

Revisionsrapport

Ekonomistyrning Strömsunds kommun

Maj-Britt Åkerström
Cert. kommunal revisor
Mars 2014

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning	4
2.1.	Bakgrund	4
2.2.	Revisionsfråga	4
2.3.	Kontrollmål/granskningsmål	4
2.4.	Revisionskriterier	4
2.5.	Metod och avgränsning	4
3.	Granskningsresultat	5
3.1.	Ledning och styrning.....	5
3.1.1.	Lagstiftning.....	5
3.1.2.	Kommuninterna styrande dokument.....	6
3.1.3.	Mål	7
3.1.3.1.	God ekonomisk hushållning	7
3.1.3.2.	Finansiella mål 2013	7
3.1.3.3.	Verksamhetsmål 2013.....	7
3.1.4.	Revisionell bedömning av styrande dokument och mål	7
3.2.	Budgetprocess	8
3.2.1.	Analys av styrdokument och beslut.....	8
3.2.2.	Genomförda intervjuer	9
3.2.3.	Revisionell bedömning av budgetprocessen.....	9
3.3.	Uppföljning och kontroll	10
3.3.1.	Revisionell bedömning av uppföljning och kontroll	13
3.4.	Rutiner, stöd och information.....	14
3.5.	Kompetens.....	14
3.5.1.	Revisionell bedömning av kompetens	14

Bilagor:

1. Ansvarsfördelning enligt styrdokumentet ”Ekonomisk process – budget, mål och uppföljning.
2. Fullmäktiges inriktnings- och effektmål för verksamheterna 2013.
3. Tidplan budgetprocessen.

1. Sammanfattning

Kommuner ska enligt kommunallagen ha god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Till detta hör bl. a. att efterleva kommunallagens balanskrav och att i övrigt ha en god måluppfyllelse. Av kommunens årsredovisning 2013 framgår att verksamheternas samlade negativa avvikelser mot budget uppgår till ca 18,5 mnkr. Det finns många faktorer som är av betydelse för att uppnå en väl fungerande ekonomistyrning: Delaktighet, dialog, förankring, ansvar och befogenheter som balanserar varandra, förmåga att hantera problem och anpassa sig till nya förutsättningar.

Kommunens valda revisorer har uppdragit till Kommunal Sektor inom PwC att granska kommunens ekonomistyrning. Revisionsobjekt är kommunstyrelsen.

Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunen inte i alla avseenden har en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning. Vi uppmärksammar att de vi intervjuat bedömer att ekonomistyrningen, framförallt befintliga rutiner och stöd, är väl fungerande i kommunen. Vår bedömning är dock att det finns utvecklingsområden inom områdena; ledning/styrning, budgetprocess samt uppföljning/kontroll.

Vi grundar vårt ställningstagande utifrån följande:

Ledning och styrning

Strömsunds kommun har flertalet styrdokument som på olika vis ingår i ekonomistyrprocessen. Styrdokumenterna är aktuella och kända, ansvarsfördelning och befogenheter är tydliga liksom rollfördelningen mellan nämnder/styrelse och förvaltningar. Kommunen har även fastställt finansiella mål och verksamhetsmål och vad som krävs för att säkerställa god ekonomisk hushållning.

Vår analys av styrdokumenterna visar att kommunstyrelsens ekonomistyrning via styrande dokument och mål kan utvecklas. Detta gäller bland annat följande:

- Utöver målet om 25 mnkr i pensionsstiftelse saknas mål för den kommunala förmögenheten, såsom ex. vis. soliditet, likviditet och mål för den finansiella ställningen.
- Mål saknas för ekonomistyrningen – d. v. s. om budgetföljsamhet och prognossäkerhet.
- Det finns bara ett verksamhetsmål kopplat till god ekonomisk hushållning (minska lokalytan).
- Vissa av verksamhetsmålen kan utvecklas, gäller t. ex. målen mätbarhet.

Budgetprocessen

Vi bedömer att ansvarsfördelning och befogenheter är tydliga.

Nämnderna accepterar tilldelade ramar och budgeterar sina verksamheter inom tilldelade ramar. Detta trots att de ibland redan då ser stora svårigheter och/eller bedömer att det förmodligen inte är möjligt att klara sina verksamheter inom tilldelade ramar. Vi bedömer att detta innebär att budgeten inte tillräckligt bra fungerar som styrinstrument.

För närvarande klarar inte barn-, kultur-, och utbildningsnämnden och socialnämnden (främst institutionsvården) verksamheten inom tilldelade ramar.

Tidplanen i budgetprocessen fungerar generellt sett väl.

Kopplingen mellan verksamhetsmål och ekonomi är inte tydlig. Inte heller är det tydligt vad som gäller vid eventuell konflikt mellan verksamhetsmål och möjlighet att hålla sig inom de ekonomiska ramarna. Detta bör tydliggöras.

Vi lämnar även följande rekommendationer:

- Överväg att för en tid bryta ur anslag för institutionsvården ur ramen till socialnämnden.
- Ta större hänsyn till prognoser och utfall vid framräkning av ramar.
- Ändra principen inom socialnämnden att inte fördela ut stora delar av ramen till verksamheterna.

Uppföljning och kontroll

Ansvar och befogenheter för uppföljning och kontroll framgår tydligt av flera olika styrdokument. Av styrdokumenterna framgår att nämnderna ska rapportera utfall och åtgärder till kommunstyrelsen. Det framgår dock inte vilka konsekvenser som gäller vid eventuellt budgetöverskridande. Detta bör förtydligas. Förtydligande kan med fördel även göras av hur nämnderna ska rapportera åtgärder till kommunstyrelsen.

