

# Granskning av ekonomistyrning

Ljusdals kommun

november 2020

*Hanna Franck Larsson*

*Casper Wessén*

*Annika Hansson*



# Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
2. Iakttagelser och bedömningar	6
2.1. Regler och riktlinjer för mål- och budgetprocess	6
2.2. Regler och riktlinjer för ekonomistyrning	8
2.3. Ändamålsenliga fördelningsprinciper	11
2.4. Prognossäkerhet	13
2.5. Kunskap om ekonomiskt läge	16
2.6. Nämndernas åtgärder för en ekonomi i balans	18
2.7. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt	21
3. Revisionell bedömning	24
3.1 Rekommendationer	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Bilagor	27

# Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ljusdals kommun har PwC genomfört en granskning av kommunstyrelsens mål- och budgetprocess samt av arbetsmarknad- och socialnämndens, omsorgsnämndens och utbildningsnämndens ekonomistyrning.

Syftet med denna granskning är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå samt om arbetsmarknad- och socialnämndens, omsorgsnämndens och utbildningsnämndens säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för.

Granskningens syfte har besvarats genom följande revisionsfrågor:

- Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?
- Finns det regler och riktlinjer för nämndernas ekonomistyrning?
- Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom nämnderna)
- Har KS och nämnderna en god prognossäkerhet?
- Säkerställer nämnderna en löpande kunskap om ekonomiskt läge?
- Vidtar nämnderna åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?
- Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?

Utifrån genomförd granskning är vår **sammanfattande revisionella bedömning** att kommunstyrelsen inte har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå samt att arbetsmarknad- och socialnämndens, omsorgsnämndens och utbildningsnämnden inte har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för.

Vi bedömer att det finns kommunövergripande dokument som beskriver budget- och uppföljningsprocessen. En ny styrmodell har utarbetats men denna är ännu inte fullt ut implementerad i organisationen. Granskningen visar dock på brister i nämndernas egen ekonomistyrning samt att det finns ett behov av att se över och dokumentera nämndernas budget- och målprocesser. Vidare framgår att det finns ett behov av att se över och revidera fördelningsmodellerna för att säkerställa att dessa är ändamålsenliga inom såväl nämnderna som på kommunövergripande nivå.

Nämnderna erhåller löpande rapportering om det ekonomiska läget vilket vi ser som positivt men det är väsentligt att åtgärder beslutas och vidtas som ger effekt på den ekonomiska utvecklingen på såväl kort som lång sikt. Åtgärdsarbetet varierar mellan nämnderna. Vi ser positivt på arbetet som bedrivits inom Utbildningsnämnden vilket gett effekter på den ekonomiska utvecklingen men det är väsentligt att åtgärdsarbetet fortsätter. Vidare är det väsentligt att Omsorgsnämnden och Arbetsmarknad- och socialnämnden säkerställer att tillräckliga åtgärder vidtas för att nå en ekonomi i balans på såväl kort som lång sikt.

I syfte att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen och de granskade nämnderna:

- Säkerställ att tillräckliga åtgärder vid befarade eller konstaterade avvikelser vidtas i enlighet med de befintliga rutinerna.

- Fortsätt arbetet med att implementera den nya styrmodellen och säkerställ att den genomsyrar organisationen inför kommande budgetår.
- Se över och dokumentera nämndernas mål- och budgetprocesser så att dessa harmoniserar med den övergripande processen. Tydliga målprocesser bidrar till att tydliggöra och skapa en transparens i mål- och budgetarbetet.
- Se över den kommunövergripande fördelningsmodellen och säkerställ att nämndernas budgetramar är ändamålsenliga utifrån de av fullmäktige uppsatta målen och verksamheternas förutsättningar. Den kommunövergripande modellen kan med fördel förtydligas och dokumenteras för att öka förståelsen för budgetramarna och transparensen i budgetprocessen.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden ser över och dokumenterar en fördelningsmodell för sin verksamhet. Fördelningen bör ha sin utgångspunkt i de av fullmäktige uppsatta målen, politiska beslut, befolkningsutveckling, lagstiftning m.m.
- Omsorgsnämnden och Utbildningsnämnden ser över och aktualiserar sina fördelningsmodeller. Fördelningsmodellerna bör ha sin utgångspunkt i de av fullmäktige uppsatta målen, politiska beslut, befolkningsutveckling, lagstiftning m.m.
- Se över möjligheterna att utveckla prognosarbetet med tillgång till verktyg för ett mer systematiskt arbete samt säkerställ att nämnderna, med särskilt fokus på Omsorgsnämnden och Utbildningsnämnden, ser över sitt prognosarbete och säkerställer en god kunskap om förändringar i prognoserna för bättre förutsättningar ett systematiskt åtgärdsarbete.
- Säkerställ att nämnderna att rapporteringen till även fortsättningsvis sker löpande och att rapporteringen ger tillräckliga underlag för nödvändiga beslut.
- Det är väsentligt att Arbetsmarknad- och socialnämnden, Utbildningsnämnden och Omsorgsnämnden säkerställer att tillräckliga åtgärder vidtas för att bedriva verksamheten inom de av fullmäktige tilldelade ramarna.
- Kommunstyrelsen fortsätter att löpande följa den ekonomiska utvecklingen inom nämnderna men att kompletterar detta med kommunövergripande åtgärder som ger effekt på den ekonomiska utvecklingen.

# 1. Inledning

## Bakgrund

En fungerande ekonomistyrning är en viktig del av den samlade styrningen och ledningen av kommunen. Att en och samma nämnd eller verksamhet under flera år har stora återkommande ekonomiska underskott kan tyda på att ekonomistyrningen inte fungerar, på bristande politiskt ansvarstagande eller att resursfördelningen inte sker utifrån realistiska underlag. Återkommande ekonomiska underskott riskerar medföra att kommunen inte klarar av att bedriva en verksamhet med god ekonomisk hushållning. Det kan därför finnas skäl att komplettera den grundläggande granskningen av den aktuella nämnden och kommunstyrelsen med en fördjupad granskning av ekonomistyrningen.

Enligt kommunallagen kap 6 § 6 ansvarar nämnderna för att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt. Kommunstyrelsen ansvarar enligt samma lag kap 11 § 8 för att ett förslag till budget upprättas. Det är kommunstyrelsen som ska tydliggöra när de olika nämnderna ska inlämna underlag med mera till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ska enligt samma lag ha uppsikt över nämndernas verksamhet.

Återkommande underskott under flera år tyder på brister. Det kan finnas flera orsaker, t.ex. att den ekonomiska ramen inte har anpassats efter förutsättningarna och att nämnden inte har tillräcklig styrning av ekonomi och verksamhet. Det kan också vara en kombination. Stora förändringar i prognos under året pekar också på brister i ekonomistyrningen.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det som angeläget att göra en granskning av kommunstyrelsens mål- och budgetprocess samt av arbetsmarknad- och socialnämndens, omsorgsnämndens och utbildningsnämndens ekonomistyrning.

## Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå samt om arbetsmarknad- och socialnämndens, omsorgsnämndens och utbildningsnämndens säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för.

Revisionsfrågor:

1. Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?
2. Finns det regler och riktlinjer för nämndernas ekonomistyrning?
3. Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom nämnderna)
4. Har KS och nämnderna en god prognossäkerhet?
5. Säkerställer nämnderna en löpande kunskap om ekonomiskt läge?
6. Vidtar nämnderna åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?
7. Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?

Revisionsfråga 1-3 utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet.  
Revisionsfråga 4-7 utgör grund för bedömning av intern kontroll.

### **Revisionskriterier**

Revisionskriterierna utförs i huvudsak av:

- Kommunallag 6:6, 11:8 samt 6:1
- Kommuninterna styrdokument/särskilda fullmäktigebeslut som rör granskningsområdet

### **Avgränsning**

Granskningen avser kommunstyrelsen, arbetsmarknad- och socialnämndens, omsorgsnämndens och utbildningsnämndens styrning, ledning och uppföljning. Granskningen avser i huvudsak innevarande år men till viss mån omfattas även tidigare år.

### **Metod**

Granskningen genomförs genom dokumentgranskning av riktlinjer, regler och rutiner inom området, ekonomiska underlag, prognoser och uppföljningar, protokoll och underliggande handlingar med mera.

Intervjuer med KS presidium, nämndernas presidium samt kommunchef, ekonomichef och förvaltningschefer.

Inom ramen för granskningen genomförs även en enkät till budgetansvariga inom respektive nämnd.

## 2. Iakttagelser och bedömningar

### 2.1. Regler och riktlinjer för mål- och budgetprocess

*Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?*

#### *Iakttagelser*

Kommunens mål- och budgetprocess återfinns i dokumentet "*plan för budget och budgetuppföljning*".

Budgetprocessen består av två delar, dels processen från kommunfullmäktige till nämnd dels processen från nämnd till förvaltning. Av dokumentet framgår en beskrivning av budgetprocessen från fullmäktige till nämnd från januari till juni med vad som skall ske per månad. Av detta framgår exempelvis att i mars skall budgetdialog med diskussion om bland annat fullmäktigemålen genomföras. Fullmäktige ska i juni anta budget inkl. ekonomisk långtidsplan (ELP) med finansiella mål, fullmäktigemål, budgetramar på nämndnivå inkl. ELP, investeringsramar inkl. ELP samt eventuella nämnduppdrag.

Budgetprocessen från nämnd till förvaltning inleds i juli och pågår fram till december. Respektive nämnd ska då utifrån givna budgetramar och fullmäktigemålen fördela budgeten inom nämndens verksamheter samt utarbeta verksamhetsplan och anta nämndmål. Nämndbudgeten ska beslutas senast den 15 oktober för att sedan delges fullmäktige vid sammanträdet i november.

I dokumentet *plan för budget och budgetuppföljning* framgår även processen för budgetuppföljning samt riktlinjer för nämndernas driftbudget. För budgetuppföljningen finns angivet när i tiden uppföljning sker på respektive nivå samt vad denna övergripande skall innehålla (prognos, måluppfyllelse). Vidare framgår även i dokumentet syftet med budgetuppföljningen och ansvarsfördelningen mellan nämnd/styrelse och förvaltningsledning i denna.

De övergripande riktlinjerna och principerna i *plan för budget och budgetuppföljning* kompletteras årligen med budgetdirektiv där förutsättningar för ekonomin i Sverige och kommunen, underlag för ränteberäkningar, underskott att återställa m.m. framgår. Dessa budgetdirektiv omnämns även av verksamhetsföreträdare i intervjuer som ett bra stöd i arbetet.

