



Hofors kommun

Granskning av kommunens budgetprocess

Granskningsrapport

KPMG AB

10 december 2015

Antal sidor: 16

Innehåll

1.	Inledning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Syfte	1
1.3	Avgränsning	2
1.4	Revisionskriterier	2
1.5	Ansvarig nämnd	2
1.6	Metod	2
2.	Kommunallagen	3
3.	Mål och styrdokument	4
3.1	Vision, fokusområden samt mål	4
3.2	Styrdokument	4
3.2.1	Ekonomistyrningsregler	4
3.2.2	Anvisningar	5
4.	Iakttagelser	5
4.1	Kommunövergripande	7
4.2	Kommunstyrelsen	8
4.3	Barn- och utbildningsnämnden	9
4.4	Socialnämnden	10
4.5	Miljö- och byggnadsnämnden	11
5.	Våra sammanfattande slutsatser	12

1. Inledning

1.1 Bakgrund

En realistisk och i organisationen väl förankrad budget är en viktig förutsättning för att kunna styra kommunen och dess verksamhetsmässiga utveckling. Kommunens lång- och kortsiktiga planering sker genom budgetprocessen och är en viktig del av kommunens styrning.

Den kommunala budgetprocessen regleras i 8 kap. i *Kommunallagen*, (1991:900). I enlighet med 8 kap. 4-5 §, KL ska kommuner varje år upprätta en budget för nästa kalenderår, (budgetår). Budgeten ska innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. Vidare ska verksamhetsmål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning framgå, där dessa ska utvärderas i förvaltningsberättelsen som är en del av årsredovisningen, i syfte att se huruvida målen har uppnåtts, (4 kap. 5§, *Lag om kommunal redovisning*).

Förslag till budget ska upprättas av kommunstyrelsen före oktober månads utgång. Dock får budgetförslaget upprättas i november månad om det finns särskilda skäl, (8 kap. 6 §, *KL*).

Vidare fastställer kommunstyrelsen "när" de övriga nämnderna senast ska lämna in sina särskilda budgetförslag till styrelsen.

1.2 Syfte

Syftet med granskningen är att belysa samt bedöma den övergripande budgetprocessens gång, funktion och ändamålsenlighet i Hofors kommun. Granskningen utgår från följande revisionsfrågor:

- Hur fungerar tidsplaner, dialog och kommunikationen mellan kommunstyrelsen och kommunens övriga politiska nämnder i samband med budgetarbetet?
- Har kommunstyrelsen fastställt tydliga former för nämndernas arbete med den ekonomiska uppföljningen och avrapporteringen?
- Hur fungerar nämndernas rutiner i samband med budgetförslagsarbetet? Tidsplan och vem som är ansvarig i verksamheten för att denna efterlevs?
- Får verksamhetschefer den information de behöver för att kunna styra och följa upp sin verksamhet? Är exempelvis budgetdirektiven tillräckligt tydliga?
- Framgår kopplingen mellan verksamhetsmål och ekonomiska mål tydligt i budget och budgetprocessen?
- Hur förankras budgeten i organisationen?

- Fungerar prognosarbetet tillfredsställande?
- Görs analys av avvikelser i tillräcklig grad?
- Beaktas orsakerna till avvikelserna i kommande budgetar?
- Fungerar budgetprocessen som ett styrinstrument?

1.3 Avgränsning

Granskningens fokus ligger på budgetprocessens gång och funktion mellan kommunstyrelsen och övriga politiska nämnder.

1.4 Revisionskriterier

Vi har i granskningen utgått från;

- Kommunallagen, 1991:900,
- Lagen om kommunal redovisning, 1997:614,
- Kommunfullmäktiges beslut,
- Kommunens riktlinjer.

1.5 Ansvarig nämnd

Kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden samt miljö- och byggnadsnämnden.

1.6 Metod

Granskningen har skett genom:

- Dokumentstudier,
- Intervjuer. Intervjuer har skett med ordförande samt ledamot från opposition från kommunstyrelsen samt barn- och utbildningsnämnden. Vad gäller socialnämnden samt miljö- och byggnadsnämnden har intervjuer skett med ordförande. Vidare har intervjuer skett med kommunchef, ekonomichef, skolchef, socialchef samt bygg- och miljöchef och respektive förvaltnings utsedda ekonom. För att få ett bredare perspektiv avseende budgetprocessen i organisationen har vi även kontaktat fyra enhetschefer inom socialförvaltningen samt fyra rektorer/förskolechefer/budgetansvariga inom barn- och utbildningsförvaltningen.