Tidplanen för uppföljningsprocessen har inte fungerat tillräckligt väl eftersom kommunstyrelsen ibland behandlat bokslutsprognoser för nämnderna innan nämnderna själva hunnit göra detta. Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna måste anpassa sina sammanträdesplaneringar till uppföljningsprocessen.

Prognossäkerheten mellan augusti och bokslut 2013 är förhållandevis god förutom för kommunstyrelsen. De tidigt prognostiserade stora budgetavvikelserna stärker vår bedömning att ramfördelningen i budgetprocessen inte fungerar tillfredsställande.

Kommunstyrelse och fullmäktige, barn-, kultur- och utbildningsnämnd och socialnämnd redovisar stora budgetavvikelser 2013. Barn-, kultur- och utbildningsnämnden har även åren 2010-2012 redovisat negativa budgetavvikelser, socialnämnden även för år 2012. Granskning av nämndernas övergripande ansvarsutövande år 2013 visade att dessa nämnder inte i tillräcklig omfattning beslutat vilka konkreta åtgärder som ska vidtas för att säkerställa att verksamheten bedrivs inom tilldelad ram.

I övrigt visade granskningen av nämndernas övergripande ansvarsutövande år 2013 att det, med undantag från styrelsens delårsrapportering och årsredovisning, inte sker någon samlad integrerad rapportering i nämnderna av verksamhetens och ekonomins utfall.

Kompetens

Vi bedömer att kompetens vad gäller ekonomi tillgodoses tillfredsställande genom funktioner ute i organisationen tillsammans med kommunens centrala ekonomifunktion. Uppföljande, anpassad utbildning för förtroendevalda kan behöva tillföras under pågående mandatperioden, i första hand vid byten av förtroendevalda.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommuner ska enligt kommunallagen ha god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Till detta hör bl. a. att efterleva kommunallagens balanskrav och att i övrigt ha en god måluppfyllelse. Av kommunens årsredovisning 2012 framgår att verksamheternas samlade negativa avvikelse mot budget uppgår till ca 18,5 mnkr. Det finns många faktorer som är av betydelse för att uppnå en väl fungerande ekonomistyrning: Delaktighet, dialog, förankring, ansvar och befogenheter som balanserar varandra, förmåga att hantera problem och anpassa sig till nya förutsättningar.

2.2. Revisionsfråga

Följande revisionsfråga är aktuell: Har kommunen har en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning?

2.3. Kontrollmål/granskningsmål

Följande kontrollmål är aktuella:

Är den ekonomiska styrningen tillräcklig inom områdena:

- Ledning och styrning
- Mål och styrande dokument
- Budgetprocess
- Uppföljning och kontroll
- Rutiner, stöd och information
- Kompetens

2.4. Revisionskriterier

Kommunallagen och kommuninterna riktlinjer.

2.5. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom intervjuer med kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande, barn-, kultur- och utbildningsnämndens och socialnämndens ordförande, kommunchef, ekonomichef och förvaltningschefer för barn-, kultur- och utbildningsförvaltningen och vård- och socialförvaltningen samt genom granskning av styrdokument, beslut etc. Granskningen är avgränsad till att bedöma om den ekonomiska styrningen är tillräcklig inom redovisade områden i avsnitt 2.3 ovan.

3. Granskningsresultat

3.1. Ledning och styrning

3.1.1. Lagstiftning

Av kommunallagens 8 kap. framgår följande krav när det gäller kommunens ekonomiska förvaltning och budgetprocess:

- Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen. Om kommunen har resultatutjämningsreserv ska riktlinjerna även omfatta hanteringen av den.
- Fullmäktige ska meddela föreskrifter om medelsförvaltningen. Särskilda föreskrifter för förvaltningen av medel avsatta för pensionsförpliktelser ska finnas.
- Budget för nästa år ska upprättas årligen.
 - Intäkterna ska överstiga kostnaderna.
 - Budgeten ska innehålla plan för verksamhet och ekonomi.
 - Skattesatsen och anslagen ska anges.
 - Det ska framgå hur verksamhet och ekonomi ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut.
 - För verksamhet och ekonomi ska anges mål och riktlinjer som är av betydelse för god ekonomisk hushållning.
 - Budgeten ska innehålla plan för ekonomin för tre år. Planen ska innehålla finansiella mål.
- Om balanskravsresultatet är negativt ska det regleras under de närmast följande tre åren. Fullmäktige ska anta en åtgärdsplan för regleringen.
- Förslag till budget ska upprättas av styrelsen före oktober månads utgång.
- Styrelsen ska bestämma när övriga nämnder senast ska lämna in sina särskilda budgetförslag till styrelsen.
- Budgeten fastställs av fullmäktige före november månads utgång.
- Om fullmäktige beslutar om en utgift under löpande budgetår sak beslutet också innefatta anvisning om hur utgiften ska finansieras.
- Styrelsen ska bestämma när övriga nämnder senast ska redovisa sin medelsförvaltning under föregående budgetår.
- När styrelsen fått övriga nämnders redovisningar ska den upprätta en årsredovisning.
- Årsredovisningen, som ska godkännas av fullmäktige, ska lämnas till fullmäktige senast den 15 april.
- Minst en delårsrapport ska behandlas av fullmäktige.

