

Granskning av ekonomistyrning

Borgholms kommun

September 2020

Caroline Liljebjörn

Elin Freeman



Innehållsförteckning

1.1.	Rekommendationer	4
2.	Inledning	6
2.1.	Bakgrund	6
2.2.	Syfte och revisionsfrågor	6
2.3.	Revisionskriterier	6
2.4.	Avgränsning och metod	6
3.	lakttagelser och bedömningar	8
3.1.	Bedrivs ekonomistyrningen i enligt med kommunfullmäktiges styrande beslut?	8
3.1.1.	lakttagelser	8
3.1.2.	Bedömning	12
3.2.	Finns det en planering med tillräckliga anvisningar, underlag och aktiviteter för genomförande av ekonomistyrningen?	13
3.2.1.	lakttagelser	13
3.2.2.	Bedömning	16
3.3.	Är ansvarsfördelningen tydlig vad gäller ekonomistyrningen?	16
3.3.1.	lakttagelser	16
3.3.2.	Bedömning	17
3.4.	Finns det rutiner som säkerställer att budget och prognoser förankras i organisationen? 18	
3.4.1.	lakttagelser	18
3.4.2.	Bedömning	21
4.	Bilaga 1: Uppföljning- och avstämmingsmöten	23
5.	Bilaga 2: Kostnads-utjämnningen	24
6.	Bilaga 3: Prognos och utfall per 2019-12-31	25
7.	Bilaga 4: Prognos och utfall per 2018-12-31	26
8.	Bilaga 5: Prognos och utfall per 2017-12-31	27

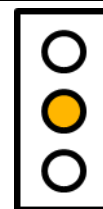
Sammanfattning och revisionell bedömning

Kommunens revisorer har efter en väsentlighets- och riskbedömning beslutat att genomföra en granskning av hur kommunstyrelsen säkerställer att ekonomistyrningen bedrivs ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

Efter genomförd granskning är vår samlade revisionella bedömning att kommunstyrelsen inte fullt ut säkerställer att ekonomistyrningen bedrivs ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll. Vi grundar vår bedömning på revisionsfrågorna nedan.

Underlag till den revisionella bedömningen redovisas nedan.

Revisionsfråga	Kommentar
Bedrivs ekonomistyrningen i enlighet med kommunfullmäktiges styrande beslut?	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Vi bedömer att ekonomistyrningen delvis bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges styrande beslut. Vi grundar vår bedömning på att budgetprocessen för år 2020 bedrivits i enlighet med styrmodellen vilket resulterat i att kommunfullmäktige tog beslut om budgeten i juni 2019. Även tidplanen för budget 2021 överensstämmer med styrmodellen. Vi anser däremot att beslutet att senarelägga budgetprocessen för år 2021 med anledning av pandemin borde ha fattats av kommunfullmäktige eftersom de har beslutat om styrmodellen. Vi anser vidare att den ekonomiska delen av budgeten tydligare bör kopplas till kvalitativa aspekter av verksamheten för att uppnå det övergripande syftet med styrmodellen att hitta en effektiv fördelning av de finansiella resurserna samtidigt som styrningen innebär att verksamheten fokuserar på kvalitet från ett brukarperspektiv. För övrigt instämmer vi i bedömningen att budgetprocessen behöver vara i bruk ytterligare något år för att de effekter som beskrivs ska tydliggöras ytterligare.</p> <p>Tertialuppföljningar har upprättats i enlighet med styrmodellen och det finns viss spårbarhet i tertialrapport och protokoll som visar att åtgärdsplaner tagits fram vid prognos om negativ budgetavvikelse. Vi anser att det bör tas fram åtgärdsplaner som täcker prognostiserade underskott och att det tydligare bör framgå vilka delar av åtgärdsplanerna som beräknas få effekt innevarande budgetår och vilka åtgärder</p>



som ger effekt längre fram. Vidare anser vi att de konsekvensanalyser som ska upprättas vid beslut om åtgärdsplanen bör förtydligas och bifogas nämndernas beslut som skickas till kommunstyrelsen.

Hanteringen att inte justera känd ökning av erhållet bidrag i kostnadsutjämnningen anser vi bidra till en skevhet i budgeten vilket bidrar till höga överskott för finansförvaltningen jämfört med budget. Övriga poster som vi anser borde kunna budgeteras med större precision är interna personal- och pensionskostnader samt kapitalkostnader.

För övrigt har tertialuppföljningar och upprättande av årsredovisning skett i enlighet med styrmodellen och kommunstyrelsens arbetsutskott har hållit regelbundna uppföljnings- och avstämningsmöten med nämnder samt styrelser i de kommunala bolagen till och med utbrottet av pandemin. Vi ser det som viktigt att kommunstyrelsen fortsätter att hålla regelbundna möten i enlighet med styrmodellen för att upprätthålla uppsikt över nämnder och bolag.

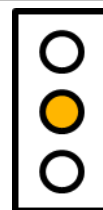
Vi rekommenderar kommunstyrelsen att vid planeringen av sammanträden till kommande år ta hänsyn till att delårsrapporten som upprättas per 31 augusti bör komma kommunfullmäktige till del så tidigt som möjligt ur ett styrningsperspektiv. I dagsläget är det endast sex veckor kvar av året då fullmäktige behandlar delårsrapporten.

Finns det en planering med tillräckliga anvisningar, underlag och aktiviteter för genomförande av ekonomistyrningen?

Delvis uppfylld

Vi bedömer att det delvis finns en planering med tillräckliga anvisningar, underlag och aktiviteter för genomförande av ekonomistyrningen. Vi grundar vår bedömning på planeringen av budgetprocessen 2021. Tidplan och aktiviteter överensstämmer med den beslutade styrmodellen. Vi anser dock att underlagen bör innehålla volymtal, nyckeltal och jämförelsetal för att beskriva verksamheten och tydligare underbygga de ekonomiska aspekterna av budgeten.

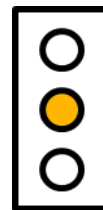
Det finns en tydlighet i budgetförutsättningar och politiska prioriteringar vilka samlas i ett sammanhållet dokument. Vi rekommenderar att dokumentet utökas med tidplan och därefter beslutas politiskt för att tydliggöra förutsättningarna ytterligare.



Är ansvarsfördelningen tydlig vad gäller ekonomistyrningen?

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att ansvarsfördelningen för ekonomistyrningen delvis är tydlig. Vi grundar vår bedömning på att det finns en dokumenterad process för budgetering och uppföljning. Vi ser det som en brist att nämnderna, enligt spårbarheten i protokollen, inte lämnar över något budgetförslag till kommunstyrelsen i budgetprocessen. Nämndernas roll i budgetprocessen behöver tydliggöras och konsekvenser av framtagna förslag bör förankras genom beslut i respektive nämnd.



Finns det rutiner som säkerställer att budget och prognoser förankras i organisationen

Uppfylld

Vi bedömer att det finns rutiner som säkerställer att budget och prognoser förankras i organisationen. Vi grundar vår bedömning på att det finns ett systematiskt arbete med budget och prognos samt systemstöd i form av ett verksamhetsledningssystem.

Vi instämmer med synpunkterna i genomförda intervjuer att prognosarbetet bör förbättras, men anser att stödet till cheferna i form av workshops på sikt bör bidra till en större säkerhet.

Baserat på granskningen av avvikelser mellan prognos i delårsrapport och utfall i årsredovisningen år 2017–2019 bedömer vi att det i de flesta fall finns rimliga förklaringar till de avvikelser som uppstått.