Rapporten är saklighetsgranskad av kommunchef, economichef, socialchef, samt bygg- och miljöchef. Skolchefen har saklighetsgranskat via förvaltningens utsedda ekonom.

Granskningen har utförts av Lina Olsson, kommunal revisor, med Camilla Karlsson, certifierad kommunal revisor, som kundansvarig.

2. Kommunallagen

Kommunallagens åttonde kapitel ställer krav på budgetens innehåll och budgetprocessen. Bland annat framgår följande:

- Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Undantag från detta får göras om det finns synnerliga skäl.
- För verksamheten ska anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin ska anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.
- Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna ska det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande tre åren.
- Budgeten ska innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret ska därvid alltid vara periodens första år.
- Förslag till budget ska upprättas av styrelsen före oktober månads utgång. Om det finns särskilda skäl till det får budgetförslaget upprättas i november månad. I så fall ska styrelsen före oktober månads utgång föreslå skattesatsen för den kommunalskatt som ingår i den preliminära inkomstskatten under det följande året.
- Budgeten fastställs av fullmäktige före november månads utgång. Om budgeten p.g.a. särskilda skäl inte kan fastställas före november månads utgång, ska fullmäktige ändå fastställa skattesatsen inom denna tid. Budgeten ska därefter fastställas före december månads utgång.

Av lagen om kommunal redovisning framgår att en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts ska lämnas i årsredovisningen.

3. Mål och styrdokument

3.1 Vision, fokusområden samt mål

Kommunens vision: *Hofors kommun Vänligast i Sverige för boende, näringsliv och fritid.*

Utifrån visionen har fem fokusområden tagits fram:

- Företagande
- Boende
- God ekonomisk hushållning
- Den goda arbetsplatsen
- Miljö

Utifrån dessa fokusområden har kommunfullmäktige fastställt strategiska mål som är vägledande för vad som ska prioriteras i verksamheterna. Dessa mål syftar till att ge ökad nytta till medborgare och motivera verksamheten till förbättringsarbete. Med utgångspunkt i kommunfullmäktiges mål formulerar styrelsen och nämnderna sina respektive effektmål. Utifrån nämndmålen utformas sedan aktiviteter och nyckeltal. Fokusområden och strategiska mål avses ge en "vägledning" för vad som ska prioriteras. Från och med 2015 så tillämpar kommunen ett nytt styr- och ledningssystem som ska hjälpa till i formuleringen av mer precisa mål och måttal.

År 2015 avser kommunens finansiella mål att "för kommuninvånarnas bästa får inte kostnaderna för kommunens verksamheter överstiga intäkterna".

3.2 Styrdokument

Enligt kommunstyrelsens reglemente ingår det i deras styrfunktion att bl.a. övervaka de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten, att ekonomin efterlevs samt att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt. Vidare anges att kommunstyrelsen ska tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Styrelsen ansvarar även för samordningsträffar med nämndspresidierna. Kommunstyrelsen ska vidare ha hand om kommunens medelsförvaltning och därvid följa av fullmäktige meddelade föreskrifter för denna. Kommunstyrelsen ska vidare regelmässigt till fullmäktige rapportera hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Kommunfullmäktige har 2014-09-15 fastställt ett dokument avseende styrning och ledning i kommunen. I dokumentet anges tidsplan för beslut av och uppföljning av mål och budget.

3.2.1 Ekonomistyrningsregler

Kommunstyrelsen har, 2015-02-02, fastställt ekonomistyrningsregler 2015. I dokumentet framgår ansvarsfördelning, restriktioner i uppdraget under 2015, information om budgetprocessen samt tidplan och information om verksamhetsuppföljningsprocessen 2015.

Tidplan för budget 2016 samt plan 2017-2018

<u>Tidpunkt</u>	<u>Typ av avgörande</u>	<u>Beslutsinstans</u>
Februari	Skatteunderlagsprognos från Sveriges Kommuner och Landsting.	
Mars	Preliminära ramar med planeringsförutsättningar.	Kommunfullmäktige
Mars	Fastställande av kommunövergripande mål 2016	Kommunfullmäktige
Mars	Anvisningar för Budget 2016, Plan 2017 – 2018	Kommunstyrelsen
Juni	Nämnder och styrelser lämnar förslag till budget och nämndsmål	Nämnder och styrelser
September	Budgetberedning	
Oktober	Budgetförslag från kommunstyrelsen	Kommunstyrelsen
November	Fastställande av Budget 2016, Plan 2017 – 2018	Kommunfullmäktige
December	Fastställande av Verksamhetsplan 2016-2018	Nämnder/Styrelse
Januari 2017	Godkännande av aktiviteter	Verksamhetschef

Uppföljning sker och presenteras i tertialrapporter/delårsrapport samt årsredovisning. Rapportering sker vid kommunstyrelsens sammanträden. Vidare anges att enhetschefer ska månadsrapportera i systemet Ekozoom.