3.1.2. *Kommuninterna styrande dokument*

I granskningen har i huvudsak följande styrdokument analyserats:

- Attest av ekonomiska transaktioner, KF 2009-09-16 § 64
- Personalpolitiskt program, KF 2010-04-20 § 18
- Reglemente för den interna kontrollen, KF 2012-11-14 § 108
- Ekonomisk process – budget, mål och uppföljning, KF 2013-11-13 § 147
- Riktlinjer för god ekonomisk hushållning, KF 2013-12-11 § 167
- Riktlinjer för hantering av resultatutjämningsreserv, KF 2013-12-11 § 167
- Budget och plan
- Riktlinjer för hantering av investeringar – har fastställts i februari 2014
- Reglementen och delegationsordningar för kommunstyrelsen och berörda nämnder

Av dokumentet ”**Attest av ekonomiska transaktioner**” framgår bl. a. att beslutsattest innefattar kontroll mot beställning, beslut och anslag.

Reglementet för den interna kontrollen beskriver syfte och ansvar för den interna kontrollen. Enligt reglementet ska den interna kontrollen på en rimlig nivå säkerställa att

- verksamheten lever upp till målen och är kostnadseffektiv,
- informationen om verksamheten och den ekonomiska rapporteringen är ändamålsenlig, tillförlitlig och tillräcklig,
- de regler och riktlinjer som finns följs samt
- möjliga risker inringas, bedöms och förebyggs.

Syftet med **utjämningsreserven** är att åstadkomma en stabil verksamhet över en konjunkturcykel. Disposition ur reserven ska inte ske för att täcka de underskott som uppstått om nämnderna inte hållit sina budgetar eller för att täcka ett underskott som uppkommit till följd av underlåtenhet att anpassa verksamheten till förändringar av långsiktiga skatteintäkter eller förändringar i verksamhetens demografiska målgrupper.

Riktlinjer för hantering av investeringar innefattar bland annat processbeskrivning och ansvarsfördelning.

Enligt dokumentet ”**Ekonomisk process – budget, mål och uppföljning**” omfattar kommunens process för styrning och ledning arbete med mål, budget, planering, uppföljning och redovisning. Ansvarsfördelning enligt styrdokumentet framgår av bilaga 1.

Nämndernas reglementen beskriver nämndernas uppgifter och ansvar. Av nämndernas delegationsordningar framgår hur nämnderna delegerat beslutanderätt i olika frågor. Av genomförda intervjuer framgår samstämmigt att ovan redovisade dokument är kända och att styrsignalerna i dokumenten uppfattas vara tillräckligt tydliga. Några av styrdokumenterna är så aktuella/nya att någon uppföljning av dem inte har varit aktuell. Några tidiga signaler om eventuella brister i dessa har dock inte kommit.

Ansvarsfördelning och befogenheter uppfattas av de intervjuade vara tydliga vad avser ekonomistyrningen. Detta gäller även rollfördelningen mellan nämnder/styrelse och förvaltningar.

3.1.3. Mål

3.1.3.1. God ekonomisk hushållning

Enligt fullmäktiges ”**Riktlinjer för god ekonomisk hushållning**” säkerställs god ekonomisk hushållning i Strömsunds kommun genom att:

- kommunen har en ekonomi i balans,
- kommunens verksamheter styrs av de inriktningsmål och mål för verksamheten och den budget som kommunfullmäktige har fastställt,
- kommunens budget innehåller finansiella mål och mål för verksamheten som är av betydelse för god ekonomisk hushållning,
- planeringen av den ekonomiska politiken utgår från försiktighetsprincipen, där säkerhet i antaganden är en viktig grundförutsättning,
- resultatet i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag och utjämning bör uppgå till lägst två procent,
- överskott är en nödvändig förutsättning för att finansiera framtida investeringar,
- kostnadsberäkna och resursavstämma alla större förändringar av verksamheten före genomförande,
- kostnadsberäkna och resursavstämma övergripande policys, planer och projekt som kommer att inverka på verksamheterna,
- de kommunala bolagen och de affärsdrivande verksamheterna har full kostnadstäckning samt
- riktlinjer för ekonomisk hushållning uppdateras årligen i samband med beslut om mål och budget fattas.

3.1.3.2. Finansiella mål 2013

I fullmäktiges budget 2013 finns följande finansiella mål:

- Resultat + 14 mnkr (2 %).
- Investeringar maximalt 21 mnkr
- Pensionsstiftelse 25 mnkr

3.1.3.3. Verksamhetsmål 2013

I budget 2013 redovisas av fullmäktige fastställda inriktnings- och effektmål för kommunens nämnder, se bilaga 2. Nämnderna ska analysera dessa och komplettera dem med egna nämndspecifika inriktningsmål och med mätbara effektmål.

3.1.4. Revisionell bedömning av styrande dokument och mål

Strömsunds kommun har flertalet styrdokument som på olika vis ingår i ekonomistyrprocessen. Styrdokumenterna är aktuella och kända. Styrsignalerna uppfattas av de intervjuade vara tillräckligt tydliga.

Kommunfullmäktige har även fastställt finansiella mål och verksamhetsmål och vad som krävs för att säkerställa god ekonomisk hushållning.

Med utgångspunkt från analys av styrdokumenterna bedömer vi, vilket även bekräftas av intervjuer, att ansvarsfördelning och befogenheter är tydliga vad avser ekonomistyrningen. Detta gäller även rollfördelningen mellan nämnder/styrelse och förvaltningar.