Av budgetdirektiven för de granskade nämnderna för innevarande år framgår att samtliga budgetberäkningar med motivering ska dokumenteras och sammanställas på nämnds/förvaltningsnivå. För förändringar eller utökningar som ska begäras/prövas skall tillräckliga och relevanta underlag som motiverar en utökad ram samt en konsekvensbeskrivning över en oförändrad ram bifogas.

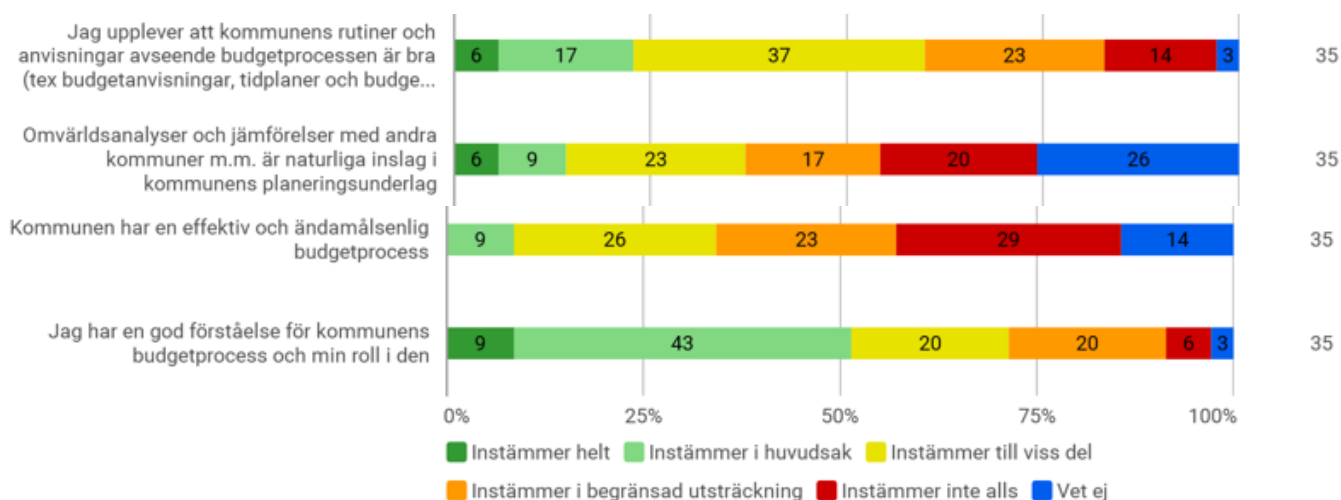
Särskilda riktlinjer finns utarbetade för planering och finansiering av investeringar. Dokumentet är daterat 2005-07-11. Av dessa framgår att investeringar inom beslutad budgetram (ELP) skall objekt listas överstigande 250 Tkr. För önskade investeringar utom beslutad budgetram skall bifogas särskilt beslutsunderlag.

Av intervjuer framgår att både nämnder och förvaltningar i huvudsak har goda kunskaper kring budgetprocessen och att den upplevs tydlig. Budgetprocessen under innevarande år har enligt intervjuade förskjutits i tid på grund av rådande

<sup>1</sup> Plan för budget och budgetuppföljning, beslutad 2014-03-31.

pandemi och beslut kring budgetramar 2021-2023 kommer med anledning av detta att tas i fullmäktige i oktober istället för i juni enligt rutinerna.

Inom ramen för enkäten har frågor ställts avseende kommunens rutiner kring budgetprocessen. Vi kan konstatera att endast 23 % av respondenterna upplever att processen är bra medan övriga anser att processen kan utvecklas.



Gällande målprocessen visar genomförd granskning att det under 2019 endast utbildningsnämnden hade utarbetat fastställda mål på nämndnivå. Verksamhetsföreträdare framhåller att avsaknaden av nämndmål beror på att nedbrytbara mål ej funnits i det beslutade måldokumentet och att det har rått en osäkerhet kring vilka mål som skall användas. Vidare framhålls av verksamhetsföreträdare att budgetdokumentet inför 2020 har färdigställts men är inte komplett då måldelen uppges inte vara färdigställd.

Inom kommunen finns även utarbetade riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Riktlinjerna utgår ifrån kommunens tidigare styrmodell från 2014 men är daterade 2005-07-11. Av riktlinjerna tydliggörs vilka mål som avser god ekonomisk hushållning ur finansiellt respektive verksamhetsperspektiv.

Av kommunfullmäktiges protokoll från 2018-12-17 § 149 framgår att kommunstyrelsen får i uppdrag att påbörja arbetet med framtagande av en ny styrmodell för Ljusdals kommun. Av beslutet framgår att den tidigare styrmodellen är giltig t o m 2020 och att nya mål antogs inför 2019 varför en ny styrmodell bör utarbetas. Den nya styrmodellen antogs av kommunfullmäktige (protokoll från 2020-02-24 § 13). Av beslutet framgår att den nya styrmodellen och de nya målområdena ska gälla fr o m 2020. I samma beslut uppdrogs till kommunstyrelsen att utarbeta riktlinjer för styrmodellen som skall redovisas under hösten 2020. Verksamhetsföreträdare framhåller att framtagandet av riktlinjerna för styrmodellen på grund av rådande pandemi har skjutits fram.

I den nya styrmodellen har sex målområden definierats utifrån Agenda 2030. Av styrmodellen framgår hur målen bryts ned i organisationen, på vilken nivå indikatorer respektive målnivåer ska finnas osv. Till styrmodellen finns även en beskrivning av hur målkedjan kan se ut.

Kommunfullmäktige behandlade budgeten för 2020 vid sammanträdet i november (2019-11-25 § 152). Budgeten återremitterades med uppdraget till kommunstyrelsen att utarbeta risk- och konsekvensanalyser med anledning av gjorda tilläggsyrkanden. Kommunfullmäktige godkände budgeten för 2020 inkl. ELP för 2021-2023 vid sammanträdet i januari (2020-01-27 §1).



Vid en genomgång av budgeten för 2020 kan konstateras att dokumentet kommer att uppdateras när den nya styrmodellen har beslutats och vi har inom granskningen inte tagit del av målnivåer eller indikatorer som ska användas för att mäta måluppfyllelse. Av delårsrapporten framgår vilka mål fullmäktige har beslutat om men målnivåer, indikatorer eller bedömning av måluppfyllelse avseende verksamhetsmålen framgår ej.

Uppföljning av mål ska enligt kommunens riktlinjer ske i samband med delårsrapport och årsredovisning.

Av dokumentet plan för budget och uppföljning framgår att budgetuppföljningar skall ske. Det framgår ej hur ofta men att dessa skall utgöra ett underlag för styrning av verksamheten för nämnd och förvaltningsledning. Vidare framgår av dokumentet att vid befarade eller konstaterade avvikelser är förvaltningsledning och budgetansvariga skyldiga att vidta åtgärder inom ramen för sina befogenheter. Om dessa åtgärder ej bedöms tillräckliga skall förslag ställas till nämnd. Nämnden är i sin tur skyldig att vidta åtgärder inom ramen för sina befogenheter för att i sin tur väcka förslag till åtgärder hos fullmäktige om sådana åtgärder ej bedöms tillräckliga.

### *Bedömning*

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Kommunen har upprättat ett dokument som beskriver budget- och uppföljningsprocessen på ett övergripande plan. Dokumentet kompletteras med särskilda budgetdirektiv där faktorer som avser året framgår både avseende interna förutsättningar men även omvärldsfaktorer.

Av det kommunövergripande dokumentet framgår skyldigheter vid befarade eller konstaterade avvikelser. Vi rekommenderar att nämnderna och kommunstyrelsen säkerställer att arbetet sker i enlighet med befintlig rutin samt att tillräckliga åtgärder vidtas för att komma till rätta med underskotten i nämnderna.

Gällande målprocessen kan konstateras att en ny styrmodell har beslutats under året men att denna inte är fullt implementerad innevarande år. Styrmodellen är i hög grad dokumenterad och riktlinjer för utarbetandet av mål har tagits fram. Styrmodellen skall enligt dokumenten avse år 2020 men vi kan konstatera att denna inte implementerats i organisationen fullt ut och att det kvarstår visst arbetet kring dokumentationen. Granskningen har visat att det inte har funnits en tydlighet kring vilka mål som skall ligga till grund för budgetarbetet år 2020. Vi ser det som väsentligt att styrmodellen implementeras inför kommande budgetår och att denna genomsyrar organisationen.

## **2.2. Regler och riktlinjer för ekonomistyrning**

*Finns det regler och riktlinjer för nämndernas ekonomistyrning?*

### *Iakttagelser*

Inom ramen för granskningen noteras att ingen av de granskade nämnderna har utarbetat regler eller riktlinjer för hantering av de övergripande riktlinjerna eller reglerna ska hanteras inom nämnden. Vid intervjuer hänvisas till de övergripande riktlinjerna för budgetprocessen upplevs tillräckligt tydliga för nämndernas eget budgetarbete varför detta ej bedöms nödvändigt. Det framkommer dock behov i intervjuerna att tydliggöra delar av budgetprocessen och öka transparensen i denna främst avseende dialogen mellan KS och nämnderna.

En översiktlig tidplan för arbetet med mål- och budgetprocessen för nämnderna framgår av det kommunövergripande dokumentet *plan för budget och budgetuppföljning*. Av det dokumentet framgår även ansvaret inom ramen för budgetuppföljningen för nämnd/styrelse samt förvaltningsledning och budgetansvariga. Ansvar och roller i arbetet med mål- och budgetprocessen framgår dock inte.

Respektive nämnd skall enligt kommunövergripande riktlinjer upprätta en verksamhetsplan utifrån givna budgetramar samt en intern fördelning av budgeten till förvaltning/verksamheter. Nämnderna kan även enligt de övergripande riktlinjerna i efterhand omfördela budget inom ram med syfte att klara ekonomi eller fullmäktiges mål.