3.2.2 Anvisningar

Ekonomifunktionen har utformat tidplan och anvisningar för uppföljning (per april och delårsrapportering) som delgivits budgetansvariga, enhetschefer och verksamhetschefer.

I början av år 2015 har även preliminära ramar och anvisningar för budget 2016 och planår 2017-2018 tagits fram.

4. Iakttagelser

Enligt kommunallagen ska förslag till budget upprättas av styrelsen före oktober månads utgång. Om det finns särskilda skäl till det får budgetförslaget upprättas i november månad. I så fall ska styrelsen före oktober månads utgång föreslå skattesatsen för den kommunalskatt som ingår i den preliminära inkomstskatten under det följande året. Kommunstyrelsen har 2015-10-19 beslutat att föreslå fullmäktige om en oförändrad kommunal utdebitering 2016, dvs. 22,86 kr. Budget 2016, Plan 2017-2018 beslutades i kommunstyrelsen 2015-11-16. Samma datum beslutade även fullmäktige att fastställa förslaget samt att under 2016 påbörja arbetet för att se hur den kommunala verksamheten ska se ut i framtiden, vilket ska vara klart till budgetprocessen inför budget 2018. Det anges inte i beslutet att skattesatsen fastställts, dock anges det i bakgrunden till ärendet att det i budgetförslaget finns en oförändrad utdebitering för år 2016-2018.

I fullmäktiges beslut anges att utöver kompensation för löneökning om totalt 10 mkr kunde verksamheterna tillföras 8 mkr. Barn- och utbildningsnämnden har fått extra medel om totalt 5,5 mkr och socialnämnden har fått 2,5 mkr i tilldelade medel. Dock konstateras att önskemålen och behoven inom de olika verksamheterna uppgår till betydligt mer, dvs. ambitionerna anges överstiga ökningen av intäkterna. Det samlade resultatet för budget och planåren uppgår till 12,6 mkr.

I Budget 2016, Plan 2017-2018 anges att större vikt ska läggas vid verksamhetsuppföljning och åtgärdsplaner för effektivare resursutnyttjande. Fokus anges vara på effektivisering och samarbete över verksamhetsgränserna för att identifiera samverkansvinster. De förstärkningar som nämnderna och dess verksamheter får i budgeten anges ha krav med sig och att vid kommande års uppföljning ska förbättringar kunna avläsas. Budgetberedningen har även pekat på att särskilda uppdrag ska genomföras under 2016 såsom översyn av IT-verksamheten, kostverksamheten samt LSS-verksamheten.

Vad gäller Budget 2015, Plan 2016-2017 samt utdebitering 2015 fastställdes dessa av kommunstyrelsen innan oktober månads utgång och av fullmäktige innan november månads utgång år 2014. I budget 2015, plan 2016-2017 skapades efter budgetberedningen tillskott till barn- och utbildningsnämnden motsvarande 3 mnkr och socialnämnden motsvarande 2 mnkr. Det anges att tillskottet medför att respektive nämnd får anpassa verksamheten för att komma i balans. Budgetberedningen valde då även att inte i detalj ta beslut om vad medlen ska gå till, utan det var upp till respektive nämnd att besluta om.

Årsredovisning 2014

Kommunens resultat uppgick till 1,6 mkr, vilket var 5,2 mkr sämre än budget. Resultatet 2013 var 15,6 mkr. Vid delårsbokslutet prognostiserades ett resultat på -2,2 mkr. Nämndernas budgetavvikelse visade då ett underskott om totalt 12,7 mkr. Detta var framförallt hänförbart till socialnämndens verksamhet som kostat mer än beräknat (11,8 miljoner kronor). En stor del avsåg ett ökat behov inom hemtjänst och LSS. Inom barn- och utbildningsnämnden berodde deras budgetavvikelse (2,7 miljoner kronor) framförallt på ökade kostnader för fristående gymnasium och interkommunala ersättningar samt ökat antal elever och ökat behov av särskilt stöd inom grundskolan.