Vår analys av styrdokumenterna visar att kommunstyrelsens ekonomistyrning via styrande dokument och mål kan utvecklas. Detta gäller bland annat följande:

- Utöver målet om 25 mnkr i pensionsstiftelse saknas mål för den kommunala förmögenheten, såsom ex. vis. soliditet, likviditet och mål för den finansiella ställningen.
- Mål saknas för ekonomistyrningen – d. v. s. om budgetföljsamhet och prognossäkerhet.
- Det finns bara ett verksamhetsmål kopplat till god ekonomisk hushållning (minska lokalytan).
- Vissa av verksamhetsmålen kan utvecklas, gäller t. ex. målens mätbarhet.

3.2. Budgetprocess

3.2.1. Analys av styrdokument och beslut

En analys av befintliga **styrdokument** för budgetprocessen visar bl. a. följande:

Tidplanen för budgetprocessen läggs in på kommunens intranät i december året före budgetåret. Fullmäktige beslutar om politiska prioriteringar (inriktningsmål) och budgetramar i juni. Nämnder och förvaltningar arbetar med mål och budget under juni-oktober och lämnar uppgifter till kommunstyrelsen i slutet av oktober. I november beslutar fullmäktige om skattesats, fastställer resultat- och balansbudget och kassaflödesanalys för nästkommande år samt plan för ytterligare två år. För detaljerad tidplan, se bilaga 3.

Kommunfullmäktiges ramar utgår från tidigare års ramar kompletterade med indexuppräknings, demografisk anpassning och generell besparing. Eventuellt kvarstående utrymme fördelas därefter i den politiska processen.

Under kommunstyrelse och kommunfullmäktige finns fyra kommunövergripande pottar;

- Kommunstyrelsens oförutsedda, ca 300 tkr, där nämnderna kan ansöka om tilläggsbudget.
- Kommunstyrelsens utvecklingspott som är på mellan 500 – 1 500 tkr, och som kan användas för att stödja olika utvecklingsprojekt.
- Kommunfullmäktiges oförutsedda med dryga miljonen kronor. Potten regleras under året mot t ex förändringar i skatteprognoser, AFA-medel m.m. Ur denna pott kan nämnderna söka tilläggsbudget.
- Kommunfullmäktiges pott avseende balanskrav 3,3 mnkr. Denna pott är inte utdelningsbar utan ska användas för att säkerställa att klara balanskravet.

Det finns inget beslut eller omnämnt i något styrdokument vad som gäller vid eventuell konflikt mellan verksamhetsmål och möjlighet att hålla sig inom de ekonomiska ramarna. Kopplingen mellan verksamhetsmål och ekonomi är inte tydlig.

3.2.2. *Genomförda intervjuer*

Enligt genomförda **intervjuer** gäller följande för kommunens budgetprocess:

Budgeten uppfattas överlag fungera som styrinstrument. Nämnderna har hög acceptans mot tilldelade ramar och anpassar sina budgetar till dessa. Trots detta utvisar barn-, kultur-, och utbildningsnämnden och socialnämnden (främst institutionsvården) stora negativa budgetavvikelser år 2013, -5,2 mnkr respektive -14,8 mnkr. Nämndernas totala budgetavvikelse 2013 beräknas till -18,5 mnkr exkl balanskravspott.

Tidplanen i budgetprocessen uppges generellt sett fungera väl, någon av de intervjuade önskar få ramen tidigare och någon anger att det är för lång tid mellan tilldelad ram och verksamhetsåret.

Ramtilldelningen utgår inte från prognos eller utfall. Hänsyn till prognos och utfall kan ev tas vid ramtilldelning inom fördelningen i den politiska processen om utrymme och tydliga behov finns. Funderingar finns på att ändra fördelningsprincipen, i första hand är det den demografiska anpassningen som diskuteras.

Nämnderna fördelar sina ramar på olika verksamheter. Vård- och socialförvaltningen har inte fördelat ut hela nämndsanslaget till verksamheterna utan ”sparat” vissa medel centralt.

Kopplingen mellan verksamhetsmål och ekonomi uppges inte vara tydlig. Det uppfattas inte vara tydligt vad som gäller vid eventuell konflikt mellan verksamhetsmål och möjlighet att hålla sig inom de ekonomiska ramarna. De som verkar inom myndighetsutövande nämnder uppger att speciallagarna för sådana verksamheter gäller före de ekonomiska ramarna. Kommunstyrelse och kommunfullmäktige menar att nämnderna måste anstränga sig att klara sina verksamheter inom givna ramar.

Samtliga intervjuade uppger att de känner delaktighet i den ekonomiska processen, att deras åsikter är efterfrågade och att de har tillgång till tillräcklig information.

3.2.3. *Revisionell bedömning av budgetprocessen*

Vi bedömer att ansvarsfördelning och befogenheter är tydliga.

Nämnderna accepterar tilldelade ramar och budgeterar sina verksamheter inom tilldelade ramar. Detta trots att de ibland redan då ser stora svårigheter och/eller bedömer att det förmodligen inte är möjligt att klara sina verksamheter inom tilldelade ramar. Vi bedömer att detta innebär att budgeten inte tillräckligt bra fungerar som styrinstrument. För närvarande klarar inte barn-, kultur-, och utbildningsnämnden och socialnämnden (främst institutionsvården) verksamheten inom tilldelade ramar.