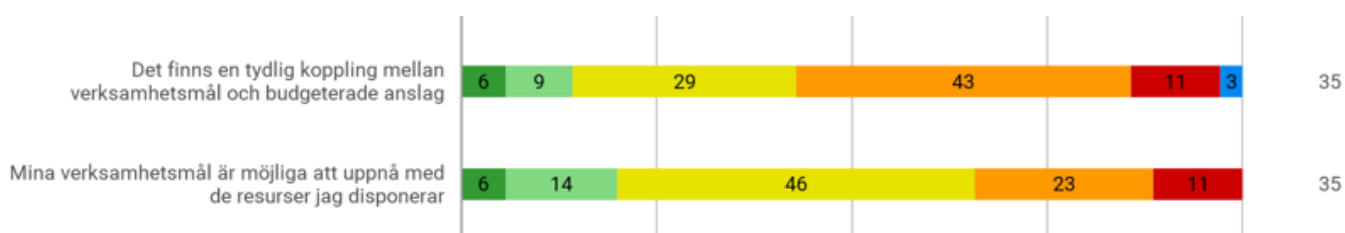
När det gäller målprocessen framhålls dock att det under år 2019 och 2020 funnits oklarheter kring arbetet och vilka mål som skall brytas ned inom nämnderna. Nämnderna har ej dokumenterat målprocessen och hur de ska arbeta med detta. Av styrmodellen framgår hur nämnderna skall bryta ner målen och definiera nämndmål i respektive verksamhetsplan.

Vad gäller upprättande av intern-/detaljbudget framhålls att fullmäktige anslår rambudget, beslutar om mål och ger uppdrag till nämnderna. Nämnderna ska sedan utarbeta budget för verksamheten och bryta ner målen. Av intervjuer framgår att nämnderna utifrån tilldelad ram ska arbeta med ofördelade besparingar. Nämnderna ska även i arbetet med sin interna budgetfördelning ta hänsyn till särskilda budgetdirektiv.

Av de särskilda budgetdirektiven för år 2020 framgår:

*“att nämndernas negativa egna kapital maximerat till 10 Mkr ska återställas inom en treårsperiod. Detta innebär att utbildningsnämnden ska återställa 10,0 Mkr och omsorgsnämnden 10,0 Mkr. Kravet reducerar budgetramen för utbildningsnämnden åren 2019 – 2021 och omsorgsnämnden åren 2019 – 2020. Fördelning av den tidigare omsorgsnämndens negativa egna kapital mellan omsorgsnämnden respektive arbetsmarknads- och socialnämnden enligt ny nämndsorganisation (fr.o.m. 2019-01-01) utreds av berörda nämnder och återspeglaras till budgetberedningen.”*

Genomförd enkät visar att respondenterna upplever att det finns ett behov av att tydliggöra kopplingen mellan budgeterade anslag och de mål som sätts för verksamheten.



### Arbetsmarknads- och socialnämnden

Nämnden fastställer enligt intervjuade en budget för verksamheten. Budgeten utarbetas efter de av fullmäktige tilldelade ramarna av förvaltningschefen i dialog med förvaltningens chefer. Nämnden är ny sedan 2019 och inledningsvis fanns viss problematik kring att ta få fram kostnader och underlag till budget vilket uppges i intervjuer ha påverkat arbetet.

Det saknas dokumenterade riktlinjer för det interna budgetarbetet inom nämnden och förvaltningen.

Gällande mål framhålls från verksamhetsföreträdare att mål inte har utarbetats på nämndsnivå för 2020 då tidigare mål ej upplevts applicerbara för nämndens verksamhetsområden. Nämndens presidium framhåller att de har uppdragit åt förvaltningschefen att utarbeta mål utifrån den nya styrmodellen men att detta arbete inte är klart då den centrala processen kring målen ej varit klar.

Nämnden får en månatlig uppföljning av ekonomi och nyckeltal. Det finns en mall för rapporteringen som utarbetats i samverkan mellan nämnd och förvaltning med ett antal nyckeltal, kostnader för t.ex. placeringar samt en analys av ekonomiskt läge. Rapporterna innefattar även en jämförelse med föregående år. Vid intervjuer framhålls att nämnden lämnar månatliga rapporter om ekonomiska läget till kommunstyrelsen.

Prognos till nämnden lämnas vid uppföljningarna per april och augusti. Rapporterna innefattar föregående års utfall, budget, budgetavvikelse och prognos för förvaltningen men även på verksamhetsområdesnivå.

### **Utbildningsnämnden**

Av intervjuerna framgår att nämnden utarbetar en detaljbudget som i huvudsak uppges utgå ifrån nyckeltal. Verksamhetsföreträdare framhåller att modellen för detaljbudget är i behov av revidering.

Det saknas dokumenterade riktlinjer för det interna budgetarbetet inom nämnden och förvaltningen.

Nämndens presidium framhåller att mål för verksamheten har utarbetats efter att ett stort arbete genomförts inom förvaltningen. Målen för 2020 utgår ifrån fullmäktiges mål från 2017 och har ej uppdaterats efter införandet av den nya styrmodellen.

Arbetet med uppföljning och målarbetet framhålls finnas beskrivet i ett årshjul. Vi har inom ramen för granskningen inte tagit del av detta årshjul.

Vid intervjuer framhålls att nämnden erhåller månatliga redovisningar av ekonomi utifrån en mall som utarbetats av förvaltningen. En del i månadsuppföljningen uppges vara kostnadsdrivare. Månadsuppföljningen är främst fokuserad på ekonomi. Verksamhetsföreträdare framhåller att nämnden lämnar regelbundna rapporter om ekonomiska läget till kommunstyrelsen.

### **Omsorgsnämnden**

Verksamhetsföreträdare framhåller att en detaljbudget upprättas för året men att det i samband med delningen av nämnden varit svårigheter i det interna budgetarbetet samt att detta behöver utvecklas.

Det saknas dokumenterade riktlinjer för det interna budgetarbetet inom nämnden och förvaltningen.

Det framgår av intervjuer att det har utarbetats mål av nämnden för verksamheten. Verksamhetsföreträdare framhåller att det genomförts ett stort arbete utifrån målen i förvaltningen och att definiera aktiviteter utifrån de av nämnden uppsatta målen. Processen är dock inte dokumenterad.

Verksamhetsföreträdare framhåller att nämnden erhåller månadsuppföljningar avseende ekonomi, vilken främst är fokuserad på kostnadsdrivare. Inom förvaltningen uppges att det genomförts ett stort arbete med månadsuppföljningar på enhetsnivå och hur detta skall göras för att kunna aggregeras och lämnas till

nämnden. Uppföljningarna görs för tillfället i excel men kommunen arbetar för att införa ett system för uppföljning. Vid intervjuer framhålls att nämnden lämnar månatliga rapporter om ekonomiska läget till kommunstyrelsen.

### *Bedömning*

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Nämnderna har inte upprättat egna anvisningar för mål- och/eller budgetarbetet. Det utarbetas dock detaljerade budgetdirektiv som utgår från kommunövergripande dokument vilka är kända i nämnderna och upplevs utgöra ett gott stöd i arbetet. Arbetsmarknads- och socialnämndens samt omsorgsnämndens mål- och uppföljningsprocesser finns ej dokumenterade och det saknas dokument som beskriver hur respektive förvaltning arbetar med att bryta ner samt följa upp nämndens mål.

Vi ser det som väsentligt att nämnderna säkerställer att arbetet avseende mål- och budget sker i enlighet med de kommunövergripande rutinerna och att nämndernas egna processer harmoniserar med de kommunövergripande. Granskningen visar att det finns ett behov av att se över målprocessen inom nämnderna. Vi rekommenderar nämnderna att säkerställa aktuella mål för verksamheterna som harmoniserar med den nya styrmodellen utarbetas och genomsyrar verksamheten. Det är även väsentligt att nämndernas detaljbudget anpassas utifrån den av fullmäktige tilldelade ramen samt de av fullmäktige antagna målen.

## **2.3. Ändamålsenliga fördelningsprinciper**

*Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper (kommunövergripande och inom nämnderna)?*

### *lakttagelser*

Kommunens fördelningsmodell framgår av dokumentet *Plan för budget och uppföljning*. Budgetberedningen skall besluta om budgetdirektiv där förutsättningarna för budgetarbetet skall anges. Av budgetdirektiven ska normalt framgå följande:

- Omvärldsanalys
- Analys kommunens ekonomi
- Demografisk utveckling
- Prisförändringar inkl. interna priser
- Löneökningar

Kommunens principer för ramberäkning som presenteras i riktlinjerna är att budgetramen år 0 justeras med faktorer som kapitaltjänst, inflation, anslag utom ram samt korrigeringar för demografi och/eller i befintlig verksamhet. Löneökningar anslås enligt riktlinjerna som tilläggsbudget.

Enligt principerna ska en schablonmässig ökning av ramarna täcka inflationen medan ramarna direkt ska justeras till följd av förändrade kostnader för kapitaltjänst. Vidare följer att kommunstyrelsen ska ta fram en årlig prognos för befolkningsutvecklingen som skall påverka ramarna för nämnderna vars verksamheten påverkas av detta. Det framgår även att förändringar i befintlig verksamhet utifrån förändring i den ekonomiska verkligheten som riktlinjerna beskriver det eller fullmäktiges mål ska ramjusteringar göras.

Av budgetdirektiven för år 2020 framgår de årliga förutsättningarna. Här anges prisförändringar och hur dessa ska påverka nämndernas budget. Enligt budgetdirektiven ska förändringar som hänförs till tidigare beslut av fullmäktige, myndighet eller av annan orsak som är tvingande läggas in i budgeten. Respektive nämnd ska beräkna resursbehovet utifrån uppdaterade eller senast kända beräkningar (förvaltningen väljer vilka som ska användas). Alla budgetberäkningar med motivering ska dokumenteras och sammanställas på nämnd/förvaltningsnivå.

Inför år 2020 framgår bland annat att generella löneökningar kompenseras ur central lönepott och internräntan föreslås till samma nivå som föregående år. Nivån på PO-påslaget framgår av budgetdirektiven.

Kapitaltjänstkostnader påverkar budgetramen enligt särskilda riktlinjer. Dessa beräknas centralt av ekonomikontoret.

Interna priser (städpriser, kostpriser och fastighetshyror) fastställs av internprisberedningen.

Verksamhetsföreträdare framhåller att budgetramen utgår från den ELP som fattades i föregående års budgetprocess. Nämnderna inleder processen med att föra interna diskussioner utifrån givna budgetdirektiv för året. De får därefter återkomma med äskanden och motivera önskemål om tillägg.

Förekomsten av dokumenterade fördelningsmodeller inom nämnderna varierar. I intervjuer framkommer att det budgetarbetet upplevs haltande sedan delningen av omsorgsnämnden och arbetsmarknads- och socialnämnden.