Nämndernas underskott vägdes upp av att gemensamma kostnader/finansförvaltningen påvisade ett överskott, samt att kommunstyrelsen och miljö- och byggnadsnämnden hade ett överskott om totalt 2,2 mkr.

Delårsrapport

I kommunens delårsuppföljning 2015 var det prognostiserande resultatet för helåret ett underskott på -9,1 mkr, vilket innebär en budgetavvikelse på 13,9 mkr. Orsaken till detta underskott inom barn- och utbildningsnämnden (ca 9 mkr avvikelse) avsåg ny förskoleavdelning, integration av nyanlända elever, ersättningar till fristående förskolor, grundskolor, särskola samt gymnasiet och löneökningar. Inom socialnämnden (ca 15 mkr) avsåg orsakerna LSS/Psykiatri, nya ärenden, hemsjukvården, öppnande av demensboende, CFA - för högt budgeterade intäkter samt sjuklön. Nämndernas underskott vägdes upp av att de gemensamma kostnaderna/finansförvaltningen, kommunstyrelsen och miljö- och byggnadsnämnden visade ett överskott om totalt 4,1 mkr.

Kommunstyrelsen anges ha påtalat att nämnder ska fortsätta sitt arbete med åtgärder. En del av åtgärderna anges ge effekt på kort sikt som medför att det befarande underskottet begränsas. Verksamheterna analyserar även effekterna av höstpropositionen som medför ökade statsbidrag 2015-2018, dessa ingår inte i bedömd prognos per augusti. Kommunens resultat för delåret uppgår till 9,1 mkr, vilket är 4,3 mkr bättre än budget.

Vidare anges att kommunstyrelsen avser utöka uppsiktsplikten och att återrapportering av åtgärder, tidplan och status på insatser kommer att ske på kommunstyrelsens möten under hösten.

I helårsprognosen från oktober som presenterades för kommunstyrelsen vid sammanträde 2015-11-23, var prognosen ett underskott motsvarande 7 mkr.

I delårsboks slutet 2014 prognostiserades ett resultat på -2,2 mkr. Resultatet blev dock 1,6 mkr, vilket var 5,2 mkr sämre än budget.

4.1 Kommunövergripande

Kommunen har en centraliserad ekonomiavdelning, där det finns en utsedd ekonom till respektive förvaltning.

Budgetprocessen som styrinstrument

Det har under granskningen uppgivits att de riktlinjer och anvisningar som finns upprättade i kommunen är tydliga. De har även uppgivits fungera bra, men inte efterlevas fullt ut då barn- och utbildningsnämnden samt socialnämnden har redovisat underskott i förhållande till budget. Under granskningen har det uppgivits att avsikten är att dessa nämnder kommer att påbörja budgetarbetet tidigare. Detta för att budgeten ska kunna implementeras bättre i verksamheterna.

En nackdel med budgetprocessen har uppgivits vara att ramarna utgår från föregående års budget. Det finns ännu inte något utfall från föregående år att analysera vid fördelning av ramar samt för motivering av förändringar.

Vad gäller kommunstyrelsen samt miljö- och byggnadsnämnden har det under granskningen uppgivits finnas en koppling mellan verksamhetsmål samt ekonomiska mål. Vad gäller barn- och utbildningsnämnden samt socialnämnden har det dock uppgivits finnas en diskrepans mellan verksamhetsmål och medel. Nämnderna uppger att de har försökt ta fram mål samt måttal som är rimliga. Det har dock varit svårt att få en bra koppling mellan verksamhetens mål i förhållande till ekonomiska mål, då båda nämnderna har haft underskott i sin verksamhet.

Rollfördelning och dialog

I budgetberedningen ingår kommunstyrelsens arbetsutskott och nytt för detta års process är att även ordförande i barn- och utbildningsnämnden samt socialnämnden ingår. Det har under granskningen uppgivits vara positivt att även ordförande i dessa nämnder medverkar, då det från båda håll skapas en förståelse för arbetet och verksamheterna. I budgetberedningen behandlas eventuella yrkanden samt uppräknings av tillskott. Budgetberedning sker vid fyra tillfällen. Då berörs förutsättningar, redogörelse av de kommunala bolagen samt föredragning av representanter från respektive nämnd

och kommunstyrelsen. En förskjutning har skett av årets budgetprocess. Därav beslutade kommunstyrelsen om budgetförslaget först i november.

