

SURAHAMMARS KOMMUN

REVISORERNA

2019-11-14

Till

Kommunstyrelsen

Barn- och bildningsnämnden

Bygg- och miljönämnden

Socialnämnden

För kännedom

Kommunfullmäktige

Granskning av kommunstyrelsens och nämndernas styrning och uppföljning av ekonomin.

Surahammar kommuns revisorer har genomfört en granskning av kommunstyrelsens och nämndernas styrning och uppföljning av ekonomin.

Granskningen ingår i revisionsplanen för år 2019.

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och nämndernas ekonomistyrning och ekonomiska uppföljning, med fokus på uppföljning är ändamålsenlig.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och nämndernas ekonomistyrning och ekonomiska uppföljning är inte helt ändamålsenlig.

Vi anser att ekonomi kunde styras på ett betydligt tydligare och effektivare sätt framför allt genom att avge årsprognos vid respektive uppföljningstillfälle, införa periodiserad budget samt implementera ett budget- och prognosverktyg. Periodiserad budget och ett prognosverktyg underlättar mycket för ansvariga chefer vid uppföljning.

Vår bedömning är att det i någon mån finns uppföljningsmodeller i form av bland annat att majoriteten av budgetansvariga tillsammans med ansvarig ekonom följer upp ekonomi.

Nämnden/styrelsen får i olika utsträckning ta del av information gällande ekonomi. Vår bedömning är att resultatrapporter (månadens utfall ställt mot budget) som presenteras vid uppföljningstillfällena är sekundärt att presentera. Utfall och budget ger en bild av nuläget däremot ger de ingen bild av det förväntade utfallet för året (årsprognos). För att nämnd/styrelse ska kunna styra ekonomin utifrån de uppgifter som lämnas anser vi att det mest primära att ta del av för nämnd/styrelse är årsprognosen.

Vi har inom ramen för denna granskning tagit del av tidplan för delårs- samt årsbokslut däremot finns det inga fastslagna tidplaner för övrig uppföljning. Månadsuppföljningarna genomförs med olika frekvens i de olika nämnderna/styrelsen. Vi anser att kommunstyrelsen bland annat utifrån sin uppsiktsplikt fastslår med vilken periodicitet uppföljning/prognostisering av ekonomin ska ske. Vår bedömning är att uppföljning/ prognostisering bör ske månatligen. Dock kan vissa månader så som exempelvis en sommarmånad undantas.

Vi anser att det är anmärkningsvärt att ingen av de nämnder som prognostiserar underskott av den egna nämnden fått i uppdrag att exempelvis ta fram åtgärdsplan för en budget i balans. Enligt

SURAHAMMARS KOMMUN

REVISORERNA

uppgift är det sällan som kommunstyrelsen eller nämnd efterfrågat åtgärdsplaner vid befarade underskott.

Vår sammanfattande bedömning är att budget inte används som ett styrande instrument fullt ut.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och i förekommande fall nämnder att:

- Se över det styrande dokumentet *Ekonomi- och verksamhetsstyrning*
- Säkerställa att det styrande dokumentet *Ekonomi- och verksamhetsstyrning* efterlevs
- Se över det styrande dokumentet *Finansiella mål och riktlinjer*
- Se över det styrande dokumentet *Föreskrifter för medelsförvaltning*
- Se över det styrande dokumentet *Särskilda föreskrifter för Surahammars kommuns förvaltning av medel avsatta för pensionsförpliktelser*
- Se över och säkerställa att *Ekonomihandboken* har aktuella manualer, rutinbeskrivningar, lathundar eller dyl. för samtliga processer
- Fastslå med vilken periodicitet uppföljning/prognostisering av ekonomin ska ske
- Vid samtliga uppföljningstillfällen lämna årsprognos
- Nämnder/styrelse i protokoll tydliggör det ekonomiska läget
- I protokoll tydliggöra på vilka grunder exempelvis handlings-/åtgärdsplan efterfrågas, när handlings-/åtgärdsplanen ska vara klar, hur uppföljning ska ske etc.
- Se över möjligheterna att införa ett budget- och prognosverktyg som stöd för planerings- och uppföljningsprocessen
- Införa periodiserad budget i samtliga verksamheter
- Genomföra utbildningsinsatser kopplat till ekonomistyrning med jämna intervall
- Se över möjligheterna att införa resursfördelningsmodell inom adekvata verksamhetsområde exempelvis socialnämndens verksamhetsområde samt följa utvecklingen av barn- och bildnings resursfördelningsmodell
- Säkerställa att det finns rutinbeskrivningar/lathundar eller dyl. över samtliga delar i uppföljnings- och prognosprocesserna
- Säkerställa att samtliga budgetansvariga ges möjlighet/tillgång till resurser i form av ekonom/controller eller dyl. i arbetet med ekonomisk uppföljning.
- Säkerställa att samtliga budgetansvariga deltar vid uppföljning av ekonomin.

Kommunrevisionen emotser svar senast 2020-01-31 på vilka åtgärder samt tidplan för åtgärderna som kommunstyrelsen och nämnderna har för avsikt att vidta med anledning av ovanstående synpunkter samt de rekommendationer och vad som för övrigt redovisas i rapporten.

För kommunrevisionen i Surahammars 2019-11-14.

Kjell Wadelius
Bitr. revisionsordförande



Granskning av kommunstyrel- sens och nämndernas styr- ning och uppföljning av eko- nomi

Rapport

Surahammars kommun

KPMG AB

2019-11-14

Antal sidor 19

Antal bilagor 1



Surahammars kommun

Granskning av kommunstyrelsens och nämndernas styrning och uppföljning av ekonomi

2019-11-14

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Styrande- och stödjande dokument	5
3.2	Uppföljnings- och prognosprocessen	7
3.3	Enkätredovisning	11
4	Slutsats och rekommendationer	17
4.1	Rekommendationer	17

1 Sammanfattning

Vi har av Surahammars kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunstyrelsen och nämndernas ekonomistyrning och ekonomiska uppföljning, med fokus på uppföljning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och nämndernas ekonomistyrning och ekonomiska uppföljning, med fokus på uppföljning är ändamålsenlig.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och nämndernas ekonomistyrning och ekonomiska uppföljning är inte helt ändamålsenlig.

Vi anser att ekonomi kunde styras på ett betydligt tydligare och effektivare sätt framför allt genom att avge årsprognos vid respektive uppföljningstillfälle, införa periodiserad budget samt implementera ett budget- och prognosverktyg. Periodiserad budget och ett prognosverktyg underlättar mycket för ansvariga chefer vid uppföljning.

Vår bedömning är att det i någon mån finns uppföljningsmodeller i form av bland annat att majoriteten av budgetansvariga tillsammans med ansvarig ekonom följer upp ekonomi.

Nämnden/styrelsen får i olika utsträckning ta del av information gällande ekonomi. Vår bedömning är att resultatrapporter (månadens utfall ställt mot budget) som presenteras vid uppföljningstillfällena är sekundärt att presentera. Utfall och budget ger en bild av nuläget däremot ger de ingen bild av det förväntade utfallet för året (årsprognos). För att nämnd/styrelse ska kunna styra ekonomin utifrån de uppgifter som lämnas anser vi att det mest primära att ta del av för nämnd/styrelse är årsprognosen.