Vi lämnar följande rekommendationer:

- överväg att för en tid bryta ur anslag för institutionsvården ur ramen till socialnämnden.
- ta större hänsyn till prognoser och utfall vid framräkning av ramar.
- ändra principen inom socialnämnden att inte fördela ut stora delar av ramen till verksamheterna.

Tidplanen i budgetprocessen fungerar generellt sett väl.

Kopplingen mellan verksamhetsmål och ekonomi är inte tydlig. Inte heller är det tydligt vad som gäller vid eventuell konflikt mellan verksamhetsmål och möjlighet att hålla sig inom de ekonomiska ramarna. Detta bör tydliggöras.

3.3. Uppföljning och kontroll

En analys av befintliga **dokument avseende uppföljning och kontroll** visar bl. a. följande:

Ansvarsfördelning och befogenheten är tydliga. Detta framgår bl. a. av styrdokument "Reglemente för den interna kontrollen", "Ekonomisk process – budget, mål och uppföljning" och "Riktlinjer för god ekonomisk hushållning".

Förvaltnings- och avdelningschefer ska:

- Följa upp beslutade mål och budget.
- Upprätta prognoser.
- Redovisa för nämnden och vid behov föreslå åtgärder.

Nämnderna ska rapportera utfall och åtgärder till kommunstyrelsen.

Uppföljning ska ske månadsvis (verksamhetsprognos) utom januari, juni och juli i nämnderna och i kommunstyrelsens arbetsutskott. En uppföljning med bokslutsprognos ska ske i nämnderna, de helägda kommunägda bolagen och kommunstyrelsen per april och augusti. Bokslutsprognoserna ska lämnas till kommunfullmäktige för godkännande. Uppföljningen per augusti utgör tillika kommunens delårsrapport enligt Kommunal Redovisningslag. Årsredovisning upprättas per december och behandlas i nämnderna, sammanställs av kommunstyrelsen och godkänns av kommunfullmäktige.

Av styrdokumenterna framgår inte vilka konsekvenser som gäller vid eventuellt budgetöverskridande.

Tidplanen i uppföljningsprocessen har inte fungerat tillräckligt väl. Vi har i tidigare granskning konstaterat att när kommunstyrelsen behandlade kommunens delårsrapport 2013-09-24 hade endast en av kommunens nämnder, barn-, kultur-, och utbildningsnämnden, vid detta tillfälle behandlat sin bokslutsprognos. Övriga nämnder behandlade sina bokslutsprognoser först efter att kommunstyrelsen avlämnat kommunens delårsrapportering till fullmäktige.

Av tabellen nedan framgår nämndernas prognoser och utfall under 2013 (belopp tkr). Budgetavvikelsena är stora för kommunstyrelse och fullmäktige barn-, kultur- och utbildningsnämnd och socialnämnd. Prognossäkerheten mellan augusti och bokslut är förhållandevis god förutom för kommunstyrelsen.

	Nettobudget 2013	Prognos avvikel- else per april	Prognos avvikel- else per aug	Nettoaavvik- else 2013 årsredovisn
Kommunstyrelse	184 243	-1 430	-2 999	625
Miljö- och byggnämnd	4 279	0	120	213
Barn-, kultur- och utbild- ningsnämnd	204 923	-3 476	-5 215	-5 183
Socialnämnd	281 638	-12 094	-13 576	-14 791
Närvårdsnämnd	20 115	40	40	821
Överförmyndare	1 032	-200	-200	-216
Affärsverksamhet	0	0	200	-401
Revision	770	0	0	4
Totalt	697 000	-17 160	-21 230	-18 527

Av tabellen framgår även att kommunstyrelsen, barn-, kultur-, och utbildningsnämnden samt socialnämnden i sin rapportering under år 2013 prognostiserat budgetöverskridanden. Tidigare granskning av nämndernas övergripande ansvarsutövande år 2013 visade att dessa nämnder inte i tillräcklig omfattning beslutat vilka konkreta åtgärder som ska vidtas i syfte att säkerställa att verksamheten bedrivs inom tilldelad ram. I övrigt visade granskning av nämndernas övergripande ansvarsutövande år 2013 att det med undantag från styrelsens delårsrapportering och årsredovisning inte sker någon samlad integrerad rapportering i nämnderna av verksamhetens och ekonomins utfall.

I nedanstående tabell har nämndernas avvikelser mot budget åren 2010-2013 sammanställts, belopp tkr. Vi konstaterar att barn-, kultur- och utbildningsnämnden under hela den jämförda perioden redovisat negativa budgetavvikelse och att socialnämnden redovisat negativa budgetavvikelse för åren 2012 och 2013.

	2010	2011	2012	2013	Nettobudget
	Nettoaavvikelse	Nettoaavvikelse	Nettoaavvikelse	Nettoaavvikelse	Nettobudget
Revision	16	93	85	4	770
Fullmäktige, kommun- styrelse	14 208	4 208	8 035	625	184 243
Miljö- och byggnämnd	54	20	163	213	4 279
Barn-, kultur- och utbildningsnämnd	-3 477	-3 645	-2 057	-5 183	204 923
Socialnämnd	124	155	-7 598	-14 791	281 638
Närvårdsnämnd	-162	-917	-437	821	20 115
Överförmyndare	4	-157	-298	-216	1 032
Summa nämnderna	10 767	-243	-2 108	-18 527	697 000

Granskning av budget och uppföljning till fullmäktige under **år 2012** visar att styrelsens och nämndernas ramar har förändrats under året. Se nedanstående tabell.