Det finns en målsättning om att kommunen vid årets slut ska ha ett överskott om 5 mkr. Utifrån detta mål avsätts 5 mkr. Från kommunledningen ser man behov av att kommunicera vidare med nämnderna avseende fördelning av ramar, överskottsmål samt kommunens medel.

Inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt informerar respektive nämnd och bolag om sin verksamhet en gång per år. Uppsikt av socialnämnden har skett vid tre tillfällen under år 2015. Uppsikt av barn- och utbildningsnämnden har skett vid två tillfällen. En ekonomisk bedömning presenteras då inklusive åtgärdsplan (i protokoll anges åtgärdsplan, det avser dock en strecksats gällande området). Det sker även ordförandeträffar fyra gånger per år mellan ordförande i samtliga nämnder samt bolag.

På tjänstemannanivå sker möten i kommunledningsgruppen. Där ingår kommunchef, ekonomichef, personalchef, verksamhetschefer för respektive förvaltning samt VD för bolag. Dessa möten sker varannan vecka. Då diskuteras ekonomi, uppföljning, prognos och budget. Kommunen har även chefsdagar fyra gånger per år.

Uppföljning

Uppföljning av målen sker via verksamhetssystemet Stratsys. Måluppfyllelsen ska redovisas tre gånger per år i samband med uppföljning (enligt anvisningar). Enligt anvisningarna ska månatligen en ekonomisk uppföljning ske och rapporteras av ekonom till verksamhetschef för förvaltningen.

Det har under granskningen uppgivits finnas en svårighet att prognosticera verksamheten. Även i delårsrapporteringen för år 2014 prognosticerades exempelvis det kommunövergripande resultatet med ett underskott. Resultatet för år 2014 blev dock ett överskott, även om det understeg budgeten för året. Orsaken till detta är flera såsom svårighet att prognosticera t.ex. riktade statsbidrag och intäkter från immigrationsverket, interkommunala ersättningar m.m.

4.2 Kommunstyrelsen

Budgetprocessen som styrinstrument

Det har under granskningen uppgivits att tydliga riktlinjer samt anvisningar finns. Inom kommunstyrelsens budget försöker man göra förändringar över tid för att efterleva budget.

Rollfördelning och dialog

Inom kommunstyrelseförvaltningen träffas samtliga avdelningschefer samt kommunchef en gång per månad. Förvaltningens utsedda ekonom går då även igenom förutsättningarna.

Uppföljning (prognosarbete och avvikelshantering)

Sker utifrån anvisningar och uppges fungera bra.

4.3 Barn- och utbildningsnämnden

Budgetprocessen som styrinstrument

Det har under granskningen uppgivits att budgetprocessen inte fungerar som ett styrinstrument, då ramar samt budget tas fram från föregående års budget. För att förbättra styrprocessen bör hänsyn tas till eventuella avvikelser samt justeringar ske utifrån detta. Det har även uppgivits finnas en sårbarhet, exempelvis vid sjukdom, då personalstyrkan är minimerad.

En tydlig koppling mellan verksamhetsmål samt ekonomiska mål, har under granskningen uppgivits, saknas. I samband med budget 2014 berördes i barn- och utbildningsnämnden 2013-09-03 att budgetram och budgetförslag inte var förenligt. Nämnden hade då fått ett tjänstemannaförslag med besparingar inklusive konsekvensbeskrivningar. Nämndens ledamöter var då, enligt protokoll, eniga om att nämnden inte kan ansvara för verksamheten om alla neddragningar skulle genomföras. Informationen skickades vidare till budgetberedningen.

Nämndens nämndmål utifrån god ekonomisk hushållning avser att varje enhet och verksamhet ska använda organisation, medarbetares arbetsinsatser och övriga resurser effektivt inom given ram. Kommentaren till målet i nämndens delårsuppföljning angav att uppföljning av organisation kontra budget sker varje månad. Enheterna anges följa kommunens riktlinjer och budget och resurserna används och omfördelas för att barnen/eleverna/verksamheten ska nå bra resultat. Dock finns stora svårigheter att med befintlig ekonomisk ram följa de statliga kraven och målen fullt ut utan att överträda budgetramen. I kommentaren i delårsuppföljningen anges målet vara nått utifrån den arbetsinsats som görs. Däremot anges de ekonomiska förutsättningarna vara orimliga i förhållande till kraven på verksamheten.

Det har under granskningen uppgivits att ordförande är ytterst ansvarig för processen, men att det operativa arbetet sköts och innehålls av skolchefen.