Vi har inom ramen för denna granskning tagit del av tidplan för delårs- samt årsbokslut däremot finns det inga fastslagna tidplaner för övrig uppföljning. Månadsuppföljningarna genomförs med olika frekvens i de olika nämnderna/styrelsen. Vi anser att kommunstyrelsen bland annat utifrån sin uppsiktsplikt fastslår med vilken periodicitet uppföljning/prognostisering av ekonomin ska ske. Vår bedömning är att uppföljning/prognostisering bör ske månatligen. Dock kan vissa månader så som exempelvis en sommarmånad undantas.

Vi anser att det är anmärkningsvärt att ingen av de nämnder som prognostiserar underskott av den egna nämnden fått i uppdrag att exempelvis ta fram åtgärdsplan för en budget i balans. Enligt uppgift är det sällan som kommunstyrelsen eller nämnd efterfrågar åtgärdsplaner vid befarade underskott.

Vår sammanfattande bedömning är att budget inte används som ett styrande instrument fullt ut.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och i förekommande fall nämnder att:

— Se över det styrande dokumentet *Ekonomi- och verksamhetsstyrning*

Surahammars kommun

Granskning av kommunstyrelsens och nämndernas styrning och uppföljning av ekonomi

2019-11-14

- Säkerställa att det styrande dokumentet *Ekonomi- och verksamhetsstyrning* efterlevs
- Se över det styrande dokumentet *Finansiella mål och riktlinjer*
- Se över det styrande dokumentet *Föreskrifter för medelsförvaltning*
- Se över det styrande dokumentet *Särskilda föreskrifter för Surahammars kommuns förvaltning av medel avsatta för pensionsförpliktelser*
- Se över och säkerställa att *Ekonomihandboken* har aktuella manualer, rutinbeskrivningar, lathundar eller dyl. för samtliga processer
- Fastslå med vilken periodicitet uppföljning/prognostisering av ekonomin ska ske
- Vid samtliga uppföljningstillfällen lämna årsprognos
- Nämnder/styrelse i protokoll tydliggör det ekonomiska läget
- I protokoll tydliggöra på vilka grunder exempelvis handlings-/åtgärdsplan efterfrågas, när handlings-/åtgärdsplanen ska vara klar, hur uppföljning ska ske etc.
- Se över möjligheterna att införa ett budget- och prognosverktyg som stöd för planerings- och uppföljningsprocessen
- Införa periodiserad budget i samtliga verksamheter
- Genomföra utbildningsinsatser kopplat till ekonomistyrning med jämna intervall
- Se över möjligheterna att införa resursfördelningsmodell inom adekvata verksamhetsområde exempelvis socialnämndens verksamhetsområde samt följa utvecklingen av barn- och bildnings resursfördelningsmodell
- Säkerställa att det finns rutinbeskrivningar/lathundar eller dyl. över samtliga delar i uppföljnings- och prognosprocesserna
- Säkerställa att samtliga budgetansvariga ges möjlighet/tillgång till resurser i form av ekonom/controller eller dyl. i arbetet med ekonomisk uppföljning.
- Säkerställa att samtliga budgetansvariga deltar vid uppföljning av ekonomin.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Surahammars kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunstyrelsen och nämndernas ekonomistyrning och ekonomiska uppföljning, med fokus på uppföljning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Enligt kommunallagen ska kommuner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Budgetföljsamhet som fungerar väl stärker kommunens förutsättningar för att uppnå god ekonomisk hushållning.

Kommunstyrelsen och nämnderna uppvisade 2018 ett totalt underskott om 17,4 Mnkr varav barn- och bildningsnämnden hade ett underskott om 14,0 Mnkr och socialnämnden 5,4 Mnkr. Kommunstyrelsen och bygg- och miljönämnden uppvisade mindre överskott.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunstyrelsen och nämndernas ekonomistyrning och ekonomiska uppföljning, behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen övergripande syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och nämndernas ekonomistyrning och ekonomiska uppföljning, med fokus på uppföljning är ändamålsenlig.

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

Del 1

- Vilka styrande- och stödjande dokument för ekonomistyrning/ekonomisk uppföljning finns, med fokus på uppföljning?
- Finns väl utvecklade uppföljningsmodeller för att kunna styra ekonomin på ett effektivt sätt?
- Hur ser uppföljnings- och prognosprocessen ut?
- Finns en väl fungerande rapportering av verksamheternas ekonomi?
- Med vilken periodicitet sker ekonomisk uppföljning och årsprognos?
- Fungerar budgeten som ett styrinstrument?
- I vilken utsträckning vidtas åtgärder med anledning av eventuella avvikelser vid ekonomiuppföljningen?

Del 2

- Anser chefer med budgetansvar att de har tillräcklig kompetens och resurser för att ta det ekonomiska ansvaret?

Granskningen avgränsas till att omfatta den ekonomiska styrningen och uppföljningen i kommunstyrelsen, barn- och bildningsnämnden, bygg- och miljönämnden samt socialnämnden.

Granskningen avser kommunstyrelsen, barn- och bildningsnämnden, bygg- och miljö-nämnden samt socialnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Gällande lagar och rekommendationer avseende
- Tillämpbara interna regelverk, policies och beslut

2.3 Metod

Granskningens del 1 har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med kommunchef, förvaltningschefer, ekonomichef samt ekonomer för respektive förvaltning.

Granskningens del 2 har genomförts genom enkäter till chefer med ett budgetansvar i kommunen.

Rapporten är faktakontrollerad av ekonomichefen.

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrande- och stödjande dokument

Enligt företrädare för verksamheten pågår det ett arbete med att ta fram en styrmodell för Surahammar kommun. Den nya styrmodellen ska innefatta de ekonomiska processerna. Det pågår enligt uppgift även ett arbete med att se över befintliga styrande dokument då dessa bland annat är föråldrade.

3.1.1 Ekonomi- och verksamhetsstyrning

Av *Ekonomi- och verksamhetsstyrning*¹ från år 2001 framgår att dokumentet är avsett att vara ett övergripande policydokument med lång livslängd. Till detta finns ett antal bilagor (Budgetprinciper, Principer för drift i form av intraprenad, Leasing, Investering samt Internhyror).

Huvudprinciperna för ekonomi- och verksamhetsstyrningen betonar, enligt fastslagen policy, processerna för planering, samordning och uppföljning/utvärdering.

För den löpande uppföljningen stipuleras att respektive nämnd/styrelse ansvarar för uppföljning av ekonomi och verksamhet under året. Uppföljningarna redovisas via nämnderna till kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen begär in ett antal uppföljningar för nämnder, styrelser och bolag som ägs till 100 % av kommunen. En av dessa uppföljningar utgörs av delårsrapport medan

¹ KS 2001-06-05

övrige uppföljningarna enligt fastställt dokument är resultatuppföljningar med prognos för hela året. Särskild tidplan för prognosarbetet fastställs varje år.

