

Revisionsrapport

Granskning av budgetprocessen

Emmaboda kommun

Caroline Liljebjörn
Jörn Wahlroth

4 december 2018

Innehållsförteckning

Sammanfattning och revisionell bedömning.....	2
1.1. Rekommendationer.....	3
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund	4
2.2. Revisionsfråga och kontrollmål.....	4
2.3. Metod och avgränsning	4
3. Kommunens budgetprocess.....	6
3.1. Styrande dokument	6
3.1.1. Budgeten i kommunallagen	6
3.1.2. Kommunstyrelsens reglemente	6
3.1.3. Vision, utveckling och målområden 2015-2018	6
3.1.4. Finansiella mål	7
3.1.5. Kommunfullmäktiges sammanträdestider	7
4. Iakttagelser och bedömningar	8
4.1. Bedrivs budgetprocessen i enlighet med kommunfullmäktiges beslut?	8
4.1.1. Iakttagelser	8
4.1.2. Bedömning.....	9
4.2. Finns det en planering med tillräckliga anvisningar, underlag och aktiviteter för genomförande av budgetprocessen?	9
4.2.1. Iakttagelser	9
4.2.2. Bedömning.....	10
4.3. Är ansvarsfördelningen tydlig i budgetprocessen?	11
4.3.1. Iakttagelser	11
4.3.2. Bedömning.....	11
4.4. Finns det ett samband mellan mål, verksamhetens omfattning och resurser? 11	
4.4.1. Iakttagelser	11
4.4.2. Bedömning.....	12
4.5. Finns det rutiner som säkerställer att budgeten förankras i organisationen?12	
4.5.1. Iakttagelser	12
4.5.2. Bedömning.....	13

Sammanfattning och revisionell bedömning

Budgetprocessen, planeringen av kommunens verksamhet och ekonomi, är en väsentlig process vars beredning ska ge underlag för beslut om verksamheternas mål, prioriteringar och resurstilldelning.

Kommunens revisorer har efter en risk- och väsentlighetsbedömning beslutat genomföra en granskning av kommunens budgetprocess. Granskningen har utförts genom intervjuer och granskning av budgetberedningen under år 2017 och år 2018.

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Är kommunens budgetprocess ändamålsenlig?

Vi bedömer att kommunens budgetprocess inte helt är ändamålsenlig. Det baserar vi på följande iakttagelser.

Vi bedömer att ansvarsfördelningen i budgetprocessen behöver tydliggöras genom att nämnderna upprättar och behandlar ett budgetförslag utifrån givna direktiv för att till fullo överensstämmer med kommunallagen. Om nämndens förslag innebär att befintlig verksamhet inte kan finansieras fullt ut ska förslaget tydligt visa vilka handlingsalternativ som finns.

Vi konstaterar att det saknas en styrning av budgetprocessen när det gäller underlagen, som tas fram inför rambereidningen, för att bättre stödja processen. Förklaringar, analyser och konsekvensbeskrivningar kan utvecklas. Vi anser vidare att det är av vikt att tydligare styra vilka volymmått, nyckeltal och eventuella jämförelsetal som ska redovisas. Detta ökar transparensen, ger en bättre grund för prioriteringar samt ett bättre underlag för avstämning i uppföljningsrapporterna.

Vi bedömer att det saknas en tydlig koppling mellan verksamhetens omfattning och resurser men att processen skulle stärkas genom att i större utsträckning koppla fördelningen till resursdrivande faktorer som volymtal. Vi bedömer vidare att kopplingen kring vissa uppdrag behöver stärkas i förhållande till diskussionerna om de ekonomiska förutsättningarna. Det gäller till exempel de långsiktiga målen.

Vi bedömer att det i stor utsträckning saknas anvisningar och riktlinjer för budgetprocessen. Det gäller till exempel förutsättningarna för nämndernas budgetarbete, budgetering av interna poster samt vilka förutsättningar eller åtgärder som behöver infrias för att följa fullmäktiges budget.

