
Revisionsrapport

Prognoser och uppföljning av nämndernas ekonomi

Klippans kommun

Jean Odgaard
Cert. kommunal revisor
December 2014



Innehållsförteckning

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Inledning | 1 |
| 1.1. | Bakgrund | 1 |
| 1.2. | Uppdrag och revisionsfråga | 1 |
| 1.3. | Genomförande..... | 2 |
| 2. | Granskningsresultat | 3 |
| 2.1. | Ekonomisk utveckling 2013-2014 | 3 |
| 2.2. | Ansvar och roller | 5 |
| 2.3. | Styrsystemet | 6 |
| 2.4. | Ledning och styrning..... | 8 |
| 2.4.1. | Budgetprocessen | 8 |
| 2.4.2. | Uppföljning och prognos | 9 |
| 2.4.3. | Åtterrapporering | 10 |
| 3. | Sammanfattning, analys och revisionell bedömning..... | 12 |

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Ett av Klippans kommuns övergripande inriktningsmål för år 2014 är att ”*Verksamheterna skall kännetecknas av god ekonomisk hushållning och förmåga till anpassning och omprövning*”.

Kommunen arbetar med mål- och resultatstyrning. Av styrsystemet framgår att då avvikelser mot ram eller mål befaras eller har konstaterats, skall nämnd/styrelse vidta åtgärder inom ramen för sina befogenheter för att hålla budgeten med bästa möjliga måluppfyllelse. Väsentliga avvikelser mot ram eller mål skall så tidigt som möjligt rapporteras till kommunstyrelsen tillsammans med en redogörelse för planerade åtgärder. Det åligger styrelsen att bereda nämndernas redovisningar, att vid behov föra en dialog med nämnd/ styrelse samt att föreslå eller vid behov besluta vilka åtgärder som skall vidtagas. Kommunstyrelsen svarar vidare för att göra de framställningar hos kommunfullmäktige som styrelsen anser påkallade.

Revisorerna konstaterade i sin granskningsrapport för årsredovisning 2012 att barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden var de nämnder som visade störst underskott gentemot budget med -6,5 mnkr respektive -10,7 mnkr.

Av kommunens årsredovisning för år 2013 framgår att ”det samlade resultatet för 2013 är ett underskott på 6,3 Mnkr trots återbetalda sjukförsäkringspremier på nästan 15 mnkr. Detta indikerar på ett betydande problem med ekonomin.” Socialnämndens underskott är drygt 20 mnkr för 2013. Även Barn- och utbildningsnämnden redovisar underskott, ca 3 mnkr.

Mot bakgrund av ovan finner kommunrevisionen anledning att genomföra en djupgranskning.

1.2. Uppdrag och revisionsfråga

Revisionsfråga

Är styrelsens och nämndernas åtgärder för att styra, följa upp och kontrollera ekonomin i syfte att nå en ekonomi i balans ändamålsenliga?

Kontrollmål

- Är ansvar och roller vid styrning och uppföljning tydliggjorda?
- Omvandlas styrelsens planering och styrning till en ändamålsenlig ledning och ett effektivt genomförande i organisationen?
- Är kommunens styrsystem tillräckligt implementerat i verksamheten?
- Har nämnderna något handlingsutrymme vid avvikelser?

- Är återrapportering av ekonomin ändamålsenlig ur ett styrperspektiv?
- Är nämndernas prognosverktyg tillförlitliga?

Granskningen har avgränsats till att omfatta kommunstyrelsen, barn och utbildningsnämnden samt socialnämnden.

1.3. Genomförande

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier samt enkätundersökning.

Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, kommundirektör, ekonomichef och utvecklingsstrateg. Inom barn- och utbildningsnämnden har presidium, förvaltningschef, ekonom samt verksamhetschefer för grundskola och gymnasium intervjuats. För Socialnämnden har presidium, förvaltningschef, Tf förvaltningschef och ekonom intervjuats.

En webbaserad enkätundersökning, riktad till berörda chefer inom Barn- och utbildningsnämnd och Socialnämnd, genomfördes under oktober 2014. Svarefrekvensen var god och uppgick till 92 % då 33 chefer av 36 besvarade enkäten.

Enkäten bygger på påståenden och använder en fyrgradig skala där värde 4 motsvarar svaret ”Instämmer helt” och värde 1 motsvarar svaret ”Instämmer inte alls”. Det fanns även möjlighet att ange alternativet ”Vet ej” för varje påstående.

Följande dokument har granskats inom ramen för granskningen:

- Reglemente för Kommunstyrelsen, BUN och Socialnämnd.
- Budget samt flerårsbudet 2013, 2014 och 2015.
- Årsredovisning 2012 och 2013.
- Delårsrapporter 2013 och 2014.
- Konsultrapport 2013-2014 (organisationsgenomlysning omsorg, äldreomsorg och IFO, organisationsgenomlysning socialförvaltningen, sammanfattningsrapport avsedd socialnämnden).

Granskningen har genomförts av Jean Odgaard och kvalitetssäkrats av Kerstin Sikander (båda PwC).

Rapporten har sakgranskats av berörda tjänstemän.

2. Granskningsresultat

Granskningsrapporten är disponerad på så sätt att den inleds med ett avsnitt som bygger på ekonomisk uppföljning av år 2013-2014. Texten är hämtad från budget, tertialrapport, delårsrapport, årsredovisning samt från konsultrapport. Övriga avsnitt beskriver ansvar och roller, styrsystemet samt ledning och styrning. I dessa avsnitt redovisas även resultatet från enkätundersökningen. I avsnitt 3 sker analys och bedömning. Här sker en avstämning av kontrollmål samt besvarande av revisionsfrågan.