Delårsrapporten upprättas enligt bestämmelserna i lagen om kommunal redovisning. Delårsrapporten omfattar en period av minst hälften och högst två tredjedelar av räkenskapsåret. Delårsrapporten delges kommunfullmäktige.

I uppföljningarna ska enligt det styrande dokumentet visa förväntat resultat (prognos) jämfört mot budgeterat anslag, både avseende ekonomi och verksamhetsutfall. Ett antal nyckeltal, olika för olika verksamhetsgrenar, utformas och används såväl vid budgetering som prognos och årsbokslut.

En viktig del enligt av uppföljningen är enligt *Ekonomi- och verksamhetsstyrning* den personalekonomiska uppföljningen där ett antal faktorer såsom sjukskrivningar, antal anställda etc. skall redovisas vid uppföljningstillfällena.

3.1.2 Övergripande ekonomistyrning

I *Finansiella mål och riktlinjer*² fastslås de övergripande målen i form av; vad resultatet ska uppgå till, hur investeringar, pensionsskulden och långfristiga skulder ska hanteras.

För att uppnå de övergripande finansiella målen fastställs vidare i riktlinjen ett antal nyckeltal som "kan vara av värde för bedömningen av om kommunen uppfyller de övergripande målen".

Föreskrifter för medelsförvaltning är från år 1996 och *Särskilda föreskrifter för Surahammars kommuns förvaltning av medel avsatta för pensionsförpliktelser*³ från år 2000.

3.1.3 Stödande dokument

På kommunens intranät finns en *Ekonomihandbok* där budgetansvariga kan hämta generella manualer så som exempelvis manual för; attest, debitering, kassarutiner, leverantörsfakturor och moms. Dock är det enligt företrädare för verksamheten mycket i handboken som är inaktuellt och saknas. Handboken är enligt uppgift nu föremål för översyn.

3.1.3.1 Bedömning, Styrande- och stödande dokument

Det styrande dokumentet *Ekonomi- och verksamhetsstyrning* anser vi till viss del är ett adekvat styrande dokument avseende ekonomistyrning/uppföljning. Dock anser vi att det finns behov av att tydliggöra och uppdatera dokumentet bland annat eftersom vi tagit del av ytterligare bilagor som är kopplat till styrdokumentet men inte finns hänvisat till i dokumentet samt att andra bilagor saknas helt. Vidare anser vi att det styrande dokumentet inte efterlevs fullt ut. Bland annat tas det inte fram prognoser vid samtliga uppföljningar (endast resultatuppföljning tas fram) samt att det saknas tidplan för månadsuppföljning etc. Däremot finns fastställd tidplan för delårs- samt årsbokslut.

² KF 2001-06-18

³ KF 1996-11-25 § 140

Riktlinjen *Finansiella mål och riktlinjer* från år 2001 behöver ses över bland annat eftersom det i riktlinjen hänvisas till den gamla kommunallagen. Vidare anser vi att det finns behov att se över de styrande dokumenten *Föreskrifter för medelsförvaltning*, fastställt år 1996 samt *Särskilda föreskrifter för Surahammars kommuns förvaltning av medel avsatta för pensionsförpliktelser*, från år 2000.

På kommunens intranät finns en *Ekonomihandbok* där budgetansvariga kan hämta generella tillämpningsanvisningar. Dock är det mycket i *Ekonomihandboken* som är inaktuell och saknas. Vår bedömning är att det finns behov av att se över och säkerställa att det finns aktuella manualer, rutinbeskrivningar, lathundar eller dyl. för samtliga processer kopplat till *Ekonomihandboken*.

Sammanfattningsvis anser vi att det till stor del saknas eller finns behov av att uppdatera styrande- och stödjande dokument som kan kopplas mot ekonomisk uppföljning och ekonomistyrning.

3.2 Uppföljnings- och prognosprocessen

Nämnder/styrelse lämnar årsprognos över ekonomin vid tre tillfällen per år, vid det lagstadgade delårsbokslutet (vilket i Surahammar sker per sista juli), per sista mars samt per sista oktober. Utöver dessa helårsprognoser finns det inga uttalade uppföljningar som nämnders/styrelse ska genomföra under verksamhetsåret.

Förvaltningarna genomför månadsuppföljning av ekonomi genom att ställa månadens budget mot månadens utfall. Uppföljning av utfall mot budget sker av de flesta förvaltningarna linjärt dvs. en tolfedel av budget per månad exempelvis för maj månad används riktmärket 5/12 av budget som jämförs mot maj månads utfall. För vissa grupper inom socialtjänstens verksamhetsområde används ett differentierat riktmärke. Månadsuppföljningarna genomförs med olika frekvens i olika förvaltningar. Vissa förvaltningar följer upp ekonomin varje månad medan andra följer upp de flesta av årets månader med undantag av januari och juni månad.

Ekonomichefen informerar övergripande om det ekonomiska läget (budget och utfall) för kommunstyrelsen månatligen, detta är enligt uppgift en nyttillkommen punkt på kommunstyrelsens dagordning. Av kommunstyrelsens protokoll framgår inte hur det ekonomiska läget ser ut vid tillfället för redovisningen. Styrelsen beslutar "att tacka för informationen".⁴

Kommunstyrelsen gav vid sammanträdet i maj socialnämnden samt barn- och bildningsnämnden i uppdrag att ta fram en åtgärdsplan.⁵ Dock framgår det inte av protokoll varför socialnämnden eller barn- och bildningsnämnden fick detta uppdrag eller hur det ekonomiska läget såg ut vid denna tidpunkt.

Det finns inga framtagna manualer, lathundar etc. avseende ekonomisk uppföljningar inom kommunen.

Det finns kommungemensamma mallar som ska användas vid ekonomisk uppföljning. Dock sker det enligt uppgift en hel del manuell handpåläggning ("klipp- o klistra") vid

⁴ KS 2019-04-01 § 50, KS 2019-02-18 § 19

⁵ KS 2019-05-06 § 71

uppföljnings-/prognostillfällena. Detta sker framför allt när materialet ska skicka vidare i kedjan exempelvis från nämnd till kommunstyrelsen. Ett verksamhetssystem skulle enligt verksamhetsföreträdare underlätta rapporteringen.

Variationen över ekonomisk kontroll är enligt företrädare för verksamheten stor, en del budgetansvariga har fullständig kontroll över sin budget medan andra har mindre bra kontroll.

Uppfattningen bland vissa verksamhetsföreträdare är att en del av de budgetansvariga använder budget som ett styrmedel medan andra ser det mer som en rekommendation.

Vid intervjuer ansåg de flesta att de budgetansvariga har tillräckligt med resurser och kompetens för att kunna genomföra ekonomiska uppföljningar. Dock framkom det att det saknas och finns behov av grundutbildning i ekonomi för nyanställda chefer/budgetansvariga. Det genomförs viss utbildningsinsats inom ekonomiområdet exempelvis fakturahantering. Vidare ansåg vissa att det fanns behov av att tydliggöra bland annat hur anställningsavtal ska skrivas och hanteras. Detta eftersom det kan kostar pengar att inte ha korrekt upprättade anställningsavtal.

Perioder stängs i ekonomisystemet månatligen. Periodiseringar vänds per automatik när en specifik verifikationstyp används.