1.1. Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- Tillse att de konsekvensanalyser som ska upprättas vid beslut om åtgärdsplanen förtydligas och bifogas nämndernas beslut som skickas till kommunstyrelsen.
- Utveckla användandet av volymtal, nyckeltal och jämförelser för att beskriva verksamheten och tydligare underbygga de ekonomiska aspekterna av budgeten.
- Se över budgeteringen av vissa poster inom finansförvaltningen dels vad gäller precisionen vid budgetering, dels att justering görs enligt kommunfullmäktiges beslut.
- Se över planeringen av sammanträden till kommande år med hänsyn till att delårsrapporten som upprättas per 31 augusti bör komma kommunfullmäktige till del så tidigt som möjligt ur ett styrningsperspektiv. I dagsläget är det endast sex veckor kvar av året då fullmäktige behandlar delårsrapporten.

- Dokumentet Budgetförutsättningar utökas med tidplan och därefter beslutas politiskt för att tydliggöra förutsättningarna ytterligare.
- Se över underlaget till utformning av styrmodellen, i syfte att förtydliga budgetprocessen så att nämndernas budgetförslag överlämnas till kommunstyrelsen efter beslut i respektive nämnd.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunen ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och årligen upprätta en budget där intäkterna överstiger kostnaderna. För ekonomin ska finansiella mål anges och det ska finnas riktlinjer för en god ekonomisk hushållning. Uppföljning ska minst göras i en delårsrapport och i årsredovisningen. I delårsrapporten ska en prognos över ekonomin upprättas.

Det åligger kommunstyrelsen att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämnders verksamhet.

Kommunens revisorer har efter en väsentlighets- och riskbedömning beslutat att genomföra en granskning av hur kommunstyrelsen säkerställer att ekonomistyrningen bedrivs ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att fastställa om kommunstyrelsen säkerställer att ekonomistyrningen omfattande budget, uppföljning och prognos bedrivs ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

- Bedrivs ekonomistyrningen i enlighet med kommunfullmäktiges styrande beslut?
- Finns det en planering med tillräckliga anvisningar, underlag och aktiviteter för genomförande av ekonomistyrningen?
- Är ansvarsfördelningen tydlig vad gäller ekonomistyrningen?
- Finns det rutiner som säkerställer att budget och prognoser förankras i organisationen?

2.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen (2017:725) kapitel 6 och 11
- Kommunfullmäktiges riktlinjer för ekonomistyrningen
- Övriga interna styrande dokument med bäring på granskningsområdet

2.4. Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas till hur kommunstyrelsen bedriver ekonomistyrningen med fokus på budget, uppföljning och prognos. Aktiviteter under år 2019 och 2020 har granskats.

Vi har genomfört intervjuer följande intervjuer: kommunstyrelsens presidium, utbildningsnämndens presidium, socialnämndens presidium, kommunchef, ekonomichef,

budgetchef, förvaltningschef, administrativ chef och controller för utbildningsförvaltningen samt förvaltningschef och controllers för socialförvaltningen.

Vi har tagit del av följande dokument: Styrmodell, budgetförutsättningar år 2020, årsplan med budget 2020 samt plan 2021–2023, årsplanering budget 2021, tertialrapport 1 2020, rutin för rapportering av aktiviteter och nyckeltal i Stratsys, delårsrapport per 2019-08-31, delårsrapport per 2018-08-31, delårsrapport per 2017-08-31, årsredovisning per 2019-12-31, årsredovisning per 2018-12-31, årsredovisning per 2017-12-31, samt för granskning relevanta kommunala beslut.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Bedrivs ekonomistyrningen i enligt med kommunfullmäktiges styrande beslut?

3.1.1. Iakttagelser

Styrmodell i Borgholms kommun

Borgholms kommuns *Styrmodell* antogs av kommunfullmäktige i februari 2018¹. Enligt de ekonomiska styrprinciperna som anges i styrmodellen framgår att årsplan med budget, som fastställs av kommunfullmäktige, utgör det övergripande styrdokumentet för kommunens olika verksamheter. Budgetbeslutet fattas utifrån vid tidpunkten känd information om verksamhetens förutsättningar inför ett budgetår. I de fall förutsättningarna ändras kan åtgärder behöva vidtas för att styra den löpande verksamheten under budgetåret. I de fall konflikt uppstår mellan verksamhet och ekonomi gäller som huvudregel att ekonomi har företräde. Om en sådan prioritering måste ske ska nämnden göra en konsekvensanalys av vidtagen prioritering som delges kommunstyrelsen. Tilläggsanslag medges med stor restriktivitet. Anmälan med behov om tilläggsanslag sker till kommunfullmäktige.

Kommunfullmäktige beslutar om budgetramar för respektive nämnd. Omdisponeringar i driftbudgeten kan göras av respektive nämnd. Omdisponering mellan nämnder beslutas i kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige beslutar om investeringsram per projektkategori samt godkänner framtagna investeringsprojekt för den kommande femårsperioden. Kommunstyrelsen beslutar om omdisponering av medel mellan projektkategorier så länge inte den totala investeringsramen överskrids. Prioritering av redan beslutade projekt följer antagen delegationsordning. Medel anslagna för investeringar får inte användas till driftkostnader.

Visionen och det målarbete som görs för mandatperioden utgör grunden för planeringen för alla år under mandatperioden. Enligt kommunallagen ska kommunen varje år upprätta en budget för nästkommande kalenderår för både verksamhet och ekonomi innehållande:

- kommunfullmäktiges mål
- nämndens mål
- finansiella mål
- ekonomisk plan för kommande treårsperiod
- investeringsplan för kommande femårsperiod
- rambudget för varje nämnd

¹ KF § 47/2018-02-19

Borgholms kommun kallar detta årsplan med budget. Årsplan med budget för nästkommande budgetår beslutas av kommunfullmäktige i juni. Kommunstyrelsen bereder dokumentet och fattar beslut inför kommunfullmäktige i juni. I november kan omprövning av årsplan med budget ske till följd av yttre faktorer som påverkar kommunen väsentligt.

Efter beslutet i juni påbörjar nämnderna sina verksamhetsplaner för nästkommande år. I verksamhetsplanen presenteras nämndens uppdrag, nämndmål, aktivitetsplan samt nämndens bidrag till den årsplan med budget som beslutats. Verksamhetsplanen innehåller även ramarna inom respektive verksamhetsområde.

I styrmodellen anges planeringsprocessen i form av ett årshjul. Planeringsprocessen påbörjas med en kick-off under februari månad. Kommunstyrelsens arbetsutskott, nämndpresidierna, ekonomiavdelningen, förvaltningsledningarna samt fackliga representanter samlas för att redovisa kända förutsättningar så som omvärldsfaktorer, konjunkturbedömningar, kommunens helhetsekonomi och uppföljning av föregående år.

Under april månad genomförs, enligt styrmodellen, särskilda budgetdialoger som syftar till att skapa ett underlag för den politiska prioriteringen av verksamheten under kommande år. Effekter och konsekvenser av den preliminära resursfördelningen ska beskrivas. Huvuduppgiften är att dels hitta en effektiv fördelning av de finansiella resurserna dels få en styrning som innebär att verksamheten fokuserar på kvalitet från ett brukarperspektiv.

Budgetdag för samtliga nämndpresidier och förvaltningsledning hålls under våren. Partier som inte är representerade i kommunstyrelsen samt fackliga representanter är inbjudna.