Rollfördelning och dialog

Inom förvaltningen har det uppgivits ske dialogmöten med samtliga skolor och förskolor. Då träffar rektor/förskolechef två ledamöter från nämnden, skolchef och utvecklingsledare. Möten sker i övrigt med skolchef och skolledningsgruppen respektive ledningsgruppen varannan vecka. I skolledningsgruppen ingår rektorer och förskolechefer (totalt 9 personer), medan det i ledningsgruppen ingår bibliotekschef samt chef avseende entré och ungdom. Möten sker då med skolchef. Nämnden har även ett årshjul med tidpunkter för sammanträden samt aktiviteter.

Uppföljning (prognosarbete och avvikelsehantering)

De områden där det är svårare att prognosticera verksamheten avser interkommunala ersättningar (dessa fastställs först i slutet av hösten) samt antal placeringar i andra kommuner. Uppföljning uppges ske enligt anvisningar. Uppföljning sker även via det systematiska kvalitetsarbetet som nämnden följer upp vid varje sammanträde. Innan sommaren har nämnden haft ett extrainsatt möte med kommunstyrelsen med anledning av nämndens avvikelser. Det har under granskningen uppgivits att det inte finns en konkret långsiktig åtgärdsplan samt att nämnden efterfrågar vägledning från kommunstyrelsen i detta.

Enhetschefer

En allmän information sker först i ledningsgruppen. Rektor/förskolechef/budgetansvarig har sedan ett möte med ansvarig ekonom för förvaltningen. Ramen och fördelningen sker utifrån behov samt antal elever. Samtidigt sker även redogörelse av vilka investeringsbehov som finns. Det har uppgivits att rektorer/förskolechefer/ budgetansvarig får ett bra stöd av ansvarig ekonom. Processen är tydlig och man får bra information.

Flera respondenter anser sig inte vara särskilt involverade i budgetarbetet, utan att en budget tas fram utifrån nyckeltal samt föregående års budget. Möjligheten att påverka denna är liten. Det har även uppgivits att budgeten beräknas och tas fram per kalenderår. Skolan arbetar dock efter läsår. Det är därför svårt med ramar som fastställs tidigt, då verksamheten hinner förändras mycket. Det har uppgivits att kopplingen mellan verksamhetsmål och ekonomiska mål inte är tydlig.

En månadsrapportering har uppgivits ske via systemet Ekozoom där uppföljning av budget sker. Redogörelse sker då av prognosticerat utfall, budgetuppföljning, liksom orsaker till överskott/underskott i förhållande till budget samt planerade åtgärder. Det har uppgivits vara svårt att få mer resurser utifrån de behov verksamheten har. Orsaker till avvikelserna beaktas inte i kommande budgetprocess, dock har det av vissa respondenter uppgivits finnas möjlighet till diskussion samt eventuell omfördelning av resurser. En annan respondent menar dock att orsaker till avvikelser beaktas. Uppföljning samt diskussion av avvikelser har, av vissa respondenter, uppgivits kunna förbättras.

4.4 Socialnämnden

Budgetprocessen som styrinstrument

Det har under granskningen uppgivits att budgetprocessen inte fungerar som ett styrinstrument, då ramar tas fram från föregående års budget. För att förbättra styrprocessen behöver avvikelser analyseras ytterligare samt hänsyn tas till eventuella avvikelser. Därav anses inte kopplingen mellan verksamhetsmål samt ekonomiska mål vara tydliga. Det uppges för närvarande finnas en stor diskrepans mellan mål och medel.

Ansvarig uppges respektive enhetschef vara och det övergripande ansvaret för processen har socialchefen. Socialförvaltningens organisation är dock minimerad varav administrativt arbete kan ta mycket tid i anspråk.

Rollfördelning och dialog

Socialförvaltningen har börjat arbeta med en processkarta för att förbättra processen. Denna har tagits fram av socialförvaltningens ledningsgrupp. Socialförvaltningens ledningsgrupp består av socialchef, fyra verksamhetschefer, projektledare för ledningssystemet, projektanställd inom ledningssystemet samt ekonom. Möten sker varannan vecka.

Det har under granskningen uppgivits att implementeringen av budgeten skulle kunna bli bättre och verksamhetsområdet kan behöva utforma egna rutiner. Arbetet sker för närvarande utifrån kommunens övergripande riktlinjer och anvisningar. Förvaltningen har för avsikt att informera

ytterligare om dessa. Det finns även en intention att påbörja arbetet tidigare i verksamheten för att bättre implementera budgeten.