Under kommunstyrelsen finns det budgeterat en buffert för eventuella oförutsedda utgifter.

3.2.1 Nämndernas uppföljning- och prognosprocess

Nedan beskrivs barn- och bildningsförvaltningens uppföljnings- och prognosprocess så som vi uppfattat den.

Inför den månatliga ekonomiska uppföljningen går ansvarig ekonom på förvaltningen översiktligt igenom bland annat bokföring och fakturaflödet. Vid upptäckt av eventuella felaktigheter kontaktas ansvarig chef för åtgärd och korrigerings.

Samtliga budgetansvariga träffar månatligen (förutom januari och juni månad) förvaltningsekonom för uppföljning av ekonomi. Inom barn- och bildningsförvaltningen verksamhetsområde deltar även respektive skolassistent vid uppföljningstillfällena. Till månadsuppföljningarna tar ekonom fram underlag i form av bland annat föregående månads utfall och månadens utfall vilket ställt mot budget. Även skolassistenterna på respektive område kan vara behjälpliga med att ta fram underlag till rektorer och förskolechefer. Utifrån vad utfallet visar förs det diskussioner om varför utfallet ligger där det ligger.

Vid de tre årliga prognostillfällena (delårsbokslut, per sista mars, per sista oktober) ställer ansvarig chef tillsammans med ekonom helårsprognos för respektive verksamhet. Upplägget för prognosprocessen är detsamma som vid den månatliga uppföljningen, vilken beskrivs ovan, men med tillägget att helårsprognos ställs.

Det finns inga framtagna manualer avseende ekonomisk uppföljningar inom barn- och bildningsförvaltningen.

Surahammars kommun

Granskning av kommunstyrelsens och nämndernas styrning och uppföljning av ekonomi

2019-11-14

För att budgetansvariga inte ska få fel ekonomisk information vid uttag av rapporter ur verksamhetssystemet har ekonom på förvaltningen gjort en "egen rapport" till varje budgetansvarig.

Inom barn- och bildnings verksamhetsområde används en viss form av resursfördelningsmodell för fördelning av budget. Dock är denna modell inte helt komplett och är enligt företrädare för verksamheten under omarbetning.

När ekonomen på förvaltningen sammanställt månads-/prognosuppföljningarna mailas dessa till samtliga budgetansvariga i syfte att delge det ekonomiska läget samt för att få in synpunkter innan uppföljningen skickas vidare till nämnden.

Nämndens ordförande och förvaltningschef träffas veckovis. Vid dessa träffar diskuteras bland annat nämndens ekonomiska läge. Barn- och bildningsnämnden får vid varje nämndssammanträde en föredragning om det ekonomiska läget (månadsrapport eller prognosrapport) av ekonom på förvaltningen. Av de nämndsprotokoll vi tagit del av framgår att nämnden beslutar "tacka för informationen"⁶.

Ekonom på förvaltningen redovisar utfall mot budget till kommunens rektorsgrupp vid flertalet tillfällen per termin.

Vid intervju uppgav företrädare för verksamheten att de av kommunstyrelsen fått i uppdrag att ta fram en handlingsplan för att komma ner i tilldelad budgetram.

Nedan beskrivs socialförvaltningen samt bygg- och miljöförvaltningens uppföljnings- och prognosprocess så som vi uppfattat den.

Inför månadsuppföljningarna går ansvarig ekonom för socialtjänsten och bygg- och miljö tillsammans med samtliga budgetansvariga igenom utfall jämfört med budget. Förvaltningschef för socialtjänstens verksamhetsområde deltar tillsammans med respektive budgetansvarig vid uppföljningstillfällena.

Ordförande och vice ordförande för socialnämnden går månatligen tillsammans med förvaltningschef och ekonom igenom det ekonomiska läget.

Bedömning av utfall mot budget görs linjärt mot budget dvs. 1/12 per månad exempelvis för augusti månad används riktmärket 8/12 av budget mot augusti månads utfall. För personalkostnader används ett differentierat riktmärke inom vissa grupper inom socialtjänstens verksamhetsområde dvs. inte 1/12 av budget per månad. Detta eftersom socialtjänsten är ett personalintensivt verksamhetsområde med verksamhet alla dygnets timmar året runt samt att det vid sommarsemestrar går åt mer resurser. Eventuella avvikelser mot budget förklaras enligt företrädare för verksamheten i den mall som förvaltningen använder sig av för redovisning.

Prognos lämnas vid tre tillfällen per år, vid det lagstadgade delårsbokslutet, per sista mars och per sista oktober. Upplägget för prognosprocessen är detsamma som vid den månatliga uppföljningen, vilken beskrivs ovan, men med tillägget att helårsprognos ställs.

Ansvarig ekonom presenterar det ekonomiska läget för socialnämndens arbetsutskott. Vid dessa tillfällen deltar även budgetansvariga för att kunna svara på eventuella frågor. Vidare presenteras resultatet på ett mer övergripande sätt för socialnämnden på

⁶ BOB 2019-03-11 § 16, 2019-04-23 § 30, 2019-06-10 § 40.

nämndssammanträdena. I specifik beslutspunkt beslutar socialnämnden att; "budget-uppföljning rapporteras till kommunstyrelsen samt tackar för informationen".⁷

Bygg- och miljönämnden får ta del av det ekonomiska läget av förvaltningens ekonom.⁸ I specifik beslutspunkt beslutar nämnden att "tacka för informationen".

3.2.1.1 *Bedömning, Uppföljning- och prognosprocessen*

Av det styrande dokumentet *Ekonomi- och verksamhetsstyrning* framgår att ett antal uppföljningar ska ske varav en uppföljning utgör delårsrapport samt att kommunstyrelsen begär in ett antal uppföljningar av nämnder, styrelser och bolag. Särskild tidplan för prognosarbetet ska fastställas varje år. Vi har inom ramen för denna granskning tagit del av tidplan för delårs- samt årsbokslut däremot finns det inga fastslagna tidplaner för övrig uppföljning. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen bland annat utifrån sin uppsiktsplikt fastslår med vilken periodicitet uppföljning/prognostisering av ekonomin ska ske. Vår bedömning är att uppföljning/prognostisering bör ske månatligen. Dock kan vissa månader så som exempelvis en sommarmånad undantas. Vi anser att det är mycket bra att budgetansvariga, ansvarig ekonom och i viss utsträckning förvaltningschef tillsammans följer upp ekonomi.