Vi anser att en budgetprocess med ett långsiktigare perspektiv skulle ge ett bättre stöd, där hänsyn tas till kända faktorer som har en väsentlig inverkan på kommande planeringsår. Vidare att med framförhållning ta fram underlag med konsekvensbeskrivningar och analys till stöd för en mer selektiv hantering av framtida budgettramar.

Vi bedömer att den återkommande diskrepansen mellan budget och redovisning ger signaler om att budgeten inom vissa områden har en svag förankring i förhållande till den verksamhet som bedrivs.

Vi bedömer även att budgetprocessen styrs utifrån lagstiftningen och kommunstyrelsens reglemente. Budget 2018 beslutades i september månad år 2017 vilket överensstämmer med kommunallagen. I beredningsprocessen tar kommunstyrelsen hänsyn till kommunfullmäktiges finansiella mål. Inför budgetprocessen tar ekonomichefen fram ett underlag som visar de finansiella förutsättningarna. Underlaget skapar en tydlig och överskådlig utgångspunkt för vilket utrymme finansieringen ger i förhållande till nämndernas befintliga budgetramar.

1.1. Rekommendationer

Vi lämnar följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- att upprätta och dokumentera principer för verksamhets- och ekonomistyrning samt tydliggöra vald styrmodell.
- att överväga en övergripande resursfördelningsmodell. Vi anser att en modell som tar hänsyn till volymförändringar och andra valda faktorer, och som har stabilitet över tiden, utgör ett stöd i budgetprocessen. Systemet skapar transparens och förutsägbarhet vilket kan leda till en ökad förståelse för helheten. Systemet utgör, tillsammans med andra övergripande faktorer som påverkar de finansiella förutsättningarna, en grund som stöd för de politiska prioriteringarna.
- att ansvarsfördelningen i budgetprocessen förtydligas avseende nämndernas roller både vad gäller beredningsprocessen och riktlinjer för budgetering av interna poster.
- att tydliggöra under vilka förutsättningar som en nämnd kan undgå att genomföra en åtgärd som specificerats i budgeten, till exempel utökning utav tjänster.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Budgetprocessen, planering av kommunens verksamhet och ekonomi, är en väsentlig process vars beredning ska ge underlag för beslut om verksamheternas mål, prioriteringar och resurstilldelning.

Enligt kommunallagens 11 kapitel ska budget upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. För ekonomin ska anges finansiella mål och för verksamheten ska anges mål och riktlinjer för en god ekonomisk hushållning.

Kommunens revisorer har efter en väsentlighets- och riskbedömning beslutat genomföra en granskning av kommunens budgetprocess.

2.2. Revisionsfråga och kontrollmål

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Är kommunstyrelsens budgetprocess ändamålsenlig?

Granskningen sker baserat på följande revisionskriterier:

- Kommunallagen
- Gällande interna styrdokument

Följande kontrollmål ska besvaras av granskningen:

- Bedrivs budgetprocessen i enlighet med kommunfullmäktiges styrande beslut?
- Finns det en planering med tillräckliga anvisningar, underlag och aktiviteter för genomförande av budgetprocessen?
- Är ansvarsfördelningen tydlig i budgetprocessen?
- Finns det ett samband mellan mål, verksamhetens omfattning och resurser?
- Finns det rutiner som säkerställer att budgeten förankras i organisationen?

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen avgränsas till hur kommunstyrelsen bedriver budgetprocessen som beredning inför kommunfullmäktiges beslut om kommunens budget. Aktiviteter under år 2017 och år 2018 kommer att granskas.

Vi har genomfört intervjuer med kommunstyrelsens presidium, bildningsnämndens presidium, socialnämndens presidium, teknik- och fritidsnämndens presidium, kommunchef, ekonomichef, chef för bildningsförvaltningen, chef för socialförvaltningen samt förvaltningsekonom och chef för teknik- och fritidsförvaltningen samt förvaltningsekonom.