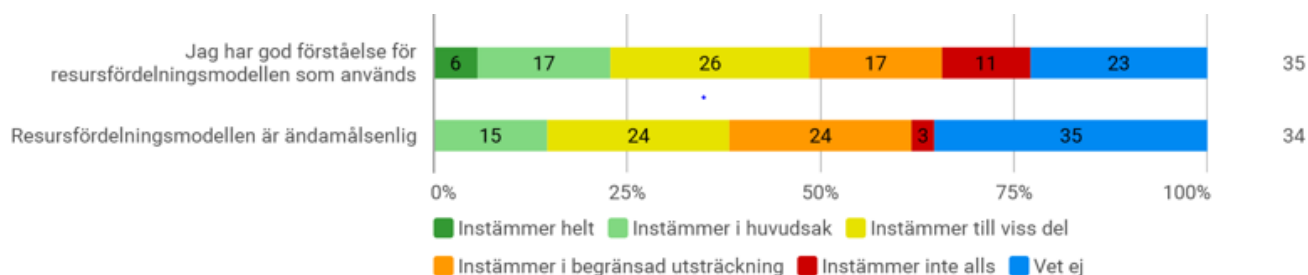
Inom omsorgsnämnden sker fördelningen utifrån föregående års budget enligt verksamhetsföreträdare men att detta arbete har utvecklats till att innefatta mer analyser än tidigare.

Arbetsmarknads- och socialnämndens saknar en dokumenterad fördelningsmodell men verksamhetsföreträdare framhåller att detta sker utifrån ett antal nyckeltal kopplat till verksamheten.

Utbildningsnämndens har ny utarbetad modell för strukturbelopp som ligger till grund för fördelningen inom grundskola och förskola. Fördelningen sker med ett belopp per barn/elev.

Av budgetdirektiven för år 2020 framgår att kommunen har ett negativt resultat att återställa vilket innebär en minskat total budgetram för att fördela. Vidare framgår att kommunfullmäktige har fastställt att nämndernas negativa egna kapital maximerat till 10 Mkr ska återställas inom en treårsperiod. Detta innebär att utbildningsnämnden respektive omsorgsnämnden skall återställa 10 Mkr vardera. Denna besparing har ej konkretiserats inom nämnderna enligt verksamhetsföreträdare utan utgör en s.k. ofördelad besparing.

Genomförd enkäten visar att 23 % av respondenterna inte vet om det finns en resursfördelningsmodell i kommunen samt att 54 % upplever att de till viss del, i begränsad utsträckning eller inte alls har en förståelse för resursfördelningsmodellen. Enkäten visar även att endast 15 % av respondenterna upplever att resursfördelningsmodellen i kommunen i huvudsak är ändamålsenlig.



### Bedömning

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Vi kan konstatera att en kommunövergripande fördelningsmodell delvis finns dokumenterad men att det finns ett behov av att se över denna och säkerställa att den är ändamålsenlig. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen ser över fördelningsmodellen och säkerställa att fördelningen harmoniserar med de av fullmäktige uppsatta målen för verksamheterna och verksamheternas förutsättningar. Fördelningsmodellen bör ta hänsyn till parametrar som politiska beslut, befolkningsutveckling, kostnadsutveckling, nationella beslut m.m. Den kommunövergripande modellen kan med fördel förtydligas och dokumenteras för att öka förståelsen för budgetramarna och transparensen i budgetprocessen.

Fördelningen inom kommunen sker i hög grad med utgångspunkt från föregående års budget vilket påverkar förutsättningarna för nämnderna att bedriva verksamheterna inom de av fullmäktige tilldelade ramarna. Arbetsmarknad- och socialnämnden saknar vid granskningstillfället en dokumenterad fördelningsmodell vilket vi ser som en brist. Övriga nämnder har utarbetade fördelningsmodeller men dokumentationen av dessa kan utvecklas.

Vi ser det som väsentligt att Arbetsmarknads- och socialnämnden ser över och dokumenterar en fördelningsmodell för sina verksamheter. Fördelningsmodellen bör ta hänsyn till förutsättningar som de av fullmäktige uppsatta målen, politiska beslut, befolkningsutveckling, lagstiftning m.m. En dokumenterad fördelningsmodell där utgångspunkterna för fördelningen framgår tydliggör och ökar transparensen i budgetarbetet.

Vi rekommenderar att Omsorgsnämnden och Utbildningsnämnden ser över sina och aktualiserar sina fördelningsmodeller. Fördelningsmodellerna bör ta hänsyn till förutsättningar som de av fullmäktige uppsatta målen, politiska beslut, befolkningsutveckling, lagstiftning m.m.

## 2.4. Prognossäkerhet

*Har KS och nämnderna en god prognossäkerhet?*

### *lakttagelser*

Enligt dokumentet plan för budget och uppföljning skall prognos för helåret lämnas per april och augusti.



I intervjuer framgår att det har gjorts en uppföljning av lämnades prognoser från under åren 2015-2019. Vidare framhåller verksamhetsföreträdare att det finns en utvecklingspotential i prognosarbetet samt en optimism bland nämnderna i prognosarbetet och hur snabbt ekonomiska effekterna av vidtagna åtgärder kan urskiljas.

Verksamhetsföreträdare framhåller att de saknar ett stöd i prognosarbetet, dels ett systemstöd men även av ekonomer. I intervjuerna efterlyses ett verktyg för att kunna arbeta mer strukturerat och öka prognossäkerheten på verksamhetsnivå och enhetsnivå. Enligt uppgift pågår en översyn över möjligheterna att upphandla ett systemstöd för bland annat ekonomiska uppföljningar och prognoser.

Inom ramen för granskningen har gjorts en avstämning av prognoserna som lämnas i april respektive september samt årets resultat. I tabellen nedan framgår prognosen som lämnas för kommunen under år 2018, 2019 respektive 2020.

Kommunen	Prognos april	Prognos augusti	Resultat	Budgeterat resultat
<b>2018</b>	- 23,3 Mkr	- 23,1 Mkr	- 23,0 Mkr	6,4 Mkr
<b>2019</b>	- 42,0 Mkr	- 44,2 Mkr	- 21,2 Mkr	6,0 Mkr
<b>2020</b>	- 21,2 Mkr	+ 8,1 Mkr		

Utifrån tabellen kan vi konstatera att resultatet år 2018 hamnade i nivå med prognoserna men avviker ifrån budgeterat resultat. Av årsredovisningen 2018 framgår orsakerna till underskottet men avvikelserna till budgeterat resultat framgår ej. År 2019 blev resultatet 20 Mkr bättre än prognostiserat. Av årsredovisningen lämnas ingen förklaring till vad som ligger bakom avvikelserna.

Av delårsrapporten framgår översiktligt orsakerna till det förbättrade prognostiserade resultatet för år 2020.

### Arbetsmarknads- och socialnämnden

Arbetsmarknads- och socialnämnden har som tidigare nämnts varit verksam endast under år 2019. I tabellen framgår prognoserna som lämnats i april respektive september.

Av protokollet från 15 september 2020 § 143 framgår att den försämrade prognosen beror på förväntade ökade kostnader avseende försörjningsstöd med anledning av covid-19.

ASN	Prognos april	Prognos augusti	Resultat
<b>2019</b>	- 26,9 Mkr	- 26,1 Mkr	- 23,7 Mkr
<b>2020</b>	- 15,6 Mkr	- 19,1 Mkr	

## Omsorgsnämnden

Inom ramen för granskningen har gjorts en avstämning av prognoserna som lämnas i april respektive september samt årets resultat. I tabellen nedan framgår prognosen som lämnas för kommunen under år 2018, 2019 respektive 2020.

ON	Prognos april	Prognos augusti	Resultat
2018	- 15,0 Mkr	- 29,1 Mkr	- 30,9 Mkr
2019	- 12,1 Mkr	- 17,8 Mkr	- 23,5 Mkr
2020	- 21,9 Mkr	- 27,3 Mkr	

Protokollsgenomgången visar att det i protokollen från september under 2018 respektive 2019 översiktligt framgår orsaker till underskotten och vad som påverkar prognoserna för helåret.

Av protokollet från 24 september 2020 § 115 framgår att delvis orsaker till den försämrade prognosen men att det finns en rad osäkerhetsfaktorer för nämndens verksamheter.

## Utbildningsnämnden

Inom ramen för granskningen har gjorts en avstämning av prognoserna som lämnas i april respektive september samt årets resultat. I tabellen nedan framgår prognosen som lämnas för kommunen under år 2018, 2019 respektive 2020.

UN	Prognos april	Prognos augusti	Resultat
2018	- 15,9 Mkr	- 10,5 Mkr	- 6,4 Mkr
2019	- 7,8 Mkr	- 6,1 Mkr	- 10,3 Mkr
2020	- 9,8 Mkr	- 11,1 Mkr	

Protokollsgenomgången visar att det i protokollen från september under 2018 respektive 2019 översiktligt framgår orsaker till underskotten och vad som påverkar prognoserna för helåret.

Av protokollet från 17 september 2020 § 72 framgår att översiktligt orsakerna till det prognostiserade resultatet men inget kring försämringen av prognosen.

### *Bedömning*

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.



Det finns dokumenterade rutiner som beskriver när prognoser skall lämnas men prognosarbetet i nämnderna kan utvecklas avseende tillgången till verktyg. Vi kan utifrån genomförd granskning konstatera att den kommunövergripande prognossäkerheten har varierat mellan åren. På nämndsnivå kan vi även se variationer i prognoserna under året respektive i förhållande till resultaten. Osäkra prognoser påverkar nämndernas möjligheter att se effekterna av beslutade åtgärder samt möjligheterna att veta i vilken omfattning ytterligare åtgärder behöver vidtas.

Genomförd granskning visar att det endast delvis framgår orsakerna till skillnaderna i prognoser på såväl kommunövergripande som nämndsnivå vilket vi ser som en klar brist. Det är väsentligt att nämnderna säkerställer att de får tillräckliga underlag som beskriver orsakerna till förändringar i prognoserna. Osäkerhet i prognosarbetet påverkar nämndernas möjlighet att styra och leda verksamheten. Vi rekommenderar att Kommunstyrelsen säkerställer att prognosarbetet utvecklas med tillgång till verktyg för ett mer systematiskt arbete. Vi rekommenderar att styrelsen och nämnderna med särskilt fokus på Omsorgsnämnden och Utbildningsnämnden ser över sin prognossäkerhet och säkerställer kunskapen om förändringar i prognoserna.

## 2.5. Kunskap om ekonomiskt läge

*Säkerställer nämnderna en löpande kunskap om ekonomiskt läge?*

### *lakttagelser*

Vid genomgång av sammanträdesprotokoll framgår att kommunstyrelsen vid sammanträdet den 29 maj 2019 gav kommunchefen i uppdrag att vid varje kommunstyrelsesammanträde återkomma med en enkel ekonomisk och verksamhetsmässig redovisning.