Enligt det styrande dokumentet *Ekonomi- och verksamhetsstyrning* ska det förväntade resultatet (årsprognos) jämföras med budgeterat anslag, både avseende ekonomi och verksamhetsutfall, vid uppföljningstillfällena. Vid intervjuer uppgavs att respektive nämnd lämnade årsprognos vid tre tillfällen under året (delårsrapport per sista juli, sista mars samt sista oktober). Utöver dessa tillfällen lämnades istället resultatrapport. Inför varje månadsuppföljning arbetas det en hel del med att periodisera intäkter och kostnader vilket är bra utifrån rättvisandeperspektivet. Dock är vår bedömning att resultatrapporter (månadens utfall ställt mot budget) som presenteras vid uppföljningstillfällena är sekundärt att presentera månadsvis. Utfall och budget ger en bild av nuläget däremot ger de ingen bild av det förväntade utfallet för året (årsprognos). För att nämnd/styrelse ska kunna styra ekonomin utifrån de uppgifter som lämnas anser vi att det mest primära att ta del av för nämnd/styrelse är årsprognosen. Vi anser att ställa prognos för helåret är en av de viktigaste uppgifterna för att kunna parera eventuella underskott. Med anledning av ovanstående resonemang samt för att säkerställa att det styrande dokumentet *Ekonomi- och verksamhetsstyrning* efterlevs rekommenderar vi att det vid samtliga uppföljningstillfällen lämnas årsprognos.

Att kommunstyrelsen i maj månad beslutade om åtgärdsplan från socialnämnden samt barn- och bildningsnämnden anser vi är ett steg i rätt riktning för att ta grepp om den ekonomiska styrningen. Dock framgick det inte av protokoll varför de två nämnderna fick detta uppdrag men vi utgår från att nämnderna fick uppdraget utifrån befarade underskott. För att få en tydlig styrning av nämnder/styrelse ekonomi anser vi att det är viktigt att det av nämnds-/styrelseprotokoll framgår hur det ekonomiska läget vid den givna tidpunkten ser ut (årsprognos) samt att det med utgångspunkt av det ekonomiska läget som lämnas i rapporterna finns tydliga beslut om att åtgärder vidtas när så be-

⁷ SN 2019-03-05 § 39, SN 2019-03-26 § 64, SN 2019-04-24 § 92, SN 2019-06-18 § 135

⁸ BMn 2019-05-13 §23, BMn 2019-06-17 §30

hövs. Vi rekommenderar därför nämnder/styrelse att i protokoll tydliggöra det ekonomiska läget genom helårsprognos och att det när åtgärder vidtas tydligt framgår på vilka grunder exempelvis handlings-/åtgärdsplan efterfrågas, när handlings-/åtgärdsplanen ska vara klar, hur uppföljning ska ske etc. Vidare anser vi att det är anmärkningsvärt att ingen av de nämnder som prognostiserar underskott av den egna nämnden fått i uppdrag att exempelvis ta fram åtgärdsplan för en budget i balans.

Det sker en hel del manuell handpåläggning vid de ekonomiska uppföljningarna. För att få en bättre överblick och kontroll vid uppföljnings-/prognostillfällen samt för att minimera manuell hantering rekommenderar vi att se över möjligheterna att införa ett budget- och prognosverktyg som stöd för planerings- och uppföljningsprocessen. Ett budget- och prognosverktyg är även till stor hjälp vid periodisering av budget. Idag förhåller sig verksamheterna, med vissa undantag, till linjär budget dvs. 1/12 del per månad. Då det inom de flesta verksamhetsområden inte är ett korrekt/adekvat riktmärke (1/12 del) rekommenderar vi att införa periodiserad budget i samtliga verksamheter. Att använda sig av ett planerings- och prognosverktyg som stöd underlättar ekonomistyrningsprocessen.

Vår bedömning är att det saknas återkommande adekvata utbildningsinsatser kopplat till området ekonomistyrning. Vid intervjuer framkom att de saknades exempelvis grundutbildning i ekonomi för nyanställda chefer/budgetansvariga. I sammanställningen av enkätundersökningen framkom även att medarbetare ansåg att de inte hade tillräcklig kompetens inom området ekonomi, se även avsnitt 3.3.3. Vi rekommenderar att införa utbildningsinsatser med jämna intervall förslagsvis två gånger om året.

Vi noterar att perioder stängs och periodiseringar vänds per automatik i ekonomisystemet månatligen. Detta anser vi är bra då det minskar risken för eventuella felaktigheter vid manuell hantering samt säkerställer redovisningen.

Användning av resursfördelningsmodeller är vanligt framför allt inom socialtjänsten och skolan/förskolans verksamhetsområde. Inom barn- och bildningsnämndens verksamhetsområde finns det enligt företrädare för verksamheten en resursfördelningsmodell som inte kan ses som ett fullgott verktyg för fördelning av budget. Modellen är under omarbetning. I Surahammars kommun används ingen resursfördelningsmodell för socialtjänstens verksamheter. Att använda sig av resursfördelningsmodeller är överlag ett bra verktyg för att kunna styra ekonomin varför vi rekommenderar att se över möjligheterna att införa resursfördelningsmodell inom socialtjänstens verksamhetsområde. Vidare rekommenderar vi att följa utvecklingen av barn- och bildnings resursfördelningsmodell.

Då det inte finns några manualer, lathundar etc. för hur den ekonomiska uppföljningen ska hanteras rekommenderar vi att kommunstyrelsen säkerställa att det finns rutinbeskrivningar/lathundar eller dyl. över samtliga delar i uppföljnings- och prognosprocesserna.

3.3 Enkätredovisning

Inom ramen för denna granskning genomfördes en enkätundersökning. Samtliga 27 personer som har ett budgetansvar i Surahammars kommun gavs möjlighet att svara på enkäten. Totalt svarade 21 personer (78 %).

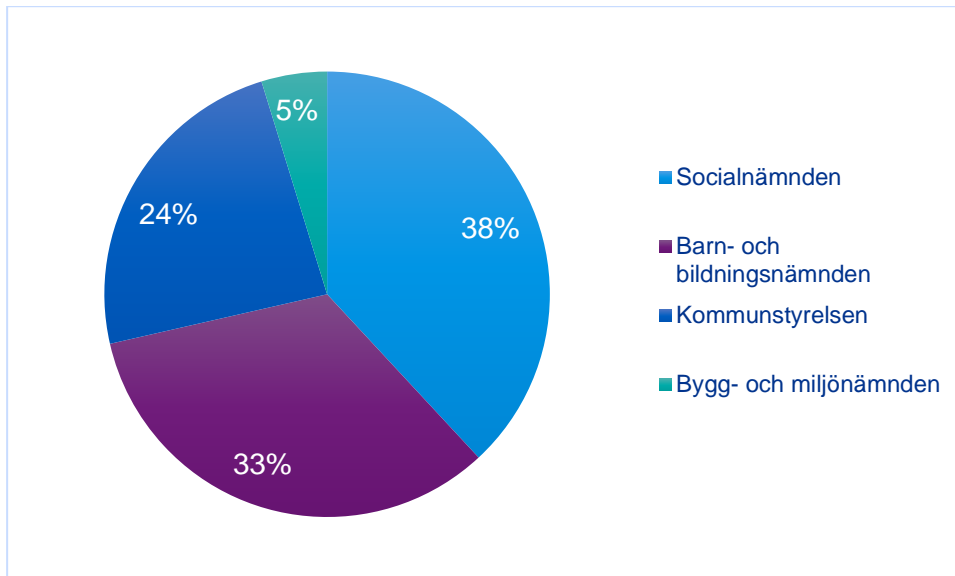
Surahammars kommun

Granskning av kommunstyrelsens och nämndernas styrning och uppföljning av ekonomi

2019-11-14

Svaren på frågorna som ställdes i enkäten redovisas nedan. Eventuella kommentarer redovisas i anslutning till respektive fråga.