Efter att dialoger genomförts vidtar arbetet med att utforma årsplan med budget för kommande år och de två efterföljande åren. Information ska också lämnas till ledningsgruppen om hur arbetet fortskrider. Efter MBL-förhandling (Lag om medbestämmande i arbetslivet) läggs ett förslag till budget fram vid kommunstyrelsens sista möte före sommaruppehållet och beslut om budget fattas av kommunfullmäktige under dess sista möte före sommaren.

Från början av april fram till slutet av oktober pågår styrelse och nämnders planeringsarbete med att upprätta verksamhetsplan och detaljerad budget för kommande år anpassade till de av kommunfullmäktige anslagna ramar samt fastställda mål och prioriteringar.

Styrelse och nämnder redovisar sina verksamhetsplaner till kommunstyrelsen under november månad. I verksamhetsplanen presenteras nämndens uppdrag och bidrag till de av kommunfullmäktige uppsatta mål genom den aktivitetsplan som framarbetats och resursfördelningen inom nämndens verksamhetsområde.

I slutet av november kan kommunens budget omprövas. En omprövning ska endast göras i undantagsfall. Motiv till en sådan omprövning är förändringar till följd av att yttre faktorer, som till exempel förändrat skatteunderlag, ändrad befolkningsstruktur, ändrade lagar och förordningar som påverkar kommunen så mycket att en omprövning blir nödvändig.

Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen ha uppsikt över övriga nämnder, de kommunala bolagen samt kommunalförbund. Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för att verksamheten bedrivs inom de beslutade budgetramarna. Vid indikationer på avvikelser från fastställd budgetram ska nämnden rapportera detta samt vilka åtgärder som är vidtagna till kommunstyrelsen. Inom beslutad budgetram kan nämnden göra nödvändiga omprioriteringar så länge det inte står i konflikt med de av kommunfullmäktige uppsatta mål.

Kommunstyrelsens arbetsutskott har fyra avstämningsmöten per år med respektive nämnd/styrelse. På avstämningsmöten sker uppföljning av nämndens/styrelsens verksamhetsplan. Utgångspunkterna ska vara mål, ekonomi och resultat.

Förvaltningschefen har det direkta ansvaret för verksamhet, organisation och ekonomi i enlighet med fastställd budgetram. I ansvaret ingår att utveckla verksamheten inom tilldelade ekonomiska ramar så att förvaltningens, såväl som kommunens samlade resurser, utnyttjas på ett så effektivt sätt som möjligt. Förvaltningschefen har också ansvar för att fastställda ekonomiska ramar är kända i organisationen.

Detaljbudget för respektive nämnd ska göras på den nivå som är nödvändig för att en korrekt uppföljning och kontroll ska kunna genomföras under löpande år. Nämnden ansvarar för att alla rapportbehov inom verksamhetsområdet är tillgodosedda. Den av kommunfullmäktige beslutade budgetramen gäller och är referenspunkt för den löpande återrapporteringen.

Nämnder och styrelser ska följa upp verksamheten med periodutfall och prognoser. Ekonomiavdelningen ska månadsvis sammanställa nämndens intäkter och kostnader i en driftredovisning samt helårsprognos. Redovisningen ska innefatta en ekonomisk analys baserat på utfallet gentemot budget och förvaltningschef är ansvarig för analys av verksamheten. Månadsuppföljningen ska även innehålla en investeringsredovisning som ska innefatta de budgeterade investeringsprojekten, utfall och prognos för färdigställande. Månadsuppföljningen ska redovisas för nämnden.

Kommunen inklusive nämnder upprättar tertialuppföljning per 30 april samt delårsbokslut per 31 augusti med helårsprognos och måluppfyllelse. Tertialuppföljning för april redovisas till kommunstyrelsen i juni. Delårsbokslut per augusti redovisas till kommunstyrelsen i oktober. Både tertialuppföljning och delårsbokslut ska innehålla en helårsprognos. Årsbokslut upprättas per 31 december med analys och utvärdering av kommunfullmäktiges mål samt ekonomi.

Övriga iakttagelser och intervjuer

Enligt tidplanen för budget 2020 behandlade kommunfullmäktige budgetdokumentet i juni månad.² I intervjuerna beskrivs att det var första året som beslut om budget för kommande år togs innan sommaren. Budgetdokumentet innehåller driftbudget för budgetåret och tre planår samt investeringsbudget som sträcker sig över budgetåret samt fyra planår. För varje projektkategori finns en investeringsram och det anges vilka projekt

² KF § 137/2019-06-17

som är aktuella för genomförande. Investeringsramen uppgår till 59,7 mnkr år 2020, 51,5 mnkr år 2021 samt 19,8 mnkr för vart och ett av åren 2022–2024.

I december 2019³ tar kommunfullmäktige upp budgetramen för år 2020 igen och beslutar utöka utbildningsnämndens ram med 4 mnkr vilket avser kompensation för lönehöjningar, satsningar på elever med särskilda behov och skolskjuts. I samma ärende tilldelas kommunstyrelsen 1,5 mnkr för projektet ”Heltid som norm” och 0,3 mnkr för ”Sommarkortet”. Utökningen av driftbudgetramen finansieras av justeringen av kostnadsutjämnningen som innebar ett tillskott om 6,8 mnkr för Borgholms kommun under år 2020. Det budgeterade resultatet från 22,7 mnkr ökar till 23,1 mnkr för år 2020, från 20,7 mnkr till 23,8 mnkr för planåret 2021, från 16,3 mnkr till 21,8 mnkr för år 2022 samt från 14,0 mnkr till 18,3 mnkr för år 2023.

Tertialuppföljningen gjordes per april månad och presenterades för kommunstyrelsen i maj.⁴ Förutom budgetuppföljningen finns en årsprognos som visar en positiv budgetavvikelse med 11,0 mnkr. Kommunstyrelsen och nämnderna har prognostiserat högre kostnader än budget med totalt 11,7 mnkr medan finansförvaltningen har en positiv budgetavvikelse med 22,7 mnkr. Under särskild rubrik anges vilka åtgärder som kommunstyrelsen och nämnderna vidtagit med anledning av det prognostiserade underskotten. Det framgår till exempel att kommunstyrelsens åtgärder uppgår till 1,8 mnkr medan avvikelsen är -4,9 mnkr, men det beskrivs även att det pågår en genomlysning av verksamheterna för att hitta ytterligare åtgärder. Socialnämndens prognos uppgår till -3,8 mnkr medan åtgärder finns för 5,4 mnkr varav flera är på längre sikt.

I dokumentet anges att årets budgeterade resultat uppgår till 16,0 mnkr, vilket är 6,7 mnkr lägre än i beslutet från december 2019. Anledningen uppges vara att ökningen av kostnadsutjämnningen inte justerats budgetmässigt utan endast tilläggsanslagen för kommunstyrelsen och utbildningsnämnden. Hanteringen ökar budgetavvikelsen för finansförvaltningen där avvikelsen blir 6,7 mnkr högre. I tertialrapporten beskrivs att avvikelsen för finansförvaltningen avser:

- Skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning +11,4 mnkr
- Löneskatt och pensioner +7,3 mnkr
- Avskrivning av fastigheten Skogsbrynet och lägre internränta -2,9 mnkr
- Utdelning från Borgholm Energi Elnät AB +6,9 mnkr

Som beskrivits ovan anger styrmodellen att i de fall det uppstår konflikt mellan verksamhet och ekonomi ska styrelsen/nämnden göra en konsekvensanalys av vidtagen prioritering. I intervjuerna beskrivs att kommunstyrelsen erhåller åtgärdsplaner från nämnder som prognostiserat underskott jämfört med budget, men att det saknas tydliga konsekvensanalyser.