Vi har tagit del av följande dokument: budget 2018 med ekonomisk flerårsplan 2019-2020, Emmaboda i våra hjärtan, kommunstyrelsens reglemente samt underlag till budgetberedningen 2018.

Faktauppgifterna i rapporten har granskats av kommunens ekonomichef.

3. Kommunens budgetprocess

3.1. Styrande dokument

3.1.1. Budgeten i kommunallagen

I kommunallagens 11 kapitel 5-6 §§ framgår att kommuner varje år ska upprätta en budget för nästa kalenderår. Den ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, med undantag om synnerliga skäl föreligger eller om det finns en resultatutjämningsreserv att nyttja.

Vidare ska budgeten innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen ska skattesatsen, samt anslagen och dess finansiering anges. Även den beräknade ekonomiska ställningen vid årets slut ska anges.

Mål och riktlinjer, av betydelse för god ekonomisk hushållning, ska anges för både verksamheterna och finanserna.

Budgeten ska förutom budgetåret innehålla en plan för de därpå följande två åren.

Budgeten fastställs av kommunfullmäktige före november månads utgång, om inte särskilda skäl föreligger.

3.1.2. Kommunstyrelsens reglemente

Enligt reglementet¹ ska kommunstyrelsen leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen. Detta omfattar att leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt att upprätta förslag till budget i enlighet med kommunallagen.

3.1.3. Vision, utveckling och målområden 2015-2018

Kommunfullmäktige har antagit dokumentet ”Emmaboda vår framtid” som innehåller vision och utvecklingsområden för år en 2015-2018². Följande utvecklingsområden har beslutats:

- A. Emmaboda kommun som attraktiv knutpunkt och mötesplats.
- B. Näringslivsfrämjande aktiviteter – stöd och service till företag.
- C. Boende, fritid, kultur och miljö.
- D. Sysselsättning, integration, jämlikhet, jämställdhet och mångfald.
- E. Infrastruktur – förutsättningar för att bo och verka i hela kommunen.

¹ KF § 103/2015-11-09

² KF § 27 /2015-04-13

Kommunstyrelsen har beslutat om åtaganden inom ramen för varje utvecklingsområde.³ Åtagandena följs upp årligen i delårsrapport och årsredovisning.

3.1.4. Finansiella mål

Kommunfullmäktige har fastställt fyra finansiella mål inför 2018.

- Målet är att resultatet under perioden 2018-2020 ska uppgå till 1 % av skatteintäkter och bidrag.
- Den av kommunfullmäktige fastställda budgetramen gäller för verksamhetsåret. Respektive nämnd ansvarar för att kostnadsökningar av olika slag finansieras inom fastställd budget.
- Emmaboda kommun ska hålla en sådan likviditet att de löpande betalningarna kan klaras utan kortfristig upplåning med undantag av tillfälliga investeringstoppar.
- Huvudmålet är att samtliga investeringar ska självfinansieras och undantag från detta måste beslutas i kommunfullmäktige vid fastställande av budgeten. Lön-samma investeringsprojekt, som ger en återbetalning på högst fem år, får finansieras genom extern upplåning. En hög investeringsnivå innebär på sikt att skatteintäkterna används till finansiella kostnader och mindre resurser till verksamhetskostnader.

3.1.5. Kommunfullmäktiges sammanträdestider

I beslutet som avser kommunfullmäktiges sammanträdestider finns tid avsatt till budgetdialog i maj månad. Inför budgetprocessen 2019 avsattes den 7 maj som heldag.⁴ Enligt sammanträdesplanen för 2018 flyttades mötet till den 29 maj och kallades utvecklingsdialog.

³ KS § 121/2015-10-20

⁴ KF § 104/2017-09-25

4. *Iakttagelser och bedömningar*

För varje kontrollmål redogörs för vilka bedömningar som gjorts i samband med granskningen och revisionella bedömningar som gjorts därpå.