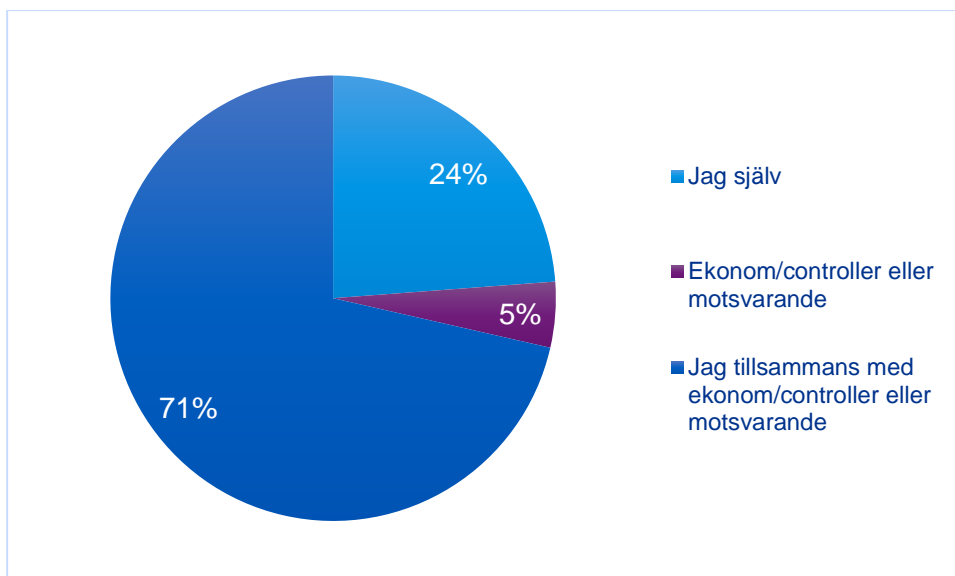
3.3.1 Vilket verksamhetsområde verkar Du inom?



Kommentar

Av de budgetansvariga som svarat på enkäten uppgav 38 % att de arbetade inom socialnämndens verksamhetsområde, 33 % inom barn- och bildningsnämnden, 24 % inom kommunstyrelsen samt 5 % inom bygg- och miljönämndens verksamhetsområde.

3.3.2 Vem gör den ekonomiska uppföljningen för Ditt verksamhetsområde?



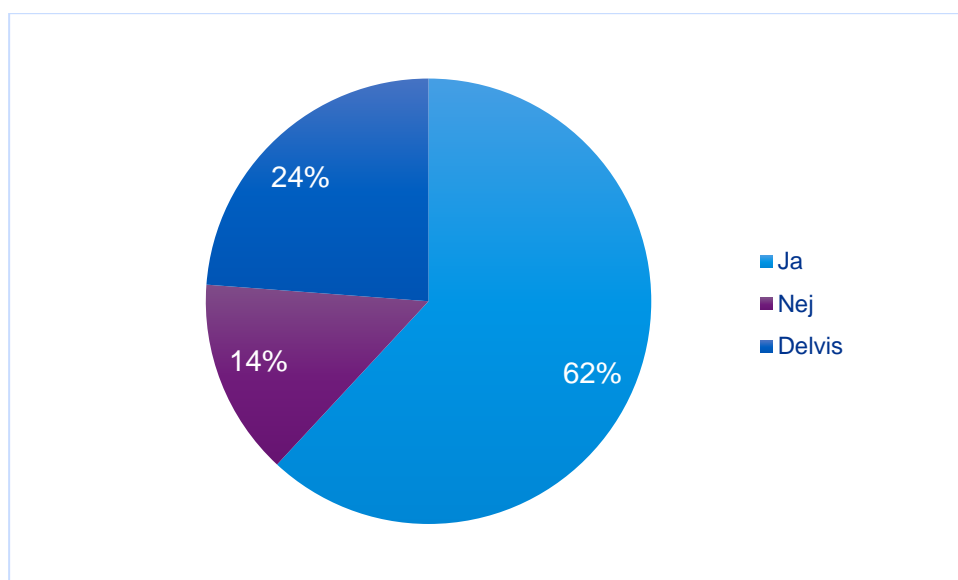
Kommentar

Merparten av de som svarade "Jag själv" (24 %) la till att exempelvis assistent, intendent eller dyl. deltog vid uppföljningstillfällena.

5 % svarade att ekonom/controller eller motsvarande gjorde uppföljningen för den budgetansvarigas verksamhetsområde.

Chefer har ansvar för både verksamheten och ekonomi. För att få en tydlig ekonomistyrning anser vi att samtliga budgetansvariga ska "äga" den egna budgeten och därmed delta vid den ekonomiska uppföljningen. Vi rekommenderar därför att säkerställa att samtliga budgetansvariga deltar vid den ekonomiska uppföljningen.

3.3.3 Anser Du att Du har tillräcklig kompetens för att kunna göra ekonomiska uppföljningar?

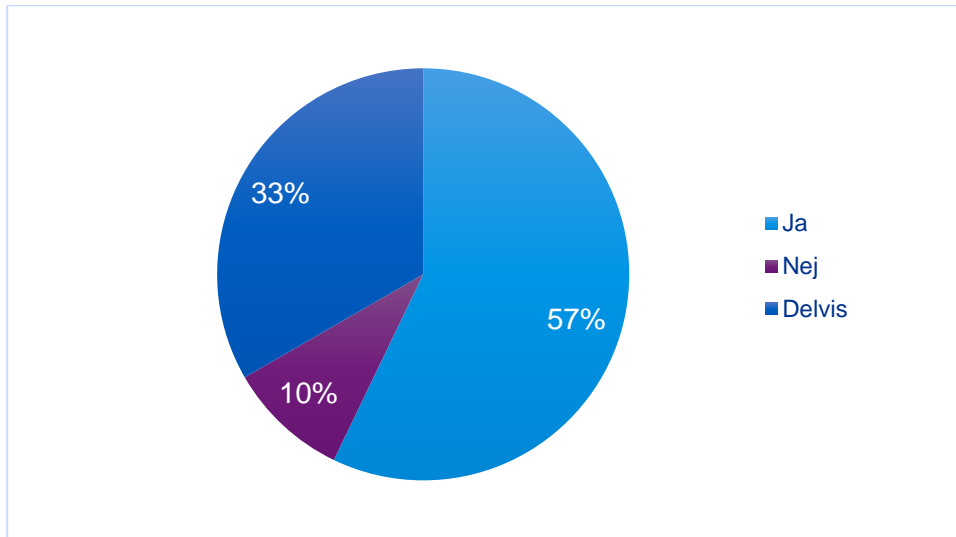


Kommentar

Någon uppgav att hen var självlärd och önskade därför grundläggande utbildning i ekonomi. Någon annan respondent önskade mer utbildningar i ekonomi för att få en djupare kunskap. Ytterligare en uppgav att denne hade erfarenhet av kommunal ekonomi.