Uppföljning (prognosarbete och avvikelshantering)

Nämnden har medverkat vid kommunstyrelsens sammanträde vid tre tillfällen under året. Uppföljning sker i övrigt enligt anvisningar. Under 2015 har nämnden, enligt uppgift, följt upp budget vid varje sammanträde. Under år 2014 skedde inte en lika kontinuerlig uppföljning. Det har under granskningen uppgivits att då organisationen är minimerad finns ett behov av ytterligare utredning samt analys inom verksamhetsområdet. Detta för långsiktigt hållbara lösningar. Det har även uppgivits finnas en svårighet att utforma prognoser för vissa delar av verksamheten.

Enhetschefer

Information förmedlas av ansvarig chef till enhetschefer. Därefter sker möte med ekonom för avstämning av enhetens ram. Ett bra stöd uppges erhållas från ansvarig ekonom. En träff har av flertalet uppgivits ske regelbundet med ekonom. Av en respondent uppges att budgeten inte förankras tillräckligt i organisationen samt att man inte är involverad i budgetarbetet.

Respondenterna anser sig få den information som behövs i samband med budgetarbetet. En respondent anser inte att tillräcklig information förmedlas för att styra och följa upp verksamheten på ett lätthanterligt sätt. Budgetdirektiven är dessutom inte tillräckligt tydliga. Chefer skulle behöva involveras mer i arbetet och ges bättre verktyg för uppföljning av verksamheten.

Uppföljning av budget sker via Stratsys samt Ekozoom. I systemet Ekozoom sker en månadsrapportering med uppföljning av budget, enligt två respondenter. Redogörelse sker då av prognosticerat utfall, budgetuppföljning, liksom orsaker till överskott/underskott i förhållande till budget samt planerade åtgärder. Ramarna har uppgivits vara svåra att påverka under budgetarbetet. Av vissa respondenter har det även uppgivits vara svårt att budgetera samt prognosticera en föränderlig verksamhet samt att ta ut korrekta siffror för verksamheten. Det har uppgivits finnas en problematik i att nästa års budget baseras på föregående år och att budget därmed inte anpassas till avvikelser. Det har även uppgivits få en negativ effekt att på förhand veta att verksamheten kommer att ha ett underskott i förhållande till budget. Tre av fyra respondenter efterfrågar en mer realistisk budget. Politiskt gehör har även uppgivits saknas av vissa respondenter.

4.5 Miljö- och byggnadsnämnden

Miljö- och byggnadsnämnden kommer att övergå till en gemensam samhällsbyggnadsnämnd tillsammans med Sandvikens kommun och Ockelbo kommun. Avsikten har tidigare varit att övergången skulle ske till 1 januari 2016, men beräknas numera ske till 1 april år 2016. Försättningsvis kommer ett driftbidrag avsättas till den gemensamma nämnden och i övrigt kommer inte nämnden ingå i budgetberedningen. Då inträdet i den gemensamma nämnden flyttades till 1 april 2016 ingick även miljö- och byggnadsnämnden i årets budgetberedning, där bygg- och miljöchef hade en presentation.

I delårsuppföljningen prognosticeras nämnden ha ett överskott motsvarande 800 tkr. Nämnden hade enligt årsredovisning 2014 ett överskott för året motsvarande 1,4 mkr. Nämnden har även

tidigare år haft ett överskott i förhållande till budget. Nämnden påverkas i stor utsträckning även av de taxor som fullmäktige beslutar om.

Budgetprocessen som styrinstrument samt

Budgetprocessen har uppgivits vara ett styrinstrument samt fungera bra. För nämnden är budgetprocessen ett styrinstrument för vad kommunen vill prioritera. Anvisningar och styrdokument inom området har uppgivits vara tydliga. För nämnden har verksamhetsmål och ekonomiska mål varit förenliga.

Rollfördelning och dialog

Bygg- och miljöchefen är den enda budgetansvariga inom förvaltningen. Samarbete sker med kommunens ekonomichef, som är ett stöd i arbetet.

Uppföljning (prognosarbete och avvikelsehantering)

Nämnden följer, enligt uppgift, upp ekonomin vid varje sammanträde. Måluppfyllelsen redovisas tre gånger per år i samband med uppföljning (enligt anvisningar). Uppföljning av verksamhetsplanen sker en gång per tertiäl till nämnden.

Prognosarbetet har under granskningen uppgivits fungera bra. Ett område inom verksamheten är svår att prognosticera och det avser kostnaderna för bostadsanpassningsbidraget.