Nämnd	Ram enl delårsrapport per aug 2012	Ram enl årsredovisning 2012
Kommunstyrelse och -fullmäktige	181 608	195 911
Miljö- och byggnämnd	4 233	4 285
Barn-, kultur-, och utbildningsnämnd	201 825	206 903
Socialnämnd	278 083	278 564
Närvårdsnämnd	19 158	19 422

Ramjusteringarna avser:

- kommunstyrelse och kommunfullmäktige; tilläggsanslag till skolan -5 mnkr beslutad av KF § 83/2012, till Närvård Frostviken -264 tkr beslutad av KF § 106/2012, till vård- och omsorg - 250 tkr beslutad av KF § 125/2012, AFA-pengar + 15 mnkr och kapitalkostnad¹ +4 817 tkr.
- miljö- och byggnämnd; kapitalkostnad +52 tkr
- barn-, kultur- och utbildningsnämnd; tilläggsanslag +5 mnkr beslutad av KF § 83/2012 och kapitalkostnad +78 tkr.
- socialnämnd; tilläggsanslag +250 tkr beslutad av KF § 125/2012 och kapitalkostnad + 231 tkr.
- närvårdsnämnd; tilläggsanslag +264 tkr beslutad av KF § 106/2012

Ramjusteringarna **år 2013** är mindre än föregående år, se nedanstående tabell.

Nämnd	Ram enl delårsrapport per aug 2013	Ram enl prel årsredovisning 2013
Kommunstyrelse och -fullmäktige	184 243	188 636
Miljö- och byggnämnd	4 279	4 329
Barn-, kultur-, och utbildningsnämnd	204 923	205 225

Ramjusteringarna avser:

- kommunstyrelse och kommunfullmäktige; tilläggsanslag till kulturskolan - 80 tkr beslutad av KF § 122/2013 och kapitalkostnad +4 473 mnkr.
- miljö- och byggnämnd; kapitalkostnad +50 tkr
- barn-, kultur- och utbildningsnämnd; tilläggsanslag till kulturskolan +80 tkr beslutad av KF § 122/13 och kapitalkostnad +222 mnkr.

¹ Kapitalkostnader ingår inte i beviljade ramar eller uppföljning/prognos. I bokslut redovisas inklusive kapitalkostnader (gäller både 2013 och 2014 för ovan redovisade nämnder).

Genomförda **intervjuer** bekräftar ovan redovisade. Därutöver framkommer vid intervjuerna bl. a. följande:

Det kan ta lång tid innan kommunstyrelsen får signaler om befarade budgetöverskridanden.

Verktyg för att hantera budgetöverskridanden saknas.

Kommunstyrelsen kallar in nämndspresidier och förvaltningschefer som avviker kraftigt från budget. Välgrundade förklaringar till budgetöverskridanden kan accepteras. Oavsett vad kommunstyrelsen därefter beslutar utifrån sin uppsiktsplikt händer inte speciellt mycket. Nämnderna uppfattar styrelsens beslut som allmänna, luddiga uppmaningar.

I de flesta fall finns en tillit mellan olika parter i uppföljningsprocessen som grund för en öppen rapportering och dialog. Mera välgjorda analyser efterfrågas.

Nämnderna har för 2014 försökt att anpassa sin sammanträdeskalender till kommunstyrelsens.

3.3.1. Revisionell bedömning av uppföljning och kontroll

Ansvar och befogenheter för uppföljning och kontroll framgår tydligt av flera olika styrdokument. Av styrdokumenterna framgår att nämnderna ska rapportera utfall och åtgärder till kommunstyrelsen. Det framgår dock inte vilka konsekvenser som gäller vid eventuellt budgetöverskridande. Detta bör förtydligas. Förtydligande kan med fördel även göras av hur nämnderna ska rapportera åtgärder till kommunstyrelsen.

Tidplanen för uppföljningsprocessen har inte fungerat tillräckligt väl eftersom kommunstyrelsen ibland behandlat bokslutsprognoser för nämnderna innan nämnderna själva hunnit göra detta. Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna måste anpassa sina sammanträdesplaneringar till uppföljningsprocessen.

Prognossäkerheten mellan augusti och bokslut 2013 är förhållandevis god förutom för kommunstyrelsen. De tidigt prognostiserade stora budgetavvikelserna stärker vår bedömning att ramfördelningen i budgetprocessen inte fungerar tillfredsställande (jfr avsnitt 3.2.3).

Kommunstyrelse och fullmäktige, barn-, kultur- och utbildningsnämnd och socialnämnd redovisar stora budgetavvikelser 2013. Barn-, kultur- och utbildningsnämnden redovisade även åren 2010-2012 negativa budgetavvikelser, socialnämnden även för år 2012. Vår granskning av nämndernas övergripande ansvarsutövande år 2013 visar att dessa nämnder inte i tillräcklig omfattning beslutat vilka konkreta åtgärder som ska vidtas för att säkerställa att verksamheten bedrivs inom tilldelad ram.

I övrigt visade granskningen av nämndernas övergripande ansvarsutövande att det, med undantag från styrelsens delårsrapportering och årsredovisning, inte sker någon samlad integrerad rapportering i nämnderna av verksamhetens och ekonomins utfall.

3.4. Rutiner, stöd och information

Vård och socialförvaltningen har ett tidsårshjul för olika aktiviteter under året. Barn-, kultur- och utbildningsförvaltningen håller på att upprätta motsvarande. Kommunstyrelsen har tidplaner bl. a. för budget- och uppföljningsprocesserna.