Ytterligare beslut kring ekonomisk redovisning togs vid sammanträdet den 2 oktober 2019. Kommunchefen presenterade då en plan för månadsuppföljningar under hösten 2019 vilken godkändes av kommunstyrelsen. Beslut togs att den ekonomiska redovisningen framöver ska ske dels på nämndnivå dels övergripande för kommunen. Redovisningen ska innehålla resultat, rapportering kring avvikelser samt relevanta nyckeltal.

Plan för månadsuppföljningar under 2020 beslutades vid kommunstyrelsens sammanträde den 9 januari 2020. Dels beslutades att den månatliga ekonomiska redovisningen ska fortsätta på samma sätt även under 2020 dels beslutades hur tidplanen för månadsuppföljningarna ska se ut. Beslutet som togs innebär att kommunstyrelsen erhåller ekonomisk rapportering med en månads fördröjning (rapport för februari månads ekonomiska utfall delges kommunstyrelsen vid sammanträdet i april).

Vid intervjuer bekräftas att kommunstyrelsen kontinuerligt erhåller ekonomisk rapportering vid sammanträden. Det råder dock delade meningar kring hur omfattande den ekonomiska rapporteringen verkligen är och om den är på tillräcklig detaljnivå för att förstå varför underskott uppstår i vissa nämnder. Vidare framkommer vid intervjuerna att uppföljningarna görs i excel och att ett systemstöd för detta saknas. Det pågår dock ett arbete med att se över möjligheterna till ett systemstöd.

## Arbetsmarknads- och socialnämnden

Vid genomgång av arbetsmarknads- och socialnämndens sammanträdesprotokoll framgår att förvaltningschefen vid i princip samtliga sammanträden under 2019 (förutom de vilka endast behandlat budget) informerat nämnden om vad som är aktuellt för förvaltningen. Av protokollen framgår att informationen från förvaltningschefen varierar, men bland annat inkluderas uppföljning av nyckeltal och ekonomi/prognos.

Vid intervju framgår att nämnden under 2019 fick lägga stort fokus på att sätta former och att komma i fas men att man nu kommit in i den politiska diskussionen. Vidare förklaras att nämnden under 2020 gett förvaltningschefen i uppdrag att ta fram ekonomiska uppföljningar vilka ska användas som underlag för politiska beslut. Av sammanträdesprotokoll framgår att nämnden vid sammanträden under 2020 kontinuerligt erhållit ekonomiska månadsuppföljningar. Under redovisningen förklarar förvaltningschefen enligt intervju potentiella åtgärder för att förbättra den ekonomiska situationen men är samtidigt noggrann med att förklara vad dessa åtgärder kan få för konsekvenser.

Av protokollsgenomgången konstateras att ekonomisk uppföljning har skett vid varje nämndssammanträde under 2020.

Ekonomiska prognoser lämnas i april och i samband med delårsbokslut vilket även kan styrkas i protokoll från maj (2020-05-19 § 88) respektive september (2020-09-15 § 143).

Vid mötet i september har nämndens delårsbokslut hanterats (2020-09-15 § 143).

Nämndens budget år 2021 samt ELP 2022-2023 behandlades vid nämndens sammanträde i augusti (2020-08-25 § 123). I denna framgår önskad ram för åren 2021-2021 samt ett flertal begäran hos kommunfullmäktige om medel.

### **Omsorgsnämnden**

Likt arbetsmarknads- och socialnämnden framgår av omsorgsnämndens sammanträdesprotokoll att förvaltningschefen vid samtliga sammanträden under 2019 informerat nämnden om vad som är aktuellt för förvaltningen. Då informationen till synes är muntlig framgår ej huruvida nämnden erhållit någon form av ekonomisk rapportering vid dessa tillfällen.

Vid nämndens sammanträde den 21 augusti redovisas för första gången en ekonomisk månadsuppföljning då omsorgsförvaltningen presenterar ett antal kostnadsdrivare. Identifierade kostnadsdrivare följs upp vid samtliga kvarvarande nämndsammanträden under 2019 och följs vidare även under 2020.

Av protokollsgenomgången konstateras att ekonomisk uppföljning har skett vid samtliga nämndssammanträden fram till och med september 2020 med undantag från februari 2020 då det av protokollet framgår att ekonomisk redovisning ej framtagits i brist på tjänstepersonresurser (2020-02-19 § 20).

Ekonomiska prognoser lämnas i april och i samband med delårsbokslut vilket även kan styrkas i protokoll från juni (2020-06-03 § 75) respektive september (2020-09-24 § 115).

Vid mötet i september har nämndens delårsbokslut hanterats (2020-09-24 § §115) och i samband med detta sker även uppföljning av målen.

Nämndens budget år 2021 samt ELP 2022-2023 behandlades vid nämndens sammanträde i augusti (2020-08-19 § 102). Nämnden godkände budgetramarna efter erforderliga MBL-förhandlingar samt godkände en ofördelad besparing om 5 % för förvaltningen.

## Utbildningsnämnden

Av utbildningsnämndens sammanträdesprotokoll framgår att förvaltningschefen vid samtliga sammanträden under 2019 informerade nämnden om vad som är aktuellt för förvaltningen. Då informationen till synes är muntlig framgår ej huruvida nämnden erhållit någon form av ekonomisk rapportering vid dessa tillfällen.

Vid sammanträdet den 22 augusti 2019 informeras nämnden om att kommunchefen fått i uppdrag att göra en månatlig ekonomisk uppföljning som ska redovisas i kommunstyrelsen. Då den ekonomiska redovisningen ska innehålla både en kommunövergripande uppföljning och en uppföljning på nämndnivå behöver nämndspecifika siffror tas fram. Vid sammanträdet beslutas att från och med september ska kostnadsdrivare presenteras vid nämndens sammanträden. Identifierade kostnadsdrivare följs upp vid samtliga kvarvarande nämndsamtmanträden under 2019 och följs vidare även under 2020.

Av protokollsgenomgången konstateras att ekonomisk uppföljning har skett vid samtliga nämndssamtmanträden fram till och med september 2020 med undantag från februari 2020 då bokslutet för 2019 hanterades.

Ekonomiska prognoser lämnas i april och i samband med delårsbokslut vilket även kan styrkas i protokoll från maj (2020-05-20 § 46) respektive september (2020-09-17 § 72).

Vid mötet i september har nämndens delårsbokslut hanterats (2020-09-17 § 72).

Nämndens budget år 2021 samt ELP 2022-2023 behandlades vid nämndens sammanträde i augusti (2020-08-20 § 64). Nämnden beslutade att godkänna budgetramarna men av protokollet framgår att nämnden bedömer att förslagna budgetramar med den sänkning som de särskilda budgetdirektiven anger, får så pass allvarliga konsekvenser så att nämnden som huvudman ej kan uppfylla de lagstadgade krav som ställs. Nämnden godkänner även en ofördelad besparing.

Av intervju framgår att nämnden löpande erhåller information om det ekonomiska läget. Sedan mars 2020 får nämnden även information om verkställighet av nämndens beslut i samband med månadsuppföljning.

### Bedömning

Kontrollmålet bedöms som i huvudsak uppfyllt.

Genomförd granskning visar att nämnderna erhåller ekonomiska rapporter kring det ekonomiska läget månadsvis och att mallar för rapporteringen har utvecklats under året. Vi noterar dock att det finns ett behov av att utveckla kunskaperna om exempelvis förändringar i prognoser.

Det är väsentligt att nämnderna fortsätter att följa den ekonomiska läget och säkerställer att de har tillräcklig kunskap om orsakerna till den ekonomiska utvecklingen för att kunna besluta om och vidta nödvändiga åtgärder med anledning av rapporteringen. Vi rekommenderar att nämnderna säkerställer att rapporteringen är tillräcklig och ger tillräckliga underlag för nödvändiga beslut.

## 2.6. Nämndernas åtgärder för en ekonomi i balans

*Vidtar nämnderna åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?*

## *lakttagelser*

Av dokumentet plan för budget och uppföljning framgår att nämnderna vid befarade budget- och/eller målavvikelse ska vidta åtgärder inom ramen för sina befogenheter. Vidare anges att om åtgärderna ej är tillräckliga ska nämnderna väcka förslag till åtgärder hos fullmäktige.

### **Arbetsmarknads- och socialnämnden**

Vid genomförda intervjuer framkommer att nämnden har givit förvaltningen i uppdrag att se över riktlinjer och reviderat ett antal för att minska kostnaderna. Vidare framhålls att nämnden har anställt personal i syfte att minska placeringskostnaderna vilket leder till besparingar på sikt.

Protokollsgenomgången från 2019 visar att nämnden i början av året saknade en budget vilket nämnden upplevde försvårade arbetet. Vi kan konstatera utifrån protokollen att ekonomisk uppföljning lämnas vid 8 av 11 nämndsmöten. Vid mötet 2020-09-19 beslutar nämnden om att ställa sig bakom den tjänsteskrivelse med förslag på åtgärder för presenteras vid mötet. Nämnden har under år 2019 ej beslutat om några konkreta åtgärder för att nå en ekonomi i balans utöver septembermötet.

Utifrån genomförd protokollsgenomgång kan vi konstatera att nämnden vid ett sammanträde under år 2020 har beslutat om att uppdra till förvaltningen att utarbeta en analys med anledning av informationen (2020-02-18 § 26). Vid mötet i april beslutade nämnden att vid extraordinära kostnader för enskilda placeringar begära förstärkningar från fullmäktige med motsvarande belopp. I övrigt noteras informationen till protokollet.

Vid mötet den 19 maj 2020 §89 behandlade nämnden förslag till budget 2021 samt ELP 2022-2023. I protokollet framgår tre beloppssatta åtgärder som förväntas kunna leda till besparingar under kommande år varav en del under år 2020.

Av protokoll från den 16 juni 2020 § 106 respektive 25 augusti 2020 § 123 framgår att nämnden yrkar på utökad ram utifrån underlag som anges i protokollet.

Det framgår från protokoll i 15 september 2020 § 145 att förvaltningen rapporterade från genomförd utredning från april 2020 avseende att utreda möjligheterna att ta ut ytterligare avgifter och taxor för saker som förvaltningen idag gör utan kostnad. Nämnden noterade informationen.

Rapportering till kommunstyrelsen av det ekonomiska resultatet har gjorts i samband med budgetuppföljning per april och augusti.