5. Våra sammanfattande slutsatser

Vi anser sammanfattningsvis att det finns tydliga övergripande riktlinjer och anvisningar avseende budgetprocessens utformning. Utifrån perspektivet ändamålsenlighet finns en problematik där budgetprocessen sammantaget inte uppgivits fungera som ett styrinstrument.

Budget 2016, Plan 2017-2018 har inte fastställts av kommunstyrelsen innan oktober månads utgång. Enligt kommunallagen får dock förslaget fastställas i november månad om särskilda skäl föreligger. Vi noterar även att föregående år fastställdes förslag till budget av kommunstyrelsen i oktober. Kommunstyrelsen har beslutat om förslag till kommunal utdebitering under oktober månad 2015. Kommunfullmäktige har fastställt budgeten innan november månads utgång, vilket är i enlighet med kommunallagen.

Nedan presenteras sammanfattande slutsatser;

Budgetprocessen som styrinstrument

- Det finns tydliga övergripande anvisningar inklusive tidsplan.
- Kommunen har ett fokusområde avseende god ekonomisk hushållning samt ett kommunövergripande mål avseende ”för kommuninvånarnas bästa får inte kostnaderna för kommunens verksamheter överstiga intäkterna”. Fokusområdet följs upp tre gånger per år via verksamhetssystemet Stratsys. Vi anser detta vara positivt.

- Målet har dock inte uppfyllts enligt årsredovisning för år 2014 och beräknas inte uppfyllas år 2015 enligt delårsrapporteringen. Vidare beräknas kommunen ha ett negativt resultat för året, enligt delårsrapporteringen.
- Då socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden har haft underskott i förhållande till budget samt då ett negativt resultat prognosticeras för året anser vi dock inte att budgetprocessen fungerar som styrinstrument. Vi rekommenderar en analys samt utredning avseende långsiktiga åtgärder. Kommunstyrelsen har via sin uppsiktsplikt en viktig roll för att nå en ekonomi i balans. Dess styrning och uppföljning är således viktig i det fortsatta arbetet.
- Vi noterar att barn- och utbildningsnämnden samt socialnämnden har redogjort för orsaker till budgetavvikelserna samt orsaker till underskott liksom prognosticerat utfall för år 2015. Kommunstyrelsen har informerats om socialnämndens verksamhet vid tre tillfällen och barn- och utbildningsnämnden vid två tillfällen under år 2015. Då har åtgärder angivits kortfattat. Vi anser att ett arbete och diskussion bör ske på en mer central nivå, för en från kommunstyrelsen tydligare ledning och styrning, med anledning av barn- och utbildningsförvaltningens samt socialnämndens underskott.
- Vi rekommenderar även att se över möjligheten att harmonisera processen på ett bättre sätt för implementering av budget i verksamheterna.
- Vi vill även uppmärksamma att det i kommunallagens 8 kap 5 a § anges att om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, ska det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande tre åren. Fullmäktige ska anta en åtgärdsplan för hur återställandet ska ske.

Mål

- Det har under granskningen uppgivits finnas en diskrepans mellan mål och medel för socialnämnden samt barn- och utbildningsnämnden. För kommunstyrelsen samt miljö- och byggnadsnämnden har det dock uppgivits finnas en tydlig koppling mellan verksamhetsmål och ekonomiska mål.

Roller och dialog

- Inom socialnämnden finns det ett behov av att upprätta rutiner och riktlinjer specifikt för verksamheten. För närvarande används endast de kommunövergripande anvisningarna.
- Vi ser positivt på intentionen att påbörja arbetet tidigare inom socialförvaltningen samt barn- och utbildningsförvaltningen, för att implementera budgeten på ett bättre sätt. Det är vidare viktigt att samtliga enhetschefer/budgetansvariga får tydliga direktiv samt verktyg för uppföljning.

Uppföljning

- Det har, av flertalet, uppgivits finnas rutiner för rapportering av enhetschefer/rektorer/förskolechefer/budgetansvarigas uppföljning och att denna ska ske månatligen. Avvikelser, dess orsaker samt potentiella åtgärder ska då anges, vilket är positivt. Det förefaller dock som att uppföljning och dialog i större utsträckning skulle kunna ske med ansvarig chef.
- Uppföljning sker fem gånger per år och rapporteras till kommunstyrelsen. Vi anser detta vara positivt.

- Uppföljning av nämndernas verksamheter sker även vid kommunstyrelsens uppsikt. Vi anser även detta vara positivt.

KPMG,
dag som ovan



Lina Olsson
Revisor