4.1. *Bedrivs budgetprocessen i enlighet med kommunfullmäktiges beslut?*

4.1.1. *Iakttagelser*

Förutom tidpunkt för budget-/utvecklingsdialogen, som beskrivs ovan, har vi inte funnit att kommunfullmäktige beslutat om några övergripande styrprinciper eller riktlinjer som visar hur budgetprocessen ska bedrivas förutom vad som följer av vision, målområden, uppdrag och finansiella mål.

I intervjuerna beskrivs att budgetprocessen inleds med att kommunchef, ekonomichef och kommunstyrelsens ordförande går igenom budgetförutsättningarna som baseras på SKL:s prognos avseende skatteintäkter, generella statsbidrag samt befolkningsprognos för kommunen. Under våren gör SKL skatteunderlagsprognoser både i februari och i april månad.

I april/maj månad träffar kommunstyrelsens presidium, kommunchef och ekonomichef, respektive nämnds presidium samt förvaltningschef för ett budgetberedningsmöte. Inför mötet sammanställer respektive förvaltning ett material som visar utfall mot budget för föregående år, nuläget innevarande år, kända verksamhetsförändringar med mera. Beredningen fokuserar främst på de ekonomiska ramarna. Av intervjuerna framgår att verksamhetsmål inte berörs i någon större utsträckning och att kvalitativa värden, som presenteras, endast avser delar av nämndernas verksamhet.

Senare i maj månad hålls utvecklingsdialogen då kommunfullmäktiges ledamöter och nämndernas och bolagens presidier är inbjudna till en heldag som ska beskriva kommunens olika verksamheter ur ett utvecklingsperspektiv innehållande nuläge, framtid, utmaningar och kvalitet samt ge en grund för nya åtaganden. Därefter fortsätter beredningen av budgeten i ordförandegruppen för majoritetens del. Ekonomichefen stödjer både majoriteten och oppositionen.

Efter sommaren stämmer ekonomichefen av eventuella förändringar i nämndernas förutsättningar inför kommande års budget med respektive förvaltningschef på ett informellt sätt. En formell uppföljning och prognos av ekonomi och verksamhet görs i samband med kommunens delårsrapport per 31 augusti.

På kommunstyrelsens möte i september 2017 presenterade majoriteten ett budgetförslag för drift- och investeringsbudget 2018 samt plan för 2019-2020 tillsammans med finansiella mål samt övergripande mål i enlighet med tidigare beslutade utvecklingsområden och

åtaganden.⁵ På efterföljande kommunfullmäktige presenterades majoritetens budgetförslag och alliansens tilläggsyrkande. Majoritetens budgetförslag antogs.⁶

Under år 2018, inför budget 2019, har processen sett ut på samma sätt till och med utvecklingsdialogen. Därefter har den politiska beredningen påverkats av valet och vid granskningstillfället har inte budgeten för år 2019 beslutats.

4.1.2. Bedömning

Vi konstaterar att det saknas en styrning av budgetprocessen från kommunfullmäktige utöver vad som följer utifrån lagstiftning och kommunstyrelsens reglemente. Budget 2018 beslutades i september månad 2017 vilket överensstämmer med kommunallagen. Vi konstaterar vidare att kommunstyrelsen i beredningsprocessen tar hänsyn till fullmäktiges finansiella mål.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen upprättar och dokumenterar principer för verksamhets- och ekonomistyrning samt tydliggör vald styrmodell.

Kontrollmålet bedöms ej då det till stora delar saknas övergripande styrprinciper och riktlinjer för budgetprocessen.

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

4.2.1. Iakttagelser

I budget 2018 finns en tidplan som överensstämmer med processen som beskrivs under avsnitt 3.1.7. Emmaboda kommun har en budgetprocess som innebär att beslut om budget fattas på hösten. Av intervjuerna framgår att det finns önskemål om att lägga budgetprocessen så att beslut om ramar fattas i juni månad. Fördelarna som beskrivs är att nämnderna får möjlighet att anpassa verksamheten innan budgetåret tar sin början. Längre framförhållning kan även vara positivt vid planering av beslutade investeringsprojekt.