Protokollen från möten i kommunstyrelsens arbetsutskott visar att uppföljnings- och avstämningsmöten har ägt rum vid ett flertal tillfällen under år 2019 och i början av år

³ KF § 246/2019-12-09

⁴ KS § 87/2020-05-26

2020, se vidare bilaga 1. Av protokollen framgår att främst socialnämnden har arbetat med en åtgärdsplan för att få budget i balans. Socialnämndens presidium och förvaltningschef träffade kommunstyrelsens arbetsutskott en gång i månaden från april till november med uppehåll för juli.

Under år 2019 gjordes en tertialuppföljning per april som presenterades i kommunstyrelsen i juni månad⁵ och en delårsrapport per augusti som redovisades för kommunstyrelsen i oktober månad⁶ och därefter för kommunfullmäktige i november⁷. Kommunstyrelsen får även en budgetuppföljning på varje möte under år 2019 och år 2020 förutom januari månad (granskningen sträcker sig till och med maj 2020). Årsredovisningen för år 2019 behandlades av kommunstyrelsen i april månad 2020.

Enligt styrmodellen och tidplanen för budget 2021 skulle budgetdokumentet beslutats på kommunfullmäktiges möte som hölls den 15 juni. I april fattade kommunstyrelsen, med anledning av Covid-19, beslut om att senarelägga budgetprocessens aktiviteter till tidigast 1 september och att beslut av årsplan 2021 med plan 2022–2024 behandlas på kommunfullmäktiges möte i november. Enligt konsekvensanalysen som återges i beslutsparagrafen får nämnderna kortare tid på sig att anpassa verksamheten till ramförändringar, vilket ökar risken för att helårseffekt under år 2021 inte kommer att uppstå. I intervju beskrivs att bakgrunden till beslutet att senarelägga budgetprocessen är alltför stor osäkerhet kring budgetförutsättningarna. Det gäller till exempel utvecklingen av skatteunderlaget som ligger till grund för en prognos över skatteintäkterna.

3.1.2. Bedömning

Vi bedömer att ekonomistyrningen delvis bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges styrande beslut. Vi grundar vår bedömning på att budgetprocessen för år 2020 bedrivits i enlighet med styrmodellen vilket resulterat i att kommunfullmäktige tog beslut om budgeten i juni 2019. Även tidplanen för budget 2021 överensstämmer med styrmodellen. Vi anser däremot att beslutet att senarelägga budgetprocessen för år 2021 med anledning av pandemin borde ha fattats av kommunfullmäktige eftersom de har beslutat om styrmodellen.

Vi anser vidare att den ekonomiska delen av budgeten tydligare bör kopplas till kvalitativa aspekter av verksamheten för att uppnå det övergripande syftet med styrmodellen att hitta en effektiv fördelning av de finansiella resurserna samtidigt som styrningen innebär att verksamheten fokuserar på kvalitet från ett brukarperspektiv. För övrigt instämmer vi i bedömningen att budgetprocessen behöver vara i bruk ytterligare något år för att de effekter som beskrivs ska tydliggöras ytterligare.

Tertialuppföljningar har upprättats i enlighet med styrmodellen och det finns viss spårbarhet i tertialrapport och protokoll som visar att åtgärdsplaner tagits fram vid prognos om negativ budgetavvikelse. Vi anser att det bör tas fram åtgärdsplaner som täcker prognostiserade underskott och att det tydligare bör framgå vilka delar av

⁵ KS § 106/2019-06-25

⁶ KS § 156/2019-10-22

⁷ KF § 223/2019-11-18

åtgärdsplanerna som beräknas få effekt innevarande budgetår och vilka åtgärder som ger effekt längre fram. Vidare anser vi att de konsekvensanalyser som ska upprättas vid beslut om åtgärdsplanen bör förtydligas och bifogas nämndernas beslut som skickas till kommunstyrelsen.

Hanteringen att inte justera känd ökning av erhållet bidrag i kostnadsutjämnningen anser vi bidra till en skevhet i budgeten vilket bidrar till höga överskott för finansförvaltningen jämfört med budget. Övriga poster som vi anser borde kunna budgeteras med större precision är interna personal- och pensionskostnader samt kapitalkostnader.

Vidare har tertialuppföljningar och upprättande av årsredovisning skett i enligt med styrmodellen och kommunstyrelsens arbetsutskott har hållit regelbundna uppföljnings- och avstämningsmöten med nämnder samt styrelser i de kommunala bolagen till och med utbrottet av pandemin. Vi ser det som viktigt att kommunstyrelsen fortsätter att hålla regelbundna möten i enlighet med styrmodellen för att upprätthålla uppsikt över nämnder och bolag.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att vid planeringen av sammanträden till kommande år tar hänsyn till att delårsrapporten som upprättas per 31 augusti bör komma kommunfullmäktige till del så tidigt som möjligt ur ett styrningsperspektiv. I dagsläget är det endast sex veckor kvar av året då fullmäktige behandlar delårsrapporten.

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

3.2. Finns det en planering med tillräckliga anvisningar, underlag och aktiviteter för genomförande av ekonomistyrningen?

3.2.1. Iakttagelser

Eftersom arbetet inför budget 2020 var första året med den nya styrmodellen anser flera av de intervjuade att det var något av ett prövoår. Inför budget 2020 användes även en ny modell för beräkning av ramar för nämndernas driftbudget. Budgetmodellen är framtagen av Sveriges kommuner och regioner och ingår i ett projekt som Borgholms kommun har deltagit i tillsammans med andra kommuner. Budgetmodellen utgår från den planerade investeringsnivån och vilket resultat som kommunen behöver ha för att kunna självfinansiera investeringarna till den grad som det finansiella målet om självfinansiering av investeringar anger. Det ska även finnas ett resultatmål som lägst ska utgöra 2 % av skatteintäkter och generella statsbidrag. Utifrån dessa två finansiella mål beräknas vilken investeringsnivå som är möjlig och vilken resultatnivå som krävs för att självfinansieringen uppnås.

En central del av budgetförutsättningarna är prognosen över skatteintäkter, intäkts- och kostnadsutjämnning samt generella statsbidrag som SKR⁸ tillhandahåller via cirkulär och beräkningsmodell varannan månad. En annan viktig parameter är kommunens invånarantal som bestäms definitivt 1:e november året före budgetåret. I budgetprocessen är det således viktigt att prognostisera befolkningsutvecklingen.

⁸ Sveriges kommuner och regioner

Eftersom kostnadsutjämningsen bestäms utifrån antalet invånare i vissa ålderskategorier behöver även utvecklingen av befolkningens olika åldersgrupper beräknas.

Kostnadsutjämningsen syftar till att utjämna för strukturella behovs- och kostnadsskillnader mellan kommuner till exempel avseende andelen barn eller äldre i förhållande till total befolkning. Systemet utjämnar däremot inte för kostnader som beror på skillnader i vald servicenivå, avgiftssättning och effektivitet. Kostnadsutjämningsen består under år 2020 av nio delmodeller, se bilaga 2. För varje delmodell beräknas en standardkostnad.