Att tre av fyra (Nej 14 % samt Delvis 62 %) uppgav att de inte ansåg sig ha eller de vis inte hade tillräcklig kompetens att genomföra ekonomisk uppföljning menar vi inte är tillfredsställande. Utifrån resultatet i enkäten samt utifrån genomförda intervjuer anser vi att det finns behov utbildningsinsatser i ekonomi och ekonomistyrning för budgetansvariga.

3.3.4 Anser Du att Du har tillräckliga resurser (exempelvis tid, ekonom/controller, verksamhetssystem etc.) för att kunna genomföra adekvata ekonomiska uppföljningar?

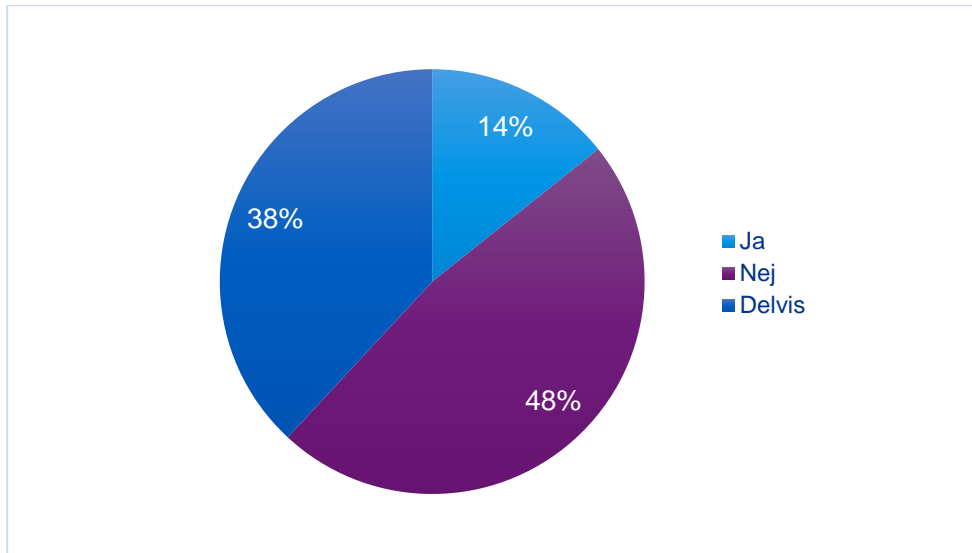


Kommentar

Någon kommenterade att tiden för att kunna göra adekvata ekonomiska uppföljningar ibland saknades. En respondent menade att hen fick bra stöd av ekonom medan en annan uppgav att hen inte hade tillgång till någon ekonom och dess stöd. Av enkätsvaren kunde utläsas att ekonomerna var hårt ansatta och därmed kunde saker som diskuterats falla mellan stolarna och inte bli åtgärdade.

En förutsättning för god ekonomistyrning är att ansvariga chefer har tillgång till resurser framför allt i form av ekonom/controller eller dylikt. Att det finns personer som inte har tillgång till ekonom/controller eller dyl. anser vi inte är bra. Vi rekommenderar därför att säkerställa att samtliga budgetansvariga ges möjlighet/tillgång till resurser i form av ekonom/controller eller dyl. i arbetet med ekonomisk uppföljning.

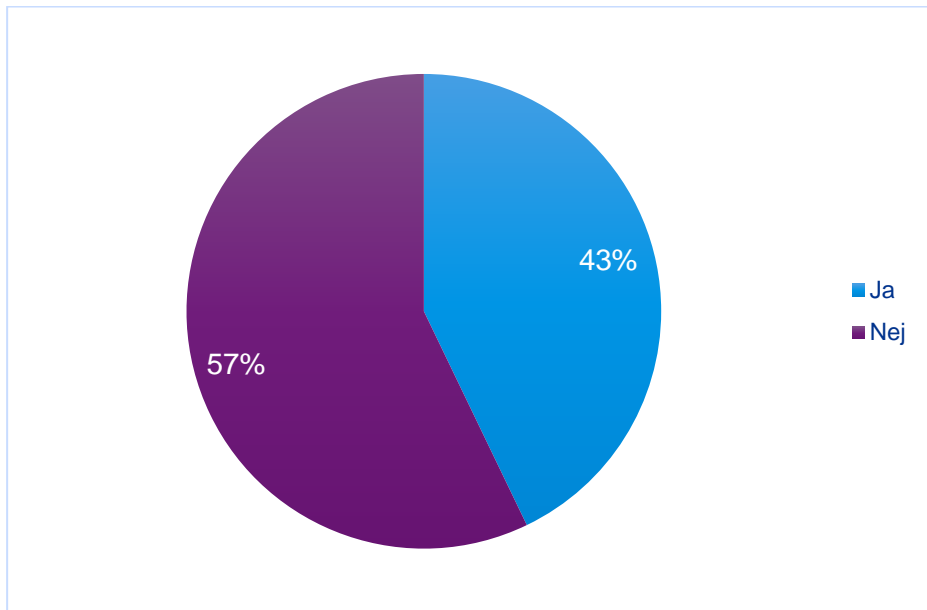
3.3.5 Finns det tydliga anvisningar (exempelvis rutinbeskrivning, lathund etc.) för hur uppföljning och prognostisering av ekonomin ska ske i Surahammars kommun?



Kommentar

Som framgår av rapporten finns inga framtagna manualer, lathundar etc. avseende ekonomisk uppföljningar inom kommunen. 86 % (Nej 48 % samt Delvis 38 %) uppgav att de inte fanns eller att det delvis fanns tydliga anvisningar för uppföljning och prognoser. Vi anser att det är av stor vikt att ha tydliga anvisningar, vad som förväntas levereras samt när i tiden leveranserna ska ske. Vi rekommenderar att ta fram tydliga anvisningar avseende ekonomisk uppföljning samt därtill tydliga tidsplaner (se även avsnitt 3.2).

3.3.6 Anser Du att Du behöver någon form av utbildning för att kunna genomföra adekvata ekonomiska uppföljningar?



Kommentar

Som framgår av bilden ovan anser knappt hälften (43 %) att de behöver utbildning för att kunna genomföra adekvata ekonomiska uppföljningar. Utifrån resultatet i enkäten samt utifrån genomförda intervjuer anser vi att det finns behov utbildningsinsatser i ekonomi och ekonomistyrning för budgetansvariga.

3.3.7 Något Du vill framföra avseende uppföljning av ekonomi?

Sist i enkätundersökningen fanns en öppen fråga där respondenterna gavs möjlighet att framföra tankar, åsikter, funderingar etc. vad gäller uppföljning av ekonomi. Följande kommentarer gavs:

- Personen ansåg sig ha en ekonom som pedagogiskt kunde förklara och i verksamhetssystemet visa hur allt hänger ihop.
- En respondent framhöll vikten av att hen flera gånger per månad satt med budgetansvarig och ekonom, detta för att ha kontroll på ekonomin samt att de höll sig inom tilldelad ram.
- Respondenten ansåg att det viktigt var att även ordförande deltog vid budgetmöten, detta för att ge möjlighet att ha full insyn.
- Blivit bättre med uppföljningar och budget.
- Respondenten ansåg att de var ett bra team som gjorde uppföljningarna tillsammans en gång per månad. Personen framhöll att när hen får en budget att jobba efter så är det den som gäller och att när hen äskar medel (går utanför budget) kommuniceras detta till förvaltningschefen som i sin tur kommunicerar till nämnden.