Det finns ingen tydlig styrning av det budgetunderlag som nämnderna presenterar vid beredningsmötet i april/maj. De volym-/produktionsmått och nyckeltal som redovisas sker på nämndernas initiativ och är inte alltid tydligt kopplade till de ekonomiska förutsättningarna. I den mån jämförelsetal med andra kommuner presenteras, sker även detta på nämndens initiativ. En iakttagelse utifrån ramberedningens underlag är att konsekvensanalyserna är relativt översiktligt redovisade.

Planeringen bygger på innevarande års budgetram. Kommunens ekonomichef presenterar i samband med ramberedningen uppdaterade finansiella förutsättningar där de viktigaste faktorerna uppdateras och redovisas var för sig efter de senaste prognoserna. Det handlar bland annat om förändringar i befolkning, skatteunderlagsprognos, kommunalekonomisk utjämning, löner och pensionsprognoser.

⁵ KS § 137/2017-09-05

⁶ KF § 98/2017-09-25

⁷ KF § 98/2017-09-25

Socialnämnden och bildningsnämnden har systemstöd för budgetering av personalkostnader medan personalkostnaderna för kommunstyrelsen, teknik- och fritidsnämnden samt bygg- och miljönämnden budgeteras i Excel. Vi har inte tagit del av några tekniska anvisningar som visar hur lönerrevisioner och personalomkostnader ska hanteras i underlaget. Hittills har medel för kommande budgetårs löneökningar avsatts centralt.

Kommunen tillämpar inget övergripande resursfördelningssystem. Det finns inget transparent sätt att i ramberäkningen koppla budgetramen till volymrelaterade faktorer. Flera av de intervjuade uppger att de skulle se ett övergripande resursfördelningssystem som en bra grund för att synliggöra bland annat demografiska förändringar.

Av budgetunderlagen och intervjuerna framgår att budgetprocessen bedrivs med relativt lite fokus på de planeringsår som kommer efter budgetåret, även om det i beredningarna till delar även presenteras faktorer för den framtida utvecklingen. På nämndnivå görs inga beräkningar av hur budgetramarna förändras i en plan för kommande år. Däremot görs en övergripande plan för kommunens resultatutveckling och kassaflöde, där förutom budgetåret även de två kommande planåren ingår. Det finns i budgeten en redovisning av vilka förutsättningar som ligger till grund för denna redovisning.

Investeringarna läggs i en plan över tre år. I intervjuerna beskrivs att framförhållningen avseende drift- och underhållskostnader kopplade till investeringsprojekt har förbättrats.

4.2.2. Bedömning

Vi bedömer att det i stor utsträckning saknas anvisningar för budgetprocessen, men att underlag och aktiviteter till delar stödjer processen. Underlaget som visar hur de finansiella förutsättningarna förändras skapar en tydlig och överskådlig utgångspunkt för vilket utrymme finansieringen ger utifrån nämndernas befintliga budgetramar.

Vi bedömer att nämndernas underlag får anses vara av förhållandevis god kvalitet, men vi anser att det saknas en styrning av underlagen inför ramberedningen för att bättre stödja processen. Förklaringar, analyser och konsekvensbeskrivningar kan utvecklas. Vi anser vidare att det är av vikt att tydligare styra vilka volymmått, nyckeltal och eventuella jämförelsetal som ska redovisas. Detta ökar transparensen, ger en bättre grund för prioriteringar samt ett bättre underlag för avstämning i uppföljningsrapporterna.

Vi anser att en budgetprocess med ett långsiktigare perspektiv skulle ge ett bättre stöd, där hänsyn tas till kända faktorer som har en väsentlig inverkan på kommande planeringsår. Vidare att med framförhållning ta fram underlag med konsekvensbeskrivningar och analys till stöd för en mer selektiv hantering av framtida budgetramar.