Utifrån standardkostnaden beräknas en så kallad teknisk budgetram för nämnder som har verksamheter som omfattas av vissa av kostnadsutjämningsens delmodeller. Den tekniska ramen visar vad verksamheten borde kosta före eventuella politiska prioriteringar. Det är ungefär 70 % av den totala driftbudgeten som avser denna typ av verksamhet.

Verksamheter som inte omfattas av resursfördelningen tilldelas budget utifrån föregående års budget med tillägg för pris- och löneökningar. Verksamheter utanför resursfördelningen är till exempel individ- och familjeomsorgen, tekniska verksamheter och kulturskolan. I budget 2020 gjordes ingen uppräknings för pris- och löneökningar.

Enligt tidplanen för budget 2021 inleddes budgetprocessen med ett uppstartsmöte i oktober 2019. I intervju beskrivs att kommunstyrelsens arbetsutskott och tjänstemännens ledningsgrupp diskuterade kända budgetförutsättningar och övergripande politiska prioriteringar på mötet. Under hösten görs en beställning av en befolkningsprognos och innan jul sammanställs ett dokument som visar budgetförutsättningar.

I februari månad hålls en kick-off där kommunstyrelsens arbetsutskott, nämndernas presidier, förvaltningschefer och personal från ekonomiavdelningen deltar. På mötet, som hölls våren 2019, presenterades "myter" om kommunens förutsättningar och en analys av kommunens ekonomi från SKR. Deltagarna diskuterade i grupper utifrån de olika perspektiven i kommunens styrmodell. Avslutningsvis visades tidplanen för den återstående budgetprocessen. På mötet inför budget 2021 gjordes en utvärdering av föregående års budgetprocess.

I intervjuerna beskrivs att det bland annat finns utrymme för förbättringar när det gäller prioriteringar och äskanden från nämnderna. De skulle behöva komma tidigare i processen än som varit fallet hittills. Det har setts som en utmaning att de ramar som beslutas i juni fortfarande gäller när budgeten tas upp för ny behandling i slutet av året.

I slutet av februari skickas instruktioner ut till förvaltningscheferna för presentationen som ska hållas inför budgetberedningen i mars/april. Instruktionerna innehåller de beräknade tekniska ramarna som baseras på standardkostnaden för vissa verksamheter samt uppräknings med index för prisökning och löneökning för övriga verksamheter. Inför budget 2021 ökas nämndernas ramar på grund av att kapitalkostnader (avskrivningar och ränta) ska belasta nämnderna istället för kommunstyrelsen. Kommunstyrelsens ram minskas med motsvarande summa.

Av intervjuerna framgår att i tidigare budgetmodell fick nämnderna ett tilläggsanslag i samband med den årliga lönerevisionen för att kompensera kostnadsökningar. I den nya

budgetmodellen ska kostnaden för lönerrevision beaktas av nämnderna i underlaget till budgetberedningen. Inga tilläggsanslag kommer att ges i samband med lönerrevision år 2020 och framåt. Vissa av de intervjuade upplevde att informationen kring denna förändring kunde ha kommunicerats tydligare.

Den försenade budgetprocessen inför år 2021 innebär att nämndernas möten med budgetberedningen ska hållas efter sommaren. Efter mötet ska nämnderna ta fram ett prioriteringsunderlag med konsekvensbeskrivningar. Underlaget utgår från följande frågeställningar:

- Hur kan verksamheten öka sina intäkter?
- Hur kan verksamheten sänka sina kostnader?
- Finns det strukturella investeringar/förändringar som verksamheten kan göra för att sänka sina löpande kostnader?
- Beskriv verksamheter som inte är lagstadgade.
- Vad utöver den tekniska ramen föreslår verksamheten att budgetberedningen prioriterar (ska rangordnas)?

För varje post avseende satsning, effektivisering eller besparing anges koppling till fullmäktiges mål, den ekonomiska helårseffekten, från och med vilken månad den gäller, den ekonomiska effekten under budgetåret, vilka år som prioriteringen ska gälla samt om satsningen ingår i resursfördelningen. Vid granskningstillfället hade prioriteringsunderlaget skickats ut till nämnderna.

I det prioriteringsunderlag som vi tagit del av saknas information i form av volymtal och nyckeltal för att beskriva verksamheten och tydliggöra vilken effekt som föreslagna prioriteringar får på berörda nyckeltal som till exempel bemanning i relation till antalet brukar inom hemtjänst och särskilt boende. Det saknas även jämförelser med tidigare år och andra kommuner för att åskådliggöra vilken nivå som verksamheten i Borgholms kommun motsvarar.

Investeringsbudgeten för år 2021–2025 har behandlats av budgetberedningen under våren vilket bland annat inneburit att investeringar i tillgångar som hamnar och fastigheter inkluderats eftersom förvaltningen övertogs från Borgholm Energi AB per 1 januari 2020.

Under budgetprocessen samlas information om budgetförutsättningar i ett dokument. Vi har tagit del av dokumentet som avser budget 2020. Syftet med dokumentet är att skapa förståelse för de olika faktorer som påverkar det ekonomiska läge som råder nationellt såväl som i Borgholms kommun. Rapporten beskriver omvärldsfaktorer, konjunkturen i världen och Sverige, Sveriges kommuners och Borgholms kommuns ekonomiska förutsättningar, kommunens nettokostnadsavvikelse i förhållande till övriga kommuner i landet och tekniska ramar. Prioriteringsunderlagen per nämnd/förvaltning återges

tillsammans med investeringsbudget för kommande femårsperiod. Dokumentet är daterat 2019-04-25.

Enligt tidplanen för budget 2021 finns en budgetdag inlagd i slutet av april där nämndernas arbetsutskott, ledamöter i kommunstyrelsen, gruppledare i de partier som inte representeras i kommunstyrelsen samt fackliga företrädare.

Det finns även tidplaner och rutiner för månatlig uppföljning, tertialrapporter och årsredovisning. Rutinerna beskrivs närmre i avsnitt 2.4.

3.2.2. Bedömning

Vi bedömer att det delvis finns en planering med tillräckliga anvisningar, underlag och aktiviteter för genomförande av ekonomistyrningen. Vi grundar vår bedömning på planeringen av budgetprocessen 2021. Tidplan och aktiviteter överensstämmer med beslutad styrmodell. Vi anser dock att underlagen bör innehålla volymtal, nyckeltal och jämförelsetal för att beskriva verksamheten och tydligare underbygga de ekonomiska aspekterna av budgeten.

Det finns en tydlighet i budgetförutsättningar och politiska prioriteringar vilka samlas i ett sammanhållet dokument. Vi rekommenderar att dokumentet utökas med tidplan och därefter beslutas politiskt för att tydliggöra förutsättningarna ytterligare.

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

3.3. Är ansvarsfördelningen tydlig vad gäller ekonomistyrningen?

3.3.1. Iakttagelser

Den nya budgetprocessen anses från central förvaltning vara tydlig vad gäller ansvar och roller, men att det krävs mer än ett år att implementera modellen fullt ut. Det beskrivs som viktigt att få repetera processen en andra gång inför budget 2021 för att hålla ihop arbetet samt tydliggöra ansvar och roller. Den centrala ledningsgruppen utvärderar kontinuerligt budgetprocessen i syfte att utveckla den ytterligare. Ett syfte med att ändra processen var att betona att den budgetram som fullmäktige beslutat gäller och att minska antalet tilläggsäskanden. Från centralt håll beskrivs att budgetreglerna kommer att följas mer noggrant i framtiden.