2.1. Ekonomisk utveckling 2013-2014

År 2013

I *budget 2013* konstateras att budget innevarande år, 2012, inte var särskilt stark och att resultatet uppgick till +2,6 mnkr. Detta kombinerat med att det inte råder full balans i socialnämndens budget och att kommunen kämpar med vikande elevunderlag inom skolsidan kan göra att året blir besvärligt. Tertialrapporten efter april månad (2012) visar tydligt på de problem som finns.

I *Delårsrapport 2013* anges att med en ytterst tunn budget 2013 kombinerat med ett befarat stort överskridande inom socialnämnden och även överskridande inom barn -och utbildningssidan är det vid tiden för delårsrapporten ytterst tveksamt om kommunen uppnår lagens krav på balans i ekonomin. Flera poster styr resultatet för 2013. Den viktigaste är hur stort underskott som socialnämnden har när året är slut. I dagsläget pekar prognosen på -11,7 mnkr. Underskottet består av olika delposter, bl. a volymökningar inom familjehem och anhörigvård, högre kostnader för försörjningsstöd och institutionsplaceringar än budgeterat, ökat tryck på kortvården samt hög personalomsättning, inte minst på chefsnivå. Inom BUN (Barn- och utbildningsnämnden) pekar prognosen på -4,1 mnkr. Det är främst förskolan samt Gymnasieskolan/Naturbruksgymnasiet som bidrar till det befarade underskottet.

Ett stort befarat budgetöverskridande inom BUN och Socialnämnd kombinerat med en tunn budget skapar ett bekymmersamt 2013, där kommunen kan hamna på ett negativt årsresultat. Under åtgärder för att få en budget i balans anges för Socialnämnden att förvaltningen arbetar intensivt med långsiktiga, kostnads effektiva lösningar. Inom hemtjänsten är en minskning med 2,25 tjänster genomförd. Fortsatt prövning och omprövning av beslut inom myndighetsutövningen kommer att leda till kvalitetshöjning och kommer att påverka volymökningen inom alla verksamheter. Förvaltningen har också intensifierat arbetet med att kartlägga volymer över tiden.

I *Årsredovisning 2013* konstateras att trots återbetalda sjukförsäkringspremier från AFA på nästan 15 mnkr visar kommunen ett relativt stort underskott, vilket är alarmerande och tydligt indikerar på omfattande problem med ekonomin. Att resultatet inte är bättre beror framför allt på en svag budget (+0,8 mnkr) samt ett rekordartat budgetöverskridande inom socialnämndens område (-20,8 mnkr), vilket

accelererat under 2013. Underskott finns inom samtliga nämndens avdelningar men avdelningen för Stöd och Omsorg sticker ut med ett underskott på 11,2 mnkr. Bakom den siffran döljer sig främst personlig assistans samt olika former av öppenvård inom handikappverksamheten. Mottagningsavdelningen visar -1,6 mnkr mot budget och Äldreomsorgen -7,9 mnkr jämfört med budget. Ett stort och intensivt arbete, bl a med externt stöd, pågår inom socialförvaltningen för att minska utflödet av pengar.

KS (Kommunstyrelsen) har sent på året tagit ett antal beslut kring den ekonomiska situationen. Bl a har en krisgrupp tillsatts med ett enda mål: Balans i kommunens ekonomi. Krisgruppens uppgift är att se över alla delar av kommunens verksamhet, bl a har anställningsstopp och vakansprövningar införts i början av 2014. I slutet av 2013 lämnade socialchefen sin tjänst med omedelbar verkan och f n är en tillförordnad chef inne. Samtidigt arbetar en utomstående konsult för att hitta orsaker till det stora utflödet av pengar. Inom socialförvaltningen pågår också ett antal aktiviteter för att minska budgetunderskottet. BUN visar totalt sett -3,1 mnkr mot budget. Gymnasieskolan (inkl Naturbruksgymnasiet) samt förskoleverksamheten går med underskott.

År 2014

I *Budget 2014* anges att tertialrapporten efter april månad i år (2013) visar att nämnderna i stort håller sin budget sett till helåret 2013. Båda de stora nämnderna fick betydande budgetförstärkningar i kompletteringsbudgeten våren 2013. Den mest grundläggande faktorn för kommunens ekonomi 2014 är att de två största nämnderna lyckas hålla tilldelad budget.

I *Tertialrapport 2014* bedömer socialnämnden att underskottet från 2013 har halverats som följd av en åtgärdsplan samt allmän restriktivitet och budgetdisciplin. Dessutom har i kompletteringsbudet 2014 tillförts 7 mnkr varför underskottet nu beräknas till 4 mnkr. Åtgärdsplanen med sikte på budget i balans och verksamhetsutveckling har blivit föremål för beslut i Socialnämnden och är på gång att genomföras. BUN visar ett befarat underskott med 2,5 mnkr men säger samtidigt att man kommer att föreslå åtgärder med målsättning att budget ska hållas.

I *Delårsrapport 2014* anges att både socialnämnde och BUN har fortsatta problem med att få budgeten i balans. Inom båda nämnderna pågår emellertid åtgärder/åtgärdsplaner för att på helåret nå en budget i balans. Förmågan till anpassning och omprövning är inte tillräcklig. BUN visar ett prognosticerat utfall på helåret på -3,3 mnkr. Det är främst förskola/pedagogisk omsorg och grundskola/särskola som visar underskott. Socialnämnden visar ett underskott på -4,5 