Vi rekommenderar att överväga en övergripande resursfördelningsmodell. Vi anser att en modell som tar hänsyn till volymförändringar och andra valda faktorer, och som har stabilitet över tiden, utgör ett stöd i budgetprocessen. Systemet skapar transparens och förutsägbarhet vilket kan leda till en ökad förståelse för helheten. Systemet utgör, tillsammans med andra övergripande faktorer som påverkar de finansiella förutsättningarna, en grund som stöd för de politiska prioriteringarna.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

4.3. Är ansvarsfördelningen tydlig i budgetprocessen?

4.3.1. Iakttagelser

Budgeten bereds i huvudsak av kommunstyrelsens presidium. För att säkerställa samtliga partiers lika information presenterar ekonomichefen de övergripande budgetförutsättningarna i kommunstyrelsen samt i varje partigrupp. Budgetförutsättningarna presenterades också i samband med kommunfullmäktiges möte i oktober 2018.⁸ När förutsättningarna under pågående budgetprocess förändras tillser ekonomichefen att informationen når ut till samtliga berörda. Samtliga intervjuade anser det tydligt att ekonomiavdelningen driver budgetprocessen.

Ramberedningen har inte föregåtts av någon formell beredning av underlagen i respektive nämnd. Enligt kommunallagen⁹ ska ett ärende, innan det avgörs av fullmäktige, ha ansetts berett antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Om ett ärende har beretts enbart av en fullmäktigeberedning ska en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör alltid ges tillfälle att yttra sig.

Nämnderna budgeterar vissa interna intäkter och kostnader vilket främst avser fordon och kost. I intervjuerna beskrivs att kommunikationen mellan nämnderna avseende interna budgetposter har varit bristfällig.

4.3.2. Bedömning

Vi bedömer att ansvarsfördelningen i budgetprocessen bör förtydligas genom att nämnderna upprättar och behandlar ett budgetförslag utifrån givna direktiv, vilket vi anser skulle stödja processen genom ökad transparens och spårbarhet. Om befintlig verksamhet inte kan finansieras fullt ut ska förslaget tydligt visa vilka handlingsalternativ som finns.

Vi anser vidare att tydliga riktlinjer bör upprättas för budgetering av interna poster. Det kan till exempel ske genom att den nämnd som budgeterar en intern intäkt måste säkerställa att motsvarande kostnad budgeteras av en annan nämnd.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

4.4. Finns det ett samband mellan mål, verksamhetens omfattning och resurser?

4.4.1. Iakttagelser

Som vi tidigare har konstaterat finns ingen styrning av resurser utifrån de volymmått som är kostnadsdrivande i verksamheten. Det saknas således en tydlig koppling mellan verksamhetens omfattning och fördelade resurser.

I dokumentet *Emmaboda vår framtid* finns målområden och åtaganden beskrivna. För varje åtaganden anges vilken eller vilka nämnder som är ansvariga för genomförandet. Om åtagandet kräver resurser i form av budget fångar kommunchefen upp äskandet och lägger fram det för budgetberedningen. Vissa åtaganden bedöms ingå i nämndernas ordinarie uppdrag och finansieras därmed inom befintlig ram. Andra åtaganden, som till exempel fossilbränslefri och säkerhetsklassad fordonspark 2030, medför högre kostnader

⁸ KF § 110/2018-10-29

⁹ KL 5 kap 26-27 §

när fordonen byts ut mot dyrare miljöfordon. I intervjuerna beskrivs att detta inte kompenseras genom utökad budgetram.

4.4.2. Bedömning

Vi bedömer att det saknas en tydlig koppling mellan verksamhetens omfattning och resurser men att processen skulle stärkas genom att i större utsträckning koppla fördelningen till resursdrivande faktorer som volymtal. Vi bedömer vidare att kopplingen kring vissa uppdrag behöver stärkas i förhållande till diskussionerna om den ekonomiska förutsättningarna. Det gäller till exempel de långsiktiga målen.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

4.5. Finns det rutiner som säkerställer att budgeten förankras i organisationen?

4.5.1. Iakttagelser

Av intervjuerna framgår att det främst är förvaltningscheferna tillsammans med förvaltningsekonomerna som arbetar med att budgeten ska nå en förankring i organisationen. Inom socialnämnden sker förankringen via möten som förvaltningschef och ekonom har med cheferna i verksamheten. Ett möte hålls inför budgetberedningen på våren för att identifiera verksamhetens förutsättningar och behov. Ytterligare ett möte hölls i höst i syfte att förbereda verksamheten inför det nya verksamhetsåret.