Av genomförda intervjuer framgår att ekonomistyrprocessen följer tjänstevägen. I de granskade förvaltningarna startar budgetprocessen med att förvaltningscheferna informerar områdescheferna som i sin tur informerar enhetschefer om ramar och politisk viljeinriktning. Områdeschefer/enhetschefer utarbetar tillsammans med central ekonom förslag till budget som redovisas till förvaltningschef och därefter till nämnd. De månadvisa uppföljningarna startar hos enhetschef, går vidare till områdeschef, förvaltningschef, nämnd och kommunstyrelsens arbetsutskott. Terti- aluppföljningarna redovisas därutöver i kommunstyrelse och kommunfullmäktige. En nämndsordförande bedömer sig ha behov av läsbehörighet till ekonomisystemet för att själv kunna följa kostnadsutveckling och göra jämförelser.

Samtliga intervjuade uppger att kommunens centrala ekonomifunktion fungerar mycket bra. Intervjuade tjänstemän och politiker uppger att de får tillräckligt med stöd och information för att förstå de ekonomiska rapporterna och att ekonomiska rapporter ur ekonomisystemet fungerar väl. Ekonomifunktionen hjälper till att ta fram mera om detta efterfrågas.

Vår granskning av nämndernas övergripande ansvarsutövande visar att kommunstyrelsens internbudget är mycket svår att överblicka. Exempelvis är det svårt att få en uppfattning av om fördelade resurser överensstämmer med den av fullmäktige tilldelade ramen.

3.5. Kompetens

Med utgångspunkt från det personalpolitiska programmet har kommunstyrelsen antagit en personalstrategi. Enligt strategin har en chef bl.a. följande ansvar:

- Värdera och ange enhetens kompetensutvecklingsbehov i samband med budgetprocessen.
- Säkerställa att all personal, kvinnor och män, har möjlighet att få del av kompetensutvecklingsmedlen.

Varken det personalpolitiska programmet eller personalstrategin beskriver några specifika krav på ekonomiskt kunnande vid anställning av personal som på olika sätt arbetar med frågor inom området ekonomi. Av intervjuerna framkommer att kravprofiler genomgående diskuteras inför annonsering av lediga tjänster och att beslutade krav prövas i anställningsintervjuer.

I intervjuerna efterfrågas mera, anpassad utbildning till politiker, under pågående mandatperioder.

3.5.1. Revisionell bedömning av kompetens

Behov av ekonomikunskap klargörs inför utannonsering av tjänster och tydliggörs och kontrolleras inför anställningar. Vi bedömer att kompetens vad gäller ekonomi

tillgodoses tillfredsställande genom funktioner ute i organisationen tillsammans med kommunens centrala ekonomifunktion. Uppföljande anpassande utbildningar för förtroendevalda kan behöva tillföras under pågående mandatperioder, i första hand vid byten av förtroendevald.

28 mars 2014

Maj-Britt Åkerström

Projektledare

Linda Marklund

Uppdragsledare

Ansvarsfördelning enligt styrdokumentet ”ekonomisk process – budget, mål och uppföljning

Kommunfullmäktige

- Besluta om verksamheters ambitions- och servicenivå.
- Besluta om politiska prioriteringar uttryckt i form av inriktningsmål för kommunens verksamheter.
- Fastställa budgetramar för nämnder och förvaltningar.
- Fastställa investeringsbudget, resultatbudget, balansbudget och kassaflödesanalys.
- Besluta om skattesats.
- Granska och godkänna bokslutsprognoser.
- Fatta beslut om ansvarsfrihet för styrelser och nämnder.
- Granska och godkänna årsredovisningen.

Kommunstyrelsen

- Löpande analysera kommunens ekonomi och vid behov initiera åtgärder.
- Via sitt arbetsutskott fastställa tids- och aktivitetsplan för arbete med mål och budget samt budgetuppföljning.
- Upprätta förslag till budgetramar för nämnder och förvaltningar.
- Upprätta slutligt förslag till års- och flerårsbudget.
- Löpande följa upp av kommunfullmäktige och nämnder beslutade mål och budget, vid behov initiera åtgärder.
- Upprätta bokslutsprognoser två gånger under verksamhetsåret.
- Upprätta delårsbokslut per 31 augusti.
- Upprätta bokslut per 31 december och årsredovisning.

Nämnder

- Analysera av kommunfullmäktige beslutade och för verksamheten relevanta inriktningsmål. Komplettera dem med egna nämndspecifika inriktningsmål. Komplettera varje inriktningsmål med mätbara effektåtal. Alla mål som rör individer ska redovisas könsuppdelade.
- Besluta om mål och budget för den egna verksamheten.
- Ansvara för uppföljning av mål och budget under verksamhetsåret, initiera åtgärder vid behov.
- Rapportera utfall och åtgärder till kommunstyrelsen.
- Löpande bevaka att effektiviseringar av verksamheten sker.

Förvaltnings- och avdelningschefer

- Utifrån beslutade mål och budget leda verksamheten.
- Bistå nämnden vid arbete med inriktnings- och effektmål.
- Upprätta budgetförslag.
- Följa upp beslutade mål och budget.
- Upprätta prognoser, redovisa för nämnden och vid behov föreslå åtgärder.