- En person uppgav att hen ser en icke-kommunikation mellan förvaltningschef och nämnd gällande ekonomiska uppföljningar. Enligt respondenten har detta pågått under lång tid och är inte något nytt. Hen anser att då kommunikationen varit dålig uppstår stora brister.
- Tilldelad budget för året är ett frågetecken då det exempelvis inte är budgeterat för vikarier för vissa enheter.
- En respondent lyfte att hen önskade en bättre enkät som tar hänsyn till kommunens alla verksamheter och med möjlighet till flera svar.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och nämndernas ekonomistyrning och ekonomiska uppföljning inte är helt ändamålsenlig.

Vi anser att ekonomi kunde styras på ett betydligt tydligare och effektivare sätt framför allt genom att avge årsprognos vid respektive uppföljningstillfälle, införa periodiserad budget samt implementera ett budget- och prognosverktyg.

Vi anser att kommunstyrelsen bland annat utifrån sin uppsiktsplikt bör fastslå med vilken periodicitet uppföljning/prognostisering av ekonomin ska ske. Vår bedömning är att uppföljning/prognostisering bör ske månatligen. Dock kan vissa månader så som exempelvis en sommarmånad undantas.

Vidare anser vi att det är anmärkningsvärt att ingen av de nämnder som prognostiserar underskott av den egna nämnden fått i uppdrag att exempelvis ta fram åtgärdsplan för en budget i balans. Vi anser inte att det vidtas åtgärder med anledning av eventuella avvikelser vid ekonomiuppföljningen i tillräcklig utsträckning.

Vår bedömning är att det i någon mån finns uppföljningsmodeller i form av bland annat att majoriteten av budgetansvariga tillsammans med ansvarig ekonom följer upp ekonomi.

Vidare är vår bedömning att det till stor del saknas eller finns behov av att uppdatera styrande- och stödjande dokument som kan kopplas mot ekonomisk uppföljning och ekonomistyrning.

Vi anser att budget inte används som ett styrande instrument fullt ut.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen och i förekommande fall nämnderna att:

- Se över det styrande dokumentet *Ekonomi- och verksamhetsstyrning*
- Säkerställa att det styrande dokumentet *Ekonomi- och verksamhetsstyrning* efterlevs
- Se över det styrande dokumentet *Finansiella mål och riktlinjer*
- Se över det styrande dokumentet *Föreskrifter för medelsförvaltning*

Surahammars kommun

Granskning av kommunstyrelsens och nämndernas styrning och uppföljning av ekonomi

2019-11-14

- Se över det styrande dokumentet *Särskilda föreskrifter för Surahammars kommuns förvaltning av medel avsatta för pensionsförpliktelser*
- Se över och säkerställa att *Ekonomihandboken* har aktuella manualer, rutinbeskrivningar, lathundar eller dyl. för samtliga processer
- Fastslå med vilken periodicitet uppföljning/prognostisering av ekonomin ska ske
- Vid samtliga uppföljningstillfällen lämna årsprognos
- Nämnder/styrelse i protokoll tydliggör det ekonomiska läget
- I protokoll tydliggöra på vilka grunder exempelvis handlings-/åtgärdsplan efterfrågas, när handlings-/åtgärdsplanen ska vara klar, hur uppföljning ska ske etc.
- Se över möjligheterna att införa ett budget- och prognosverktyg som stöd för planerings- och uppföljningsprocessen
- Införa periodiserad budget i samtliga verksamheter
- Genomföra utbildningsinsatser kopplat till ekonomistyrning med jämna intervall
- Se över möjligheterna att införa resursfördelningsmodell inom adekvata verksamhetsområde exempelvis socialnämndens verksamhetsområde samt följa utvecklingen av barn- och bildnings resursfördelningsmodell
- Säkerställa att det finns rutinbeskrivningar/lathundar eller dyl. över samtliga delar i uppföljnings- och prognosprocesserna
- Säkerställa att samtliga budgetansvariga ges möjlighet/tillgång till resurser i form av ekonom/controller eller dyl. i arbetet med ekonomisk uppföljning.
- Säkerställa att samtliga budgetansvariga deltar vid uppföljning av ekonomin.

Datum som ovan

KPMG AB

Karin Helin-Lindkvist
Certifierad kommunal revisor

Camilla Strömbäck
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

Kommunstyrelsens och nämndernas styrning och uppföljning av ekonomin i Surahammars kommun

websurvey
websurvey.textalk.se

Kommunens revisorer har gett KPMG i uppdrag att granska kommunstyrelsens och nämndernas styrning och uppföljning av ekonomin i Surahammars kommun. Syftet med granskningen är bedöma om kommunstyrelsen och nämndernas ekonomistyrning och ekonomiska uppföljning, med fokus på uppföljning, är ändamålsenlig. En del i denna granskning är att genomföra en enkätundersökning kopplat mot uppföljning/ budgetansvar. I och med att Du har ett budgetansvar i kommunen önskar vi att Du svarar på enkäten, vilken endast består av sju frågor. Du är självklart helt anonym.

= Frågan är obligatorisk

Vilket verksamhetsområde verkar Du inom?

- Kommunstyrelsen Barn- och bildningsnämnden Socialnämnden Bygg- och miljönämnden

Vem gör den ekonomiska uppföljningen för Ditt verksamhetsområde?

- Jag själv Ekonom/controller eller motsvarande Jag tillsammans med ekonom/controller eller motsvarande
- Annan person; Vilken funktion har denne person? Skriv ditt svar i kommentarsfältet

Anser Du att Du har tillräcklig kompetens för att kunna göra ekonomiska uppföljningar?

- Ja Nej
- Delvis; Vilka kompetenser anser Du att Du saknar? Skriv ditt svar i kommentarsfältet

Anser Du att Du har tillräckliga resurser (exempelvis tid, ekonom/controller, verksamhetssystem etc.) för att kunna genomföra adekvata ekonomiska uppföljningar?

- Ja Nej
- Delvis; Vilka kompetenser anser Du att Du saknar? Skriv ditt svar i kommentarsfältet

Finns det tydliga anvisningar (exempelvis rutinbeskrivning, lathund etc.) för hur uppföljning och prognostisering av ekonomin ska ske i Surahammars kommun?

- Ja Nej
- Delvis; Vilka anvisningar anser Du saknas? Skriv ditt svar i kommentarsfältet

Anser Du att Du behöver någon form av utbildning för att kunna genomföra adekvata ekonomiska uppföljningar?

- Ja Nej
- Ja; Kan Du ge exempel på vilken utbildning Du skulle önska? Skriv ditt svar i kommentarsfältet

Något Du vill framföra avseende uppföljning av ekonomi?

Tack för Din medverkan!

Vid eventuella frågor och funderingar, tveka inte att höra av Dig till undertecknad!
Camilla Strömbäck, KPMG
camilla.stromback@kpmg.se eller 076 318 00 29