Ramberedningen som sker är enkel där innevarande års budgetram utgör utgångspunkt för arbetet och där respektive politisk grupp fördelar framräknat utrymme genom tillägg och avdrag från den befintliga ramen. I budget 2018 fördelades tillägg och avdrag ifrån ramen för utifrån definierade orsaker, vilket skapade viss osäkerhet hos nämnderna. Socialnämnden förtydligade i februari 2018 att nämnden hanterat budgetramen som en rambudget och därmed inte sett de definierade orsakerna som helt styrande.¹⁰

I budget 2018 fick bildningsnämnden ett sparbeting med 4,1 mnkr. I intervjuerna beskrivs att nämnd och förvaltning enades om att det inte gick att göra någon besparing vid det aktuella tillfället. Eftersom kostnaden därmed var högre än tilldelad ram budgeterades intäkter från specialdestinerade statsbidrag med 5,1 mnkr. Av intervjuerna framgår att processen kring en eventuell besparing försenade internbudgeten som inte färdigställdes förrän i mars 2018.

På nämndnivå har socialnämnden och bildningsnämnden har svårt att nå budgetbalans. År 2017 redovisade socialnämnden en avvikelse mot budget med -4,8 mnkr medan motsvarande avvikelse för bildningsnämnden var -10,1 mnkr. Innevarande år prognostiserar socialnämnden en avvikelse med -5,1 mnkr och bildningsnämnden med -8,0 mnkr i delårsrapporten per augusti 2018. Inom socialnämnden är det främst externa placeringar, personalkostnader inom funktionsstöd samt fordonskostnader som beräknas överskrida budget. Inom bildningsnämnden är det ej erhållna budgeterade statsbidrag, utebliven besparing, förskoleverksamheten samt LSS-verksamheten som beräknas överskrida budget.

¹⁰ KS § 29/2018-02-06

Årligen återkommande underskott och tidiga prognostiserade underskott på ett nytt budgetår indikerar på låg förankring av budgeten i delar av verksamheten och att den inte realiserats utifrån de ekonomiska förutsättningarna. Det framgår inte av kommunfullmäktiges budget vilka förutsättningar eller vad som behöver realiseras för att budgeten ska kunna infrias.

Inom ramen för kommunstyrelsens uppsikt och styrfunktion ingår att övervaka att budgetens mål och ekonomiska förutsättningar får styrande effekt i verksamheten.

Inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt kommer förvaltningscheferna till kommunstyrelsen för att redovisa nämndernas budgetuppföljning. Vi har granskat kommunstyrelsens protokoll under år 2018. Av protokollen framgår att kommunstyrelsen fått redovisningar på mötena i april¹¹, september¹² och oktober¹³. I samband med redovisningen i oktober uppmanade kommunstyrelsen nämnderna att vara återhållsamma med utgifter resterande del av år 2018.

4.5.2. Bedömning

Vi bedömer att den återkommande diskrepansen mellan budget och redovisning ger signaler om att budgeten inom vissa områden har en svag förankring i förhållande till den verksamhet som bedrivs. Vi anser att det i beredningen behöver bli tydligare vilka förutsättningar eller åtgärder som behöver infrias för en budget i paritet med den verksamhet som ska bedrivas.

Vi rekommenderar att tydliggöra under vilka förutsättningar som en nämnd kan undgå att genomföra en åtgärd som specificerats i budgeten, till exempel utökning utav tjänster.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

¹¹ KS § 43/2018-04-10

¹² KS § 106/2018-09-04

¹³ KS § 127/2018-10-09

2018-12-04

Caroline Liljebjörn

Uppdragsledare/Projektledare