Kommunledningsförvaltningen/ekonomi (KLF ekonomi)

- Bistå kommunstyrelsen i sitt arbete med att analysera kommunens ekonomi. Sammanställa beslutsunderlag.
- Upprätta förslag på tids- och aktivitetsplan för arbetet med mål och budget samt uppföljning.
- Upprätta och distribuera anvisningar och underlag för arbete med mål, budget, uppföljning och redovisning.
- Två gånger per år sammanställa nämndernas rapporter om måluppfyllelse och upprätta en bokslutsprognos. Redovisa för kommunstyrelsen.
- Upprätta finansrapporter tre gånger per år (april, augusti och december) och redovisa för kommunstyrelsen.
- Upprätta hel- och delårsbokslut, årsredovisning samt sammanställd redovisning samt sammanställd redovisning för koncernen. Redovisa till kommunstyrelsen.

Alla anställda och förtroendevalda

- Ansvar för att bidra till god ekonomisk hushållning inom kommunen. Detta innebär att arbete och uppdrag ska utföras kostnadseffektivt både när det gäller tidsåtgång och utnyttjande av resurser (t. ex. materialåtgång, energiförbrukning, resor, transporter).

Bilaga 2

Fullmäktiges inriktnings- och effektmål för verksamheterna 2013

Inriktningsmål	Effektmål
Kommunstyrelsen	
<ul style="list-style-type: none"> • God ekonomisk hushållning. • Inflyttningen ska öka. • Kommunen ska ställa praktikplatser till förfogande. • Alla flickor och pojkar inom gymnasieskolan ska klara kunskapskraven. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lokalytan ska minska med 7 000 m². • Kommunen ska ha ett positiv flyttnetto 2013. • Kommunen ska ta emot minst en kvinna eller man i praktik eller andra arbetsmarknadspolitiska insatser och program för var 10:e anställd. • Alla flickor och pojkar i gymnasieskolan ska klara kunskapskravet för godkänd nivå i alla kurser. Skillnaderna i resultat mellan flickor och pojkar ska minska.
Miljö- och byggnämnden	
<ul style="list-style-type: none"> • Tillsyn och kontroll genomförs enligt uppsatta planer. • Kommunen ska ge god service till näringslivet. 	<ul style="list-style-type: none"> • I planerna prioriterade verksamheter/-risker har getts den tillsyn/kontroll som angivits i planernas mål. • Fastställda handläggningstider följs. Genomföra träffar med SUAB varje kvartal.
Barn- kultur och utbildningsnämnden	
<ul style="list-style-type: none"> • Alla flickor och pojkar inom förskola, grundskola och gymnasieskola ska klara kunskapsmålen. • Hög kvalitet i alla verksamheter. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alla flickor och pojkar har nått målen i alla ämnen. Alla flickor och pojkar är behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram. Det genomsnittliga meritvärdet ska vara över rikets meritvärde eller förväntat Salsavärde. Alla flickor och pojkar ska ha lärt sig läsa senast under läsår två. • Skolan i sin helhet ska uppnå 100%. Förskolan i sin helhet ska uppnå 100%.
Socialnämnden	
<ul style="list-style-type: none"> • Verksamheten bedrivs så att det är tryggt och säkert och att det är rätt-säkert i myndighetsutövningen. • Trygg och säker läkemedelsanvändning. 	<ul style="list-style-type: none"> • Antalet olika personal som en hemtjänst-mottagare som mest möter under 14 dagar ska i genomsnitt uppgå till högst 12 personer. • Andelen personer i särskilt boende som får olämpliga läkemedel ska minska.
Närvårdsnämnden i Frostviken	
Verksamheten bedrivs så att det är tryggt och säkert.	Antalet olika personal som en hemtjänstmot-tagare som mest möter under 14 dagar ska i genomsnitt uppgå till högst 12 personer.

Tidplan för budgetarbetet

År 2014	Händelse
i dec 2013	KSau delgives tidplan för budgetarbetet
27 jan	Bokslut 2013 klart
4 feb	Bokslutsinformation i KSau samt avstämning skatteintäkter 2014
11 mars	KSau, inkl budgetberedning
25 mars	Ekonomi informerar i KS om budgetramar
1 april	Budgetberedning kl 8:30-12:00
8 april	KSau, inkl budgetberedning
9 april	Budgetberedning kl 13:00-17:00
10 april	Budgetberedning kl 8:30-12:00
15 april	Regeringen presenterar Vårpropositionen
april/maj	Budgetinformation i Centrala samverkansgruppen (SCG)
6 maj	Klart budgetförslag för år 2015 i KSau
6 maj	Investeringsäskande inlämnas till ekonomi (birgitta.ohlson@stromsund.se)
20-21 maj	Budgetdirektiv, beslut i KS
3 juni	Investeringar, beslut i KSau
11 juni	Politiska prioriteringar (inriktningsmål) och budgetramar för år 2015, beslut i KF
Juni -oktober	Nämnder och förvaltningar arbetar med mål och budget. MBL-förhandlas före beslut av nämnd
19 aug	Investeringar, beslut i KS
10 sept	Investeringar år 2015, beslut i KF
oktober	Alla nämnder tar beslut om MBL-förhandlad budget 2015 för sina verksamheter
24 oktober	Mål och budget till budgethäftet år 2015 inlämnas till KS (lena.haglund@stromsund.se) och ekonomi (martha.persson@stromsund.se)
12 november	Kommunfullmäktige beslutar skattesats, fastställer resultatbudget, balansbudget och kassaflödesanalys för år 2015 och plan 2016-2017