### **Omsorgsnämnden**

Av intervju framgår att nämnden kontinuerligt erhåller ekonomisk uppföljning men att det som redovisas inte är tillräckliga underlag för att kunna fatta beslut. Nämnden uttrycker vid intervju en önskan att ta del av fler analyser kring vilka ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser olika beslut förväntas ge samtidigt som det förklaras att man och länge efterfrågat en controller för att diskutera sådana här frågor. Vidare framhåller nämnden att åtgärder har vidtagits i form av förändrade kriterier för Vård- och omsorgsboende, nedläggning av Gärdegården i två omgångar samt förändrade taxor avseende kosten. Nämnden framhåller även att de äskat utökade ramar med anledning av den ekonomiska situationen.

Vid sammanträdet i oktober 2019 har nämnden beslutat om budget 2020 och ELP 2021-2022. Protokollsgenomgången för år 2019 visar att nämnden haft 11

sammanträden under året. Vid sju av dessa har nämnden beslutat om uppdrag till förvaltningen av varierande omfattning utifrån det ekonomiska resultat. Vi kan dock inte se att nämnden beslutat om genomförande av konkreta åtgärder med direkt effekt på ekonomin under innevarande år. Vid mötet 2019-06-19 beslutar nämnden att budgetuppföljning skall ske till nämnden varje månad. Vidare visar genomgången att nämnden vid mötet 2019-05-15 att rapportera till KS att de ej klarar att bedriva verksamheten inom tilldelad ram.

I nämndens protokoll 2020-02-19 uppdras till förvaltningen att återkomma med förslag för att anpassa nämndens verksamhet för att komma i ram under innevarande år. Förvaltningen presenterar pågående arbeten under samma punkt men inga konkreta åtgärder beslutas. Vid mötet den 2020-03-18 beslutar nämnden att förvaltningen ska återkomma med strategier till nämnden för politiska beslut. Vidare beslutar nämnden att beslut avseende Gärdegårdens stängning skall fattas senast den 30 juni 2020.

Vid mötet i maj har nämnden beslutat om revidering av riktlinjer för att minska kostnaderna (2020-05-13). Vid nästkommande möte 2020-06-03 beslutar nämnden att skicka en skrivelse till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige med anledning av det ekonomiska resultatet.

Vid hanteringen av budget 2021 vid mötet 2020-06-17 avslår nämnden ett antal förslag på åtgärder för att minska kostnaderna. Vidare beslutar nämnden att uppdra till förvaltningen att presentera hur önskemål om utökad ram för budget 2021 ska äskas.

Nämnden beslutade i augusti att uppdra till förvaltningen att analysera skillnaden mellan budget och utfall avseende kostnaderna för hemtjänst med avrapportering i september (2020-08-19 § 100). Vi kan i protokollet ej styrka att rapporteringen till nämnden skett i enlighet med beslutet. Ett område som nämnden vid intervjuer uppger att de särskilt följer är de s.k. bomtimmarna inom hemtjänsten och arbetet utifrån att minska dessa.

Rapportering till kommunstyrelsen av det ekonomiska resultatet har gjorts i samband med budgetuppföljning per april och augusti.

### **Utbildningsnämnden**

Under 2019 har nämnden erhållit löpande ekonomisk rapportering. Vi kan i protokollet från 2019-05-16 se att nämnden erhöll information om åtgärder och att detta enligt protokollet ska presenteras förslag till strukturella förändringar som kräver politiska beslut. Vid sammanträde 2019-08-22 beslutar nämnden att godkänna en handlingsplan för en ekonomi i balans samt återställande av nämndens egna negativa kapital. Vid nästkommande sammanträden beslutar nämnden om inriktningsbeslut - strukturella förändringar där olika förslag om utredningar avseende förändringar i skolstrukturen omnämns.

Vi kan konstatera att nämnden vid sammanträdet i februari 2020 beslutade att analyser och åtgärder vid avvikelser i månadsuppföljningen ska genomföras och återrapporteras i första hand till presidiet. (2020-02-20 § 10). I samband med månadsuppföljningarna framgår av protokollet även en kortare sammanfattning och information om pågående arbete inom förvaltningen. Vi kan av protokollen ej utläsa att nämnden beslutat om ytterligare åtgärder än de som framgår i budget 2020 respektive budget 2021. Däremot kan konstateras att nämnden löpande erhåller information om pågående omställningsarbete. Vid nämndens sammanträden i augusti och september konstateras att vidtagna åtgärder börjar synas i uppföljningarna och att en tydlig inbromsningseffekt kan urskiljas.



Vid nämndens sammanträde i augusti (2020-08-20 § 64) gav nämnden i uppdrag till förvaltningen att återkomma med konkreta förslag på besparingsåtgärder, konsekvensanalyser för dessa och tidsplan för genomförandet inför kommande budgetår 2021.

I september beslutar nämnden att retroaktivt betala ut bidrag till fristående enheter för åren 2017-2019 vilket påverkar nämndens ekonomiska resultat för år 2020.

### *Bedömning*

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Nämnderna har i varierande omfattning vidtagit åtgärder utifrån de erhållna ekonomiska rapporterna då budgetavvikelser rapporteras. Nämnderna erhåller löpande information om pågående åtgärder men vi kan konstatera att det saknas en spårbarhet i protokollen från år 2020 kring konkreta, belopps- och tidssatta åtgärder som kan ge bäring på de ekonomiska resultaten.

Arbetsmarknad- och socialnämnden har ej beslutat om tillräckliga åtgärder som bidrar till att bromsa den ekonomiska utvecklingen inom nämndens verksamheter på kort sikt. Åtgärdsförslag framgår av budget inför 2021 som förväntas leda till besparingar även under innevarande år men ej tillräckligt för att bedriva verksamheten inom ram. Vi rekommenderar arbetsmarknad- och socialnämnden att säkerställa att tillräckliga åtgärder vidtas för att bedriva verksamheten inom de av fullmäktige tilldelade ramarna.

Utbildningsnämnden har vidtagit åtgärder som gett effekter på den ekonomiska utvecklingen men prognostiserar per augusti ett underskott i nivå med föregående år. Vi ser positivt på det arbete som åtgärdsarbete som har inletts och gett effekter men det är väsentligt att nämnden fortsätter arbetet med åtgärder för att kunna bedriva verksamheten inom de av fullmäktige tilldelade ramarna.

Omsorgsnämnden har beslutat om åtgärder som kommer att ha effekt på den ekonomiska utvecklingen men ej tillräckligt för att bedriva verksamheten inom ram. Det är väsentligt att nämnden ser över åtgärder och fattar nödvändiga beslut utifrån de underlag som redovisas för att nå en ekonomi i balans. Det är väsentligt att omsorgsnämnden säkerställer att tillräckliga åtgärder vidtas för att bedriva verksamheten inom de av fullmäktige tilldelade ramarna.

## **2.7. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt**

*Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?*

### *lakttagelser*

Vid genomgång av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll framgår att kommunchefen vid sammanträdet den 8 januari 2019 informerar om strukturella förändringar samt strategiska utvecklingsområden för kommunen att arbeta med framöver. Vid kommunstyrelsens sammanträde den 5 februari 2019 gavs utbildningsnämnden, omsorgsnämnden samt arbetsmarknads- och socialnämnden i uppdrag att ta fram och återkomma med åtgärder som innebär att respektive nämnd klarar 2019 års budget. Vidare lämnades uppdrag till dessa tre nämnder att återkomma med en tidplan för åtgärder som innebär bättre verksamhet och minskade kostnader i enlighet med rapporten om strukturella förändringar.

Vid sammanträdet den 2 april 2019 beslutade kommunstyrelsen att samtliga nämnder i samband med redovisning av helårsprognos i maj 2019 ska redogöra för vidtagna och planerade åtgärder som innebär att nämnden klarar budget år 2019. Redogörelse för vidtagna och planerade åtgärder sker först vid sammanträdet den 10 september 2019 då respektive nämnds förvaltningschef avrapporterar vilka åtgärder som påbörjats och vilka som vidtagits inom respektive nämnd samt vilka effekter dessa åtgärder gett och förväntas ge utifrån ett kostnadsperspektiv.

Vid sammanträdet den 6 november 2019 får kommunstyrelsens arbetsutskott i uppdrag att följa upp arbetet med strukturella förändringar under kvartal 1 2020. Vi kan ej i protokoll styrka att denna uppföljning har rapporterats till kommunstyrelsen under 2020.

Vid kommunstyrelsens sammanträde den 9 januari 2020 får kommunchefen i uppdrag att sänka kostnaderna med 45 miljoner kronor genom att tillsammans med en extern kompetens göra en genomlysning av alla verksamheter. Vidare beslutas vid mötet om en sänkning avseende politikerarvoden och ett antal utredningar som ska leda fram till minskade kostnader för verksamheten. Utöver detta får kommunchefen i uppdrag att, tillsammans med berörda chefer och enligt rapporten kring strukturella förändringar, effektivisera kommunens verksamheter och reducera de administrativa kostnaderna med 20 miljoner kronor varav 5 miljoner kronor under 2020. Kommunchefen ska, från januari 2020, månatligen rapportera avseende åtgärder och dess effekter. Vi kan i protokoll ej styrka att kommunstyrelsen har erhållit rapporter avseende dessa åtgärder och effekter under 2020. Styrelsen erhåller dock verksamhetsredovisningar från enheter inom deras egen förvaltning inom ramen för höstens budgetarbete enligt protokollen.

Av protokollet från 2020-01-09 framgår en plan för kommunstyrelsens månadsuppföljningar. Uppföljningen skall vara för respektive nämnd men även kommunen som helhet.

Vid sammanträdet 2020-04-08 godkänner kommunstyrelsen särskilda budgetdirektiv inför budgetprocessen 2021. Av dessa framgår vikten av budgetdisciplin, en kraftigt höjd ekonomisk restriktivitet samt att kommunchefens uppdrag kring att sänka kostnaderna kvarstår. Månadsuppföljning per februari enligt tidigare beslutad plan lämnas ej.

Vid sammanträdet den 7 maj 2020 beslutar kommunstyrelsen att samtliga nämnder fortlöpande för kommunstyrelsen ska redovisa konkreta handlingsplaner och tidsatta åtgärder för en ekonomi i balans. Vi kan inom ramen för protokollsgenomgången konstatera att muntlig rapportering sker från nämndernas ordföringar till kommunstyrelsen vid ett tillfälle under hösten (2020-09-10 § 127 respektive 2020-10-10 § 144).