Processen anses också tydliggöra vilka verksamheter som kräver politiska prioriteringar. I och med att den tekniska ramen till exempel inom utbildningsnämnden baseras på standardkostnad och prognostiserat elevantal blir det tydligt att elevunderlaget inte räcker till att ekonomiskt finansiera sex skolenheter. Det krävs därmed en politisk prioritering att öka utbildningsnämndens ram för att få tillräckligt med resurser. Andra områden som utbildningsnämnden behöver ta upp som prioriterade områden är omsorg på obekvämt arbetstid, pedagogiska måltider och utökning av resurser inom kulturskolan.

Inom socialnämnden utgör politiska prioriteringar av bland annat träffpunktsverksamhet, dagverksamhet för demenssjuka samt förstärkt bemanning av sjuksköterskor inom ramen för nära vård.

Budgetberedningen består av kommunstyrelsens presidium, men kommunstyrelsens arbetsutskott är också delaktig i budgetarbetet. Det anses vara ett utvecklingsområde att tydligare engagera alla kommunstyrelsens ledamöter i budgetarbetet. Enligt tidplanen för budget 2021 är första tillfället som hela kommunstyrelsen deltar vid budgetdagen som ursprungligen skulle hållits i slutet av april månad. En granskning av kommunstyrelsens protokoll under år 2019 och år 2020 visar att kommande års budget inte behandlas löpande.

Under våren presenteras förutsättningarna inför nästkommande års budget för nämnderna. Därefter ska nämnderna ta fram en konsekvensanalys med prioriteringar, effektiviseringar och/eller besparingar utifrån den preliminära ramfördelningen. Enligt vissa av de intervjuade framgår det inte tydligt hur ramarna är beräknade. Vissa nämndföreträdare beskriver att det främst är under nämndens möte med kommunstyrelsens arbetsutskott som nämndens budgetförutsättningar diskuteras. Vi har granskat nämndernas protokoll och funnit att det underlag som nämnden ska presentera för kommunstyrelsen inte formellt behandlas på nämndernas sammanträden. Det är endast utbildningsnämnden som i april månad både inför budget 2020 och inför budget 2021 får en information om det pågående budgetarbetet.⁹ Något formellt beslut fattas inte.

Det beskrivs som positivt att det finns planerade tillfällen då nämndernas arbetsutskott och förvaltningschefer träffas för att presentera sina möjligheter och utmaningar. Samarbetet mellan nämnderna beskrivs som bra. Enligt de intervjuade finns det ett fåtal interna poster i budgeten. De avser bland annat kost, lokalvård, IT och lokalhyror. Det upprättas interna avtal som förnyas inför varje budgetår.

Utbildningsnämnden och socialnämnden har presidieöverläggningar fyra gånger per år för att diskutera gemensamma frågor. Möten beskrivs bidra till en god förståelse för varandras förutsättningar.

Som beskrivits ovan har kommunstyrelsens arbetsutskott uppföljning- och avstämningsmöten med nämnder och styrelse fyra gånger per år, se bilaga 1. Överläggningarna hålls utifrån en checklista samt en beskrivning av vad som avhandlades vid förgående besök. En genomgång av protokollen från dessa möten visar att nämndföreträdarna exempelvis får uppdrag som att vidta åtgärder för att uppnå en budget i balans (socialnämnden och utbildningsnämnden). Socialnämndens företrädare upplever mötena som konstruktiva och att kommunstyrelsen har en god kännedom om nämndens verksamhet.

3.3.2. Bedömning

Vi bedömer att ansvarsfördelningen för ekonomistyrningen delvis är tydlig. Vi grundar vår bedömning på att det finns en dokumenterad process för budgetering och uppföljning. Vi ser det som en brist att nämnderna, enligt spårbarheten i protokollen, inte lämnar över något budgetförslag till kommunstyrelsen i budgetprocessen. Nämndernas roll i budgetprocessen behöver tydliggöras och konsekvenser av framtagna förslag bör förankras genom beslut i respektive nämnd.

⁹ UN § 46/2019-04-24 samt UN § 27/2020-04-29

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

3.4. Finns det rutiner som säkerställer att budget och prognoser förankras i organisationen?

3.4.1. Iakttagelser

Budget

Efter kommunfullmäktiges beslut om budgetram fördelas resurserna inom respektive nämnd. Inom utbildningsnämnden används ett resursfördelningssystem där nämndens budgetram reduceras med centrala kostnader innan budgeten fördelas ut till respektive skolenhet. Beloppet som fördelas ut räknas om till en så kallad "elevpeng". Ekonom och respektive chef arbetar tillsammans med att bygga upp verksamheten utifrån de resurser som skolenheten får tilldelad. Fördelning till förskola, skola och fritidsverksamheten görs med hjälp av fördelningsnycklar. Det finns en nyckel som anger hur stor andel av "elevpengen" som utgör personalkostnader och hur stor andel som ska gå till exempelvis undervisningsmaterial. Förutom "elevpengen" finns tilläggsbelopp för barn/elever i behov av särskilt stöd samt för en fördelning utifrån socioekonomiska förhållanden.

Det är en känd faktor att budgetår och läsår inte sammanfaller. Det uppges vara svårt att genomföra effektiviseringar och förändra sin organisation under pågående läsår. Utbildningsförvaltningen anger i intervjun att de har ett nära samarbete med sin controller och även med rektorerna. Av intervjuerna framgår att detaljbudgeten för utbildningsnämnden i år kommer beslutas i november månad.

Enligt de intervjuade förankras budgeten och eventuella förändringar i och med de ledningsgruppsmöten som hålls inom utbildningsförvaltningen. Ledningsgruppsmöten hålls varannan vecka och arbetsplatsträff en gång per månad. En stående punkt på dessa möten är förvaltningens ekonomi samt strategisk plan. Transparens uppges vara viktigt för att skapa förståelse och engagera övrig personal. Det hålls även möten med fackliga representanter en gång per månad.

Inom socialnämndens verksamhet fördelas den beslutade ramen dels utifrån föregående år med hänsyn taget till förändringar i prioriteringsunderlaget. Resursfördelning inom hemtjänsten sker utifrån antalet beviljade timmar. Särskilt boende får resurstilldelning utifrån politiskt beslutad bemanningsnyckel. Inom omsorgen om funktionshindrade fördelas budgeten utifrån individuellt brukarbehov. De osäkerhetsfaktorer som finns i budgeten avser främst externa placeringar inom individ- och familjeomsorgen.

Fördelningen av budgeten inom socialförvaltningen görs först på verksamhetsnivå och därefter på enhetsnivå. Diskussion och genomgång hålls med respektive enhetschef och en verksamhetsplan upprättas per enhet. Enhetschefer har mandat att flytta resurser inom sin egen verksamhet, men enligt de intervjuade är det ytterst få som gör det. Majoriteten av enhetschefer vill få ett budgetförslag presenterat som de sedan kan göra mindre justeringar i. Enligt de intervjuade är det projektet Heltid som norm och att behovet inom verksamheterna fluktuerar som bidrar till att det kan vara svårt för cheferna att hålla den tilldelade budgeten. Förvaltningen har tagit fram en bemanningshandbok som stöd för hur resurser kan användas inom olika enheter.

Av intervjuerna framgår att socialförvaltningen bedriver ett arbete med att förankra budgeten ute i verksamheterna. Det upplevs finnas ett solidariskt ansvar, cheferna samarbetar väl och det råder god gemenskap. Ledningssystemet Stratsys har underlättat arbetet då budgeten finns tillgänglig för cheferna i systemet.

