



# Satsningar finansierade av tillfälliga statsbidrag

Tillfälliga statliga medel som använts till varaktiga organisatoriska lösningar utifrån stora ökningar av elever i grundskolan, gymnasieskolan och särskolan, där tillfälliga medel lagts in i grundverksamheten, för att bl.a. behålla kvalitetsmåten och finansiera skollokaler.

- 5 tjänster skolgruppspersonal (2,2 mnkr)
- 2 tjänster skolkurator (Skogsbo/Karlbo och Karlfeldtgymn) (1,3 mnkr)
- Skolmoduler delfinansierades med 3 miljoner år 2016.
- Hyror 1,4 miljoner från likvärdighetspengar (Bergsnäs och Skogsbo) under år 2020
- Modersmålsundervisning och studiehandledning (summan är 5,5 miljoner för år 2019)
- Skolläkare (dyrare läkare), 0,5 skolpsykolog och 0,3 skolsköterska
- SPIRA = liten grupp för elever med svår autism (1,7 miljoner)
- Nyinrättad grundsärskola för elever i åk.1-6, som till vissa delar finansieras av tillfälliga medel
- Delfinansiering av utvecklingsledartjänsten (samordnarbidraget som tagits bort).
- Skolledartjänster i samband med uppdelningen av Åvestadalskolans rektorsområde, till två rektorsområden, samt bitr. rektor i Bergsnäs fr.o.m. år 2020 (750 tkr)
- Introduktionsprogrammet, IM YRK, (2,7 mnkr)

# Nuläge

Vid intervjun får vi information om att det finns politiska beslut att etableringsersättning och det tillfälliga försörjningsstödet (glappet), skulle gå till verksamhet inom bildning. Verksamheten har fått ca 60 mnkr under 2017, 2019 var beloppet 34 mnkr och för 2020 beräknas det vara 20 mnkr. Bidragen har som mest uppgått till närmare 10% av verksamhetens totala budget vilket är en betydande del. Förutom dessa bidrag har kommunen fått ca 30-35 mnkr i riktade statsbidrag. Avesta kommun har återsökt ca 94% av möjliga riktade statsbidrag, vilket är topp i landet. Många kommuner, däribland Avesta, är kritiska till statens riktade statsbidrag då det leder till ett stort administrativt arbete för att få ta del av medlen. Det blir ingen kontinuitet och svårt att bedriva en verksamhet då personal måste tillsvidareanställas för att de ska vara intresserade av tjänster men det är svårt att se hur länge tjänsten kan finansieras. När sedan de statliga medlen avslutas så står kommunen kvar med kostnaderna.

En satsning har genomförts för att förstärka elevhälsan då de fyller en viktig funktion i arbetet med nyanlända och andra elever med behov av stöd. Elevantalet har ökat med närmare 500 elever på sex år och det finns elever med stora stödbehov. De ser en ökning på särskolan och elever med tunga diagnoser. Bildningsförvaltningen har som en åtgärd för att möta dessa ökade behov inrättat en grupp för autistiska barn. En verksamhet som finansieras av tillfälliga statliga medel och som har känts svår att lägga ner.

Sammanfattningsvis anger kommunen själva i sin sammanställning att man ser att tillfälliga statliga medel har varit och är en viktig del inom både grundskolan och gymnasieskolan. Statsbidragen används även inför budget 2020, till varaktiga organisatoriska lösningar som är svåra att ta sig ur. Personalneddragningar har genomförts men förhandling om uppsägning är långdragna processer. I intervjuer framhålls att det varit och är en svår omställning att göra då den verksamhet som byggts upp fortfarande bedöms behövas för att klara de behov som finns.

I sammanträdesprotokollet från bildningsstyrelsen 2019-12-11 framgår att *”resultatenhet Grundskola visar ett underskott efter november på -15 539 tkr. Underskottet har blivit större i förhållande till tidigare månader. Grundskolan har inte en budget i balans främst på grund av att flera rektorsområden har haft svårt att ställa om organisationen efter att statsbidragen har minskats”*.

Förvaltningschef har gett cheferna i uppdrag att inkomma med drastiska besparingsförslag och åtgärder som behöver verkställas av politiken under första kvartalet 2020 för att verksamheten ska ha en möjlighet till en ekonomi i balans under 2021.

# Bedömning och rekommendationer

Vår bedömning är att bildningsstyrelsen inte har fattat tillräckliga beslut för att anpassa verksamheten efter de ekonomiska förutsättningarna. Förvaltningen har haft svårt att anpassa verksamheten i takt med att de riktade statsbidragen minskat då en stor del av medlen använts till varaktiga organisatoriska lösningar. Förvaltningen anger att den stora ökningen av antal elever tillsammans med att målgruppens behov av stöd och anpassningar varit fortsatt stort, har gjort att neddragningar och anpassningar varit svåra att driva igenom.

Bildningsstyrelsen och förvaltningen har haft ett pågående arbete med budgetanpassningar sedan slutet av 2018 för att möta de ekonomiska förutsättningar som minskade statsbidrag medfört. Beslut har tagits vid ett flertal tillfällen om olika besparingsåtgärder. I protokoll 2018-11-14 beslutade styrelsen om besparingar för 7,6 mnkr för 2019. I protokollet från sammanträdet 2019-10-09 framgår dock att bildningsstyrelsens beslutade besparingar beräknades ge effekt 2019 på 885 tkr.

Det har skett besparingsåtgärder som verkställts i förvaltningen utan att politiska beslut funnits, exempelvis personalneddragningar.

Inför 2020 ligger beslut om besparingar om totalt 3 365 tkr. I sammanträdesprotokoll för bildningsstyrelsen 2019-12-11 framgår att resultatenhetschefer har lagt fram åtgärdsförslag på sammanlagt 13 312 tkr. Förslagen innebär i vissa delar att beslut behöver fattas av styrelsen men det finns även förslag som förvaltningen kan genomföra utifrån sitt ansvar att bedriva en verksamhet inom beslutad budget.

Utifrån revisionsfrågan så kan vi konstatera att tillfälliga statliga medel har utgjort en betydande del av den totala budgeten för bildningsförvaltningen för 2019 och även för 2020 och att dessa till stor del använts till varaktiga organisatoriska lösningar som är svåra att ta sig ur.

Statsbidragen förväntas minska år 2020 med 14 mnkr jämfört med 2019, vilket innebär att ytterligare besparingsåtgärder behövs. För att få en verksamhet som kan bedrivas inom beslutad ram krävs strukturella och organisatoriska förändringar som leder till omfattande besparingar som kan ge en ekonomi i balans 2021.

Utifrån nuläge och våra bedömningar rekommenderar vi bildningsstyrelsen att:

- Fatta erforderliga beslut för att åtgärder kan verkställas skyndsamt under 2020.
- Regelbundet följa upp att åtgärdsförslagen verkställs och ger förväntad effekt.
- Beakta de prognoser för kommande statsbidrag som presenteras för att bedöma om ytterligare besparingsåtgärder är nödvändiga.



[kpmg.com/socialmedia](https://kpmg.com/socialmedia)

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavor to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.

© 2019 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

The KPMG name and logo are registered trademarks or trademarks of KPMG International.