Av protokollet från den 7 maj 2020 att kommunstyrelsen kräver ett yttrande från omsorgsnämnden senast den 20 maj 2020 med orsakerna till detta om nämnden inte verkställer fullmäktiges beslut att stänga Gärdegården. Vid nästkommande sammanträde framgår av protokollet att omsorgsnämnden vid sitt möte den 13 maj 2020 § 63 har uppdragit till förvaltningen att säga upp hyresavtalet senast den 30 juni 2020.

Vid kommunstyrelsens sammanträde den 28 maj 2020 informerar ordförande och förvaltningschef i omsorgsnämnden, arbetsmarknad- och socialnämnden samt utbildningsnämnden om åtgärder som vidtagits/planeras att vidtas för bedriva verksamheterna inom de ekonomiska ramarna.

Kommunchefen redogör vid mötet den 13 augusti 2020 om månadsuppföljningen per maj. Vid samma möte beslutar kommunstyrelsen om riktlinjer för den nya styrmodellen som beskriver styrmodellens olika delar med fokus utifrån mål- och resultatstyrning. Kommunstyrelsen beslutar även att avslå Omsorgsnämndens

äskande om utökad budgetram med 21,2 Mkr för innevarande år. Av § 118 framgår att en utökad budgetram enligt äskandet bedöms vara ofinansierad.

Månadsuppföljning per juli sker i enlighet med styrelsens plan vid mötet 2020-09-10 § 127. Omsorgsnämnden redovisar vid detta tillfälle för åtgärder som vidtagits och är planerade. Ordförande i omsorgsnämnden påtalar att nämnden ej erhåller tillräckliga förslag på besparingar från förvaltningen samt att nämndens budget behöver utökas med 15 Mkr. Återstående nämndsredovisningar skall hanteras vid nästkommande sammanträde.

Av kommunstyrelsens protokoll från 10 oktober 2020 § 144 hanteras månadsuppföljning och prognos per augusti i enlighet med planen för månadsuppföljning. Utbildningsnämnden informerar om det ekonomiska läget och pågående åtgärder/utredningsuppdrag samt att ytterligare minskningar av budgetramen inför kommande budgetår 2021 ej är genomförbart. Arbetsmarknads- och socialnämnden informerar om det ekonomiska läget och påtalar att nämnden ej kommer att vara nere i ram förrän 2022.

Vi kan i protokollsgenomgången ej se att generella beslut som avser hela kommunen har fattats av kommunstyrelsen med anledning av det ekonomiska resultatet.

Vi kan inom ramen för granskningen ej se huruvida kommunstyrelsen tar del av nämndernas internkontrollplaner. En dokumenterad internkontrollplan för kommunstyrelsens förvaltning saknas.

### *Bedömning*

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Vi kan konstatera att kommunstyrelsen löpande erhåller information om nämndernas arbete med att nå en ekonomi i balans och att det finns en plan för månadsuppföljning för året. Kommunstyrelsen har ej fattat beslut om kommunövergripande åtgärder som exempelvis anställnings- och/eller inköpsstopp utifrån den ekonomiska situationen.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att fortsätta arbetet med att löpande följa den ekonomiska utvecklingen inom nämnderna men att kompletterar detta med kommunövergripande åtgärder som ger effekt på den ekonomiska utvecklingen. Det finns ett behov av att se över fördelningsmodellen och säkerställa att nämndernas budgetramar utgår från och är anpassade till fullmäktiges övergripande mål.



### 3. Revisionell bedömning

Granskningen har syftat till att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå samt om arbetsmarknad- och socialnämndens, omsorgsnämndens och utbildningsnämndens säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för.

Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att kommunstyrelsen inte helt har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå. Det kvarstår ett arbete kring den nya styrmodellen som införts under år 2020 och det saknas en dokumenterad fördelningsmodell. Kommunstyrelsen följer den ekonomiska utvecklingen inom nämnderna utifrån sin uppsiktsplikt men det är väsentligt att styrelsen ser över och beslutar om kommunövergripande åtgärder åtgärder som har effekt på den ekonomiska utvecklingen.

Vi bedömer att arbetsmarknad- och socialnämnden inte har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Nämnden har inte utarbetat riktlinjer för den interna mål- och budgetprocessen utifrån de kommunövergripande dokumenten. Nämnden får löpande rapportering avseende det ekonomiska läget samt information om avvikelser i prognosarbetet. Vi noterar dock att nämnden inte har beslutat om tillräckliga åtgärder som bidrar till att bromsa den ekonomiska utvecklingen inom nämndens verksamheter på kort sikt. Åtgärdsförslag framgår av budget inför 2021 som förväntas leda till besparingar även under innevarande år men ej tillräckligt för att bedriva verksamheten inom ram.

Vi bedömer att omsorgsnämnden inte har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Nämnden har inte utarbetat riktlinjer för den interna mål- och budgetprocessen utifrån de kommunövergripande dokumenten. Nämnden får löpande rapportering avseende det ekonomiska läget men endast delvis information om avvikelser i prognosarbetet. Genomförd granskning visar att nämnden har beslutat om vissa åtgärder som kommer att ha effekt på den ekonomiska utvecklingen men ej tillräckligt för att bedriva verksamheten inom ram. Det är väsentligt att omsorgsnämnden vidtar tillräckliga åtgärder för att bedriva verksamheten inom de av fullmäktige tilldelade ramarna.

Vi bedömer att utbildningsnämnden inte har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Nämnden har inte utarbetat riktlinjer för den interna mål- och budgetprocessen utifrån de kommunövergripande dokumenten. Nämnden får löpande rapportering avseende det ekonomiska läget men endast delvis information om avvikelser i prognosarbetet. Nämnden har vidtagit åtgärder som gett effekter på den ekonomiska utvecklingen men prognostiserar per augusti ett underskott i nivå med föregående år. Vi ser positivt på det arbete som åtgärdsarbete som har inletts och gett effekter men det är väsentligt att nämnden fortsätter arbetet med åtgärder för att kunna bedriva verksamheten inom de av fullmäktige tilldelade ramarna.

Vi grundar vår bedömning på revisionsfrågorna nedan. Motiveringen till respektive bedömning återfinns under kontrollmålen i rapporten.

Revisionsfråga	Kommentar	
Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?	Delvis uppfyllt	
Finns det regler och riktlinjer för nämndernas ekonomistyrning?	Delvis uppfyllt	
Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom nämnderna)	Delvis uppfyllt	
Har KS och nämnderna en god prognossäkerhet?	Delvis uppfyllt	
Säkerställer nämnderna en löpande kunskap om ekonomiskt läge?	Uppfyllt	
Vidtar nämnderna åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?	Delvis uppfyllt	

Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?

**Delvis uppfyllt**



### Rekommendationer

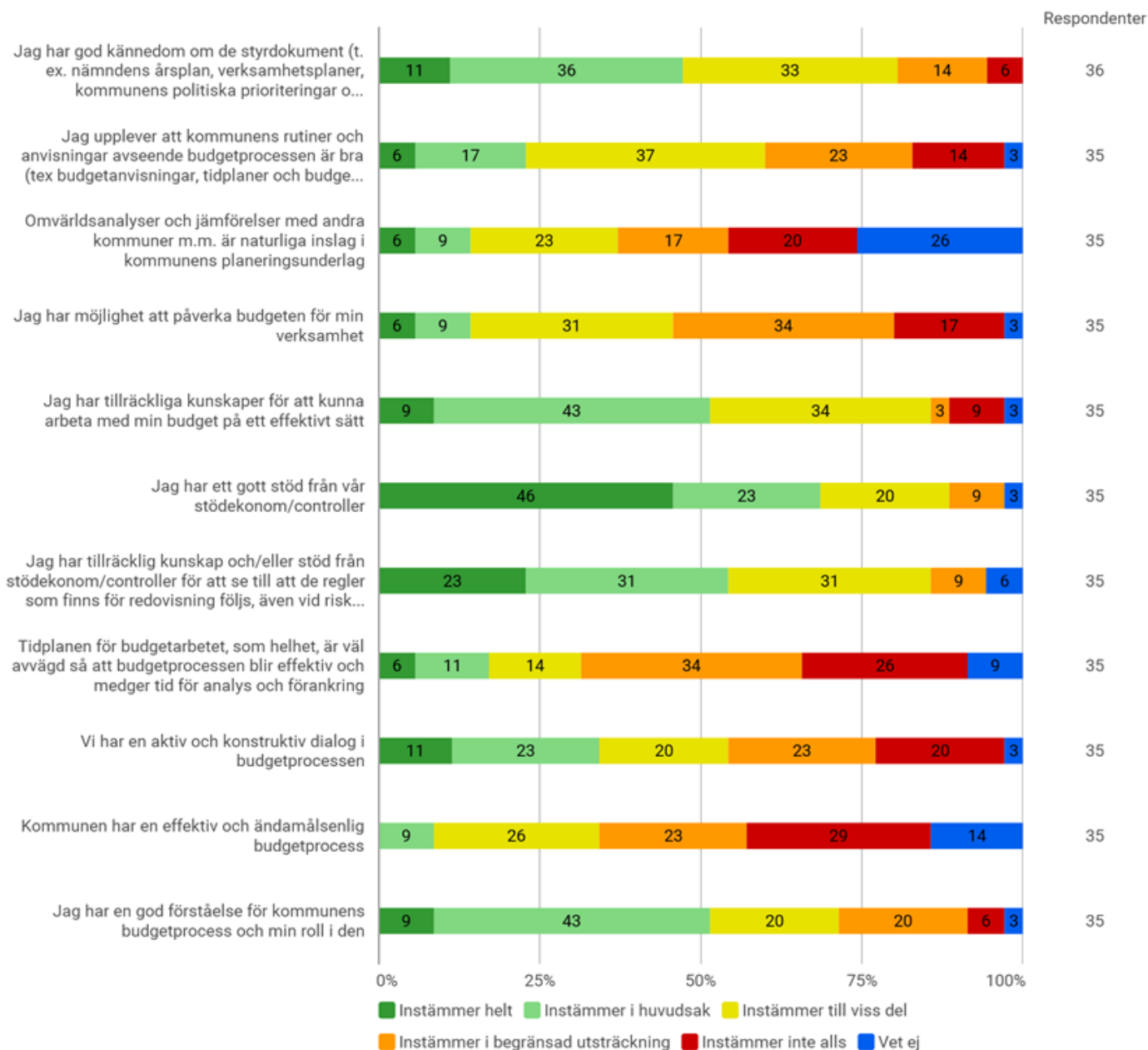
I syfte att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen och de granskade nämnderna:

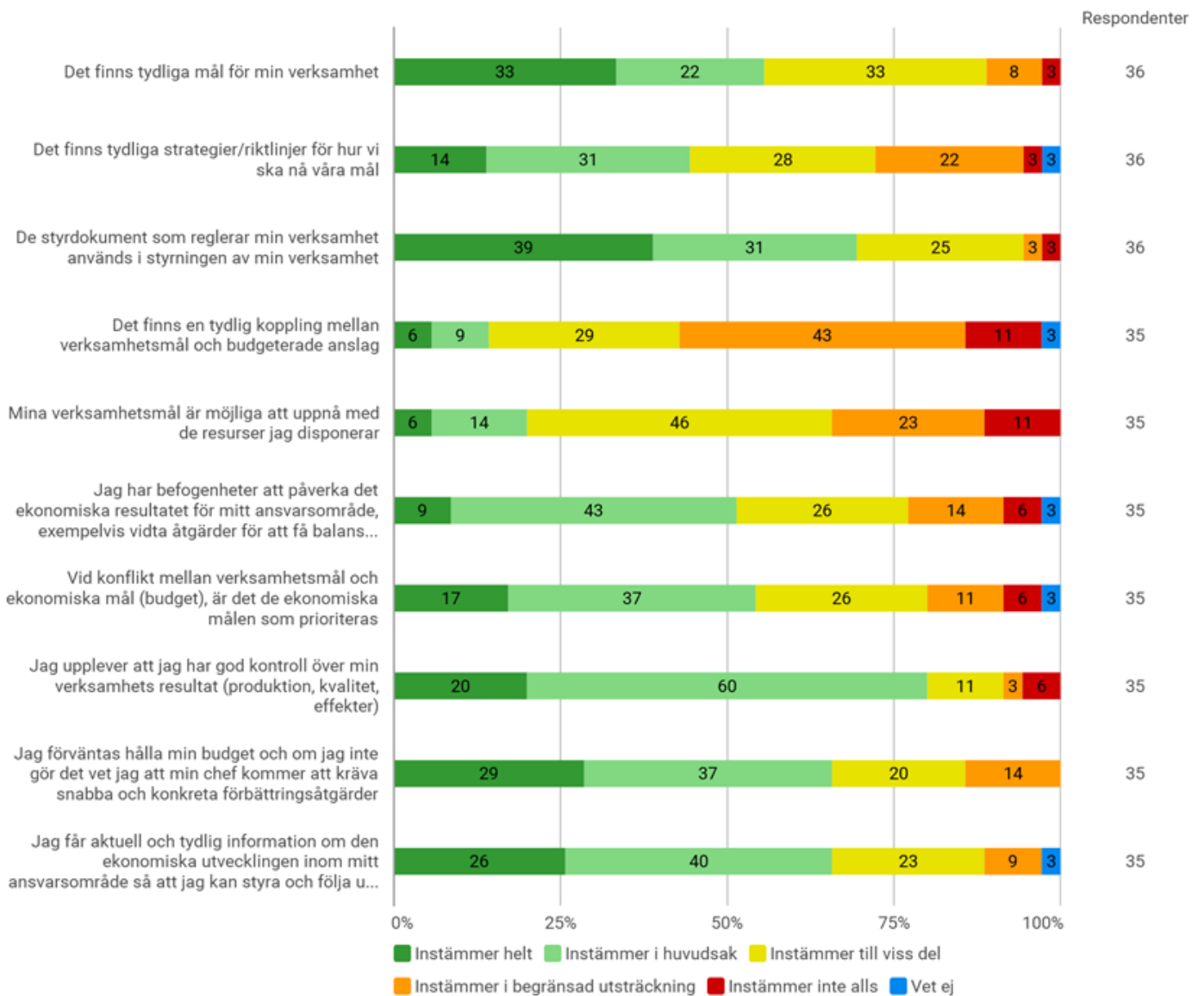
- Säkerställ att tillräckliga åtgärder vid befarade eller konstaterade avvikelser vidtas i enlighet med de befintliga rutinerna.
- Fortsätt arbetet med att implementera den nya styrmodellen och säkerställ att den genomsyrar organisationen inför kommande budgetår.
- Se över och dokumentera nämndernas mål- och budgetprocesser så att dessa harmoniserar med den övergripande processen. Tydliga målprocesser bidrar till att tydliggöra och skapa en transparens i mål- och budgetarbetet.
- Se över den kommunövergripande fördelningsmodellen och säkerställ att nämndernas budgetramar är ändamålsenliga utifrån de av fullmäktige uppsatta målen och verksamheternas förutsättningar. Den kommunövergripande modellen kan med fördel förtydligas och dokumenteras för att öka förståelsen för budgetramarna och transparensen i budgetprocessen.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden ser över och dokumenterar en fördelningsmodell för sin verksamhet. Fördelningen bör ha sin utgångspunkt i de av fullmäktige uppsatta målen, politiska beslut, befolkningsutveckling, lagstiftning m.m.
- Omsorgsnämnden och Utbildningsnämnden ser över och aktualiserar sina fördelningsmodeller. Fördelningsmodellerna bör ha sin utgångspunkt i de av fullmäktige uppsatta målen, politiska beslut, befolkningsutveckling, lagstiftning m.m.
- Se över möjligheterna att utveckla prognosarbetet med tillgång till verktyg för ett mer systematiskt arbete samt säkerställ att nämnderna, med särskilt fokus på Omsorgsnämnden och Utbildningsnämnden, ser över sitt prognosarbete och säkerställer en god kunskap om förändringar i prognoserna för bättre förutsättningar ett systematiskt åtgärdsarbete.
- Säkerställ att nämnderna att rapporteringen till även fortsättningsvis sker löpande och att rapporteringen ger tillräckliga underlag för nödvändiga beslut.
- Det är väsentligt att Arbetsmarknad- och socialnämnden, Utbildningsnämnden och Omsorgsnämnden säkerställer att tillräckliga åtgärder vidtas för att bedriva verksamheten inom de av fullmäktige tilldelade ramarna.
- Kommunstyrelsen fortsätter att löpande följa den ekonomiska utvecklingen inom nämnderna men att kompletterar detta med kommunövergripande åtgärder som ger effekt på den ekonomiska utvecklingen.

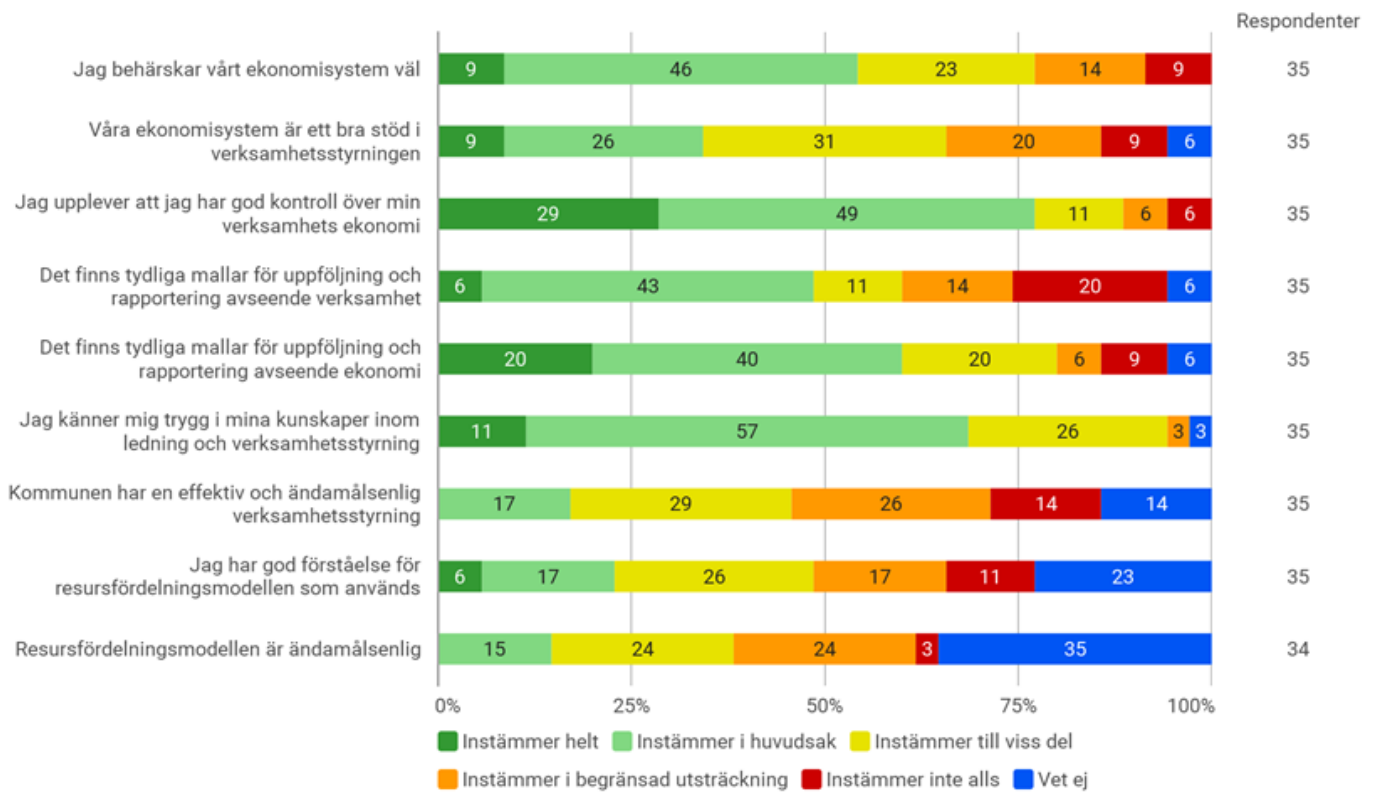
# Bilagor

Som en del av granskningen har en webbenkät skickats ut till enhets- och verksamhetschefer med budgetansvar inom respektive förvaltning. Enkäten skickades ut till totalt 78 personer och besvarades av 36 personer vilket motsvarar en svarsfrekvens på 46%. Enkäten var öppen och möjlig att besvara mellan maj-augusti och ett flertal påminnelser för att öka svarsfrekvensen skickades ut.

Totalt ställdes 30 frågor varav 11 avser budgetprocessen och 19 avser verksamhetsstyrning. Nedan återges respektive fråga samt erhållna svar i diagramform.







2020-11-17

Hanna Franck Larsson

*Uppdragsledare*

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i [Ljusdals kommun] enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-03-10. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.