Prognos

Ekonomisk uppföljning med prognos är reglerat i styrdokument. Av intervjuerna framgår att det finns förbättringspotential i prognossäkerheten. I bokslutet 2019 var det framförallt tre poster som påverkade budgetavvikelseerna. I årsprognosen, som upprättades i samband med delårsrapporten per augusti, uppgick årets resultat till 21,0 mnkr. Resultatet i årsredovisningen var -12,0 mnkr, vilket är 33,0 mnkr lägre än i prognosen. Se bilaga 3. Skillnaden berodde främst på nedskrivning av fordran på Migrationsverket (-12,9 mnkr), nedskrivning av bokfört värde för Åkerboskolan till följd av brand (-9,2 mnkr) samt utebliven utdelning från Borgholm Energi Elnät AB på grund av ändrade redovisningsprinciper (-6,9 mnkr). Posterna uppgår totalt till 29,0 mnkr vilket förklarar avvikelsen mot prognosen. Om avvikelseerna bryts ner per nämnd, som i bilaga 3, framträder att socialnämndens totala avvikelse uppgår till -17,7 mnkr. Det innebär att jämfört med prognosen har avvikelsen försämrats med 4,8 mnkr som inte förklaras av orsaken ovan. I årsredovisningen anges att det beror på höga kostnader för externa placeringar av barn- och unga samt personer med missbruksproblem. Likaså togs en utdelning från Borgholm Energi Elnät AB upp i prognosen med 3,9 mnkr vilket tillsammans med nedskrivningen av Åkerboskolan (-9,2 mnkr) förklarar skillnaden mellan prognos och utfall för finansförvaltningen (-13,9 mnkr).

I årsprognosen för år 2018, som upprättades i samband med delårsrapporten per augusti, uppgick årets resultat till 9,3 mnkr. Resultatet i årsredovisningen var 17,6 mnkr, vilket är 8,3 mnkr högre än i prognosen, se bilaga 4. Nämnderna hade totalt 3,0 mnkr högre nettokostnader i årsredovisningen än i prognosen vilket främst berodde på att socialnämnden hade högre kostnader för externa placeringar (-5,3 mnkr) medan kommunstyrelsen hade lägre kostnader för gymnasieskolan än prognostiserat på grund av färre nyanlända elever än beräknat (2,9 mnkr). Övriga nämnder hade mindre avvikelser mellan prognos och utfall. Resterande differens mellan prognos och utfall, 11,3 mnkr, utgörs av finansiella poster samt interna fördelningar av till exempel personal- och pensionskostnader samt kapitalkostnader. I årsredovisningen finns en utdelning från Borgholm Energi Elnät AB med 4,0 mnkr som inte togs upp i prognosen. Interna kostnadsfördelningar blev 4,3 mnkr lägre och räntekostnaderna 0,6 mnkr lägre än beräknat i prognosen.

I årsprognosen för år 2017, som upprättades i samband med delårsrapporten per augusti, uppgick årets resultat till 14,1 mnkr. Resultatet i årsredovisningen var 12,1 mnkr, vilket är 2,0 mnkr lägre än i prognosen, se bilaga 5. Nämnderna hade totalt 6,0 mnkr högre nettokostnader i årsredovisningen än i prognosen vilket främst berodde på att kommunstyrelsen hade högre kostnader än beräknat för gata/park och hamnar (-6,9 mnkr) samt fastigheter (-2,0 mnkr) medan utbildningsnämnden hade högre kostnader för interkommunala avgifter (-3,9 mnkr) än i prognosen. I gengäld hade Borgholms slott (2,5 mnkr) och socialnämnden (5,0 mnkr) lägre kostnader än prognostiserat. Övriga nämnder

hade mindre avvikelser mellan prognos och utfall. Resterande differens mellan prognos och utfall, 4,0 mnkr, utgjordes av en bonus för nybyggnation som kommunen fick utbetald från Boverket mot slutet av år 2017. Det var första gången som bonusen betalades ut och den var därmed inte budgeterad eller med i prognosen från delårsrapporten.

Budgetuppföljning görs varje månad och månadsrapporterna tas fram på enhetsnivå. Det finns en schemalagd workshop då enhetschefer/rektorer kan få hjälp, dels med teknisk stöd dels via kollegialt lärande. Förvaltningscontrollers finns med som stöd. Arbetssättet med workshops är etablerat inom socialförvaltningen och utbildningsförvaltningen men nu har även kommunledningsförvaltningen börjat arbeta enligt denna modell. Vid tidpunkten för granskningen hålls dessa workshops digitalt. Inom socialförvaltningen finns tre schemalagda tillfällen för workshop inför varje månadsuppföljning. Enhetscheferna inom särskilt boende, hemtjänst och individ- och familjeomsorgen träffas var för sig.

Prognos för helåret tas fram av respektive enhetschef/rektor. Prognos samt analys ska anges för respektive enhet. En aggregerad prognos sammanställs på förvaltningsnivå. Inom socialnämndens verksamhetsområde anges i intervjuerna att det upplevs som svårt att göra prognoser. En placering inom individ- och familjeomsorgen kan vara mycket kostnadsdrivande och en liten förändring inom äldreomsorgen kan få stora konsekvenser på utfallet eftersom verksamheten är omfattande. Ambitionsnivån för prognosarbetet anges vara hög.

Socialnämnden har tidigare haft stora negativa budgetavvikelser. Enligt de intervjuade har åtgärdspaketet fallit väl ut. Det är en lagstyrd verksamhet men ekonomin beskrivs som en central arbetsuppgift bland de anställda. Varje chef ansvarar för att följa upp och göra prognoser över budgetavvikelsen vid årets slut. Ekonomiavdelningen, beskrivs i intervjuerna, ha varit ett stort stöd i arbetet med att på ett pedagogiskt sätt få cheferna att "äga" sina prognoser.

Det finns osäkra poster i budgeten även inom utbildningsnämndens verksamhetsområde, till exempel vad gäller interkommunala ersättningar. Förvaltningen strävar efter att lägga en budget som har marginaler för att kunna omfördela och göra justeringar. Enligt de intervjuade sker justeringar i budgeten varje månad. Exempelvis kan det komma ett nyinflyttat barn med särskilda behov och skolenheten får en justerad budget med tilläggsbelopp. Medel tas i första hand från en central pott men det kan även utifrån diskussioner i ledningsgruppen ske omfördelning av medel mellan enheter inom förvaltningen.

Budgetuppföljning inklusive prognos för helåret görs i verksamhetsledningssystemet Stratsys. Alla chefer ansvarar för att rapportera utfall för sina respektive enheter som sedan aggregeras på verksamhetsnivå och därefter till förvaltningsnivå. Uppföljningen presenteras för nämnden månatligen.

Avseende prognossäkerheten beskriver socialförvaltningen att träffsäkerheten var god i början av år 2019 men att det mot slutet av året inträffade händelser som resulterade i negativ avvikelse. Den främsta orsaken var, enligt intervjuerna, inte verksamhetsdriven

utan orsakades av en nedskrivning av en fordran. Vidare framgår i intervjuerna att enhetscheferna tenderar att vara lite för positiva i sina prognoser.

Stratsys upplevs som ett bra systemstöd för uppföljning. Historiken lagras från varje månadsuppföljning, vilket underlättar arbetet vid tertiärboksluten. Stratsys uppges även ha underlättat arbetet med uppföljning och prognoser vid chefsbyten. Det går att på ett enkelt sätt att ta fram historiken för enheten. Däremot anges att många chefer är oerfarna när de börjar och att det tar relativt lång tid innan de kan börja fokusera på effektivitet i verksamheten.

Utbildningsnämnden upplever att arbetet med budgetuppföljning fungerar väl. Detaljnivån på uppföljningen har diskuterats men de intervjuade upplever att de har hittat en rimlig nivå. Nämnden anger att de känner sig trygga i den rapporteringen som de erhåller. Förvaltningen återrapporterar alltid till nämnden i de fall de har efterfrågat ytterligare information.

Enligt intervjuerna med utbildningsförvaltningen erhåller de en rad statsbidrag årligen. Vissa statsbidrag ingår i budgetramen medan andra inte räknas med. De som ingår i budgetramen är återkommande statsbidrag som de är säkra på att de kommer erhålla och till vilket belopp. Det är till exempel bidrag för likvärdig skola, lärarlyftet och karriärtjänster.

Ekonomiavdelningen upplever en efterfrågan från cheferna att månads utfall blir tillgängligt i Stratsys så snart som möjligt. Intresset för ekonomi uppges ha ökat och den schemalagda workshopen anses vara en bidragande faktor till det. I intervju beskrivs att workshopen har bidragit till att formuleringarna kring åtgärder och prognos har förbättrats.

Som ett resultat av den rådande pandemin har ekonomiavdelningen tagit fram en bilaga till månadsuppföljningen för att belysa effekterna av Covid-19. De ekonomiska effekterna av Covid-19 t.o.m. april månad har presenterats för kommunstyrelsen¹⁰. Dokumentet innehåller de förutsättningar som är kända avseende ekonomins utveckling, de beslut som kommunen har fattat som genererar kostnader, exempelvis presentkort till tillsvidareanställda, bidrag till idrottsföreningar men även verksamhetskostnader i form av extra skyddsutrustning inom omsorgen samt anpassning av lokaler. Dokumentet innehåller även de ersättningar som är möjliga för kommunen att söka, exempelvis ersättning för sjuklönekostnader. En sammanställning av periodens ökade/minskade intäkter och kostnader som en effekt av Covid-19 framgår. Dessa kostnader finns med i månadsuppföljningen men detta dokument har tagits fram som ett komplement för att kunna utläsa hur stor andel av kostnaderna som är hänförliga till Covid-19.

3.4.2. Bedömning

Vi bedömer att det finns rutiner som säkerställer att budget och prognoser förankras i organisationen. Vi grundar vår bedömning på att det finns ett systematiskt arbete med budget och prognos samt systemstöd i form av ett verksamhetsledningssystem.

¹⁰ KS § 87/2020-05-26

Vi instämmer med iakttagelserna i genomförda intervjuer att prognosarbetet bör förbättras, men anser att stödet till cheferna i form av workshops på sikt bör bidra till en större säkerhet.

Baserat på granskningen av avvikelser mellan prognos i delårsrapport och utfall i årsredovisningen år 2017–2019 bedömer vi att det i de flesta fall finns rimliga förklaringar till de avvikelser som uppstått.

Revisionsfrågan bedöms som uppfylld.

4. Bilaga 1: Uppföljning- och avstämningsmöten

Enligt styrmodellen ska kommunstyrelsens arbetsutskott ha fyra avstämningsmöten per år med respektive nämnd/styrelse. Genomförda möten år 2019 och början av år 2020 framgår nedan.

Utbildningsnämnden:

Datum	Ärende
2019-04-08	§ 106
2019-06-04	§ 148
2019-09-10	§ 219
2019-11-05	§ 282

Socialnämnden:

Datum	Ärende
2019-04-02	§ 75
2019-05-07	§ 120
2019-06-11	§ 160
2019-08-13	§ 184
2019-09-03	§ 202
2019-10-08	§ 253
2019-11-05	§ 280

Miljö- och byggnadsnämnden:

Datum	Ärende
2019-05-14	§ 126
2019-09-10	§ 212
2019-11-12	§ 288
2020-01-21	§ 17

Borgholm Energi AB:

Datum	Ärende
2019-01-15	§ 20
2019-04-08	§ 106

5. Bilaga 2: Kostnads- utjämnings

Kostnadsutjämnings för kommuner består år 2020 av nio delmodeller:

- Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet
- Förskoleklass och grundskola
- Gymnasieskola
- Kommunal vuxenutbildning
- Individ- och familjeomsorg
- Äldreomsorg
- Infrastruktur
- Verksamhetsövergripande kostnader
- Kollektivtrafik

6. Bilaga 3: Prognos och utfall per 2019-12-31

I tabellen nedan sker en jämförelse mellan prognos som upprättades i samband med delårsrapporten per augusti samt utfallet i årsredovisningen per 2019-12-31. Nettokostnader anges i positivt och intäkter i negativt tecken. Belopp i tkr.

Styrelse/nämnd	Prognos	Utfall	Avvikelse
Kommunstyrelsen	160 775	161 925	-1 150
Revision	896	892	4
Överförmyndare	1 510	1 844	-334
Allmänna val	268	281	-13
Borgholms slott	-104	-845	741
Utbildningsnämnd	185 486	186 142	-656
Socialnämnden	310 762	328 472	-17 710
Miljö- och byggnadsnämnden	603	617	-14
Totalt nämnder	660 196	679 328	-19 132
Finansförvaltning	-681 181	-667 321	-13 860
Årets resultat	-20 985	12 007	-32 992

7. Bilaga 4: Prognos och utfall per 2018-12-31

I tabellen nedan sker en jämförelse mellan prognos som upprättades i samband med delårsrapporten per augusti samt utfallet i årsredovisningen per 2018-12-31. Nettokostnader anges i positivt och intäkter i negativt tecken. Belopp i tkr.

Styrelse/nämnd	Prognos	Utfall	Avvikelse
Kommunstyrelsen	150 442	147 566	2 876
Revision	682	517	165
Överförmyndare	1 807	1 659	148
Allmänna val	350	430	-80
Borgholms slott	-275	-415	140
Utbildningsnämnd	174 226	176 655	-2 429
Socialnämnden	305 600	310 918	-5 318
Samhällsbyggnadsnämnden	13 836	14 390	-554
Bostadsanpassning	1 515	1 634	-119
Totalt nämnder	648 183	651 367	-3 184
Finansförvaltning	-657 459	-668 975	11 516
Årets resultat	-9 276	-17 608	8 332

8. Bilaga 5: Prognos och utfall per 2017-12-31

I tabellen nedan sker en jämförelse mellan prognos som upprättades i samband med delårsrapporten per augusti samt utfallet i årsredovisningen per 2017-12-31. Nettokostnader anges i positivt och intäkter i negativt tecken. Belopp i tkr.

Styrelse/nämnd	Prognos	Utfall	Avvikelse
Kommunstyrelsen	126 363	132 548	-6 185
Revision	604	682	-78
Överförmyndare	1 564	2 173	-609
Borgholms slott	-978	-939	-39
Utbildningsnämnd	178 784	182 703	-3 919
Socialnämnden	293 363	288 319	5 044
Samhällsbyggnadsnämnden	13 354	13 439	-85
Bostadsanpassning	1 222	1 344	-122
Totalt nämnder	614 276	620 268	-5 992
Finansförvaltning	-628 421	-632 434	4 013
Årets resultat	-14 145	-12 166	-1 979

2020-08-26

Lisa Åberg

Uppdragsledare

Caroline Liljebjörn

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Borgholms kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2020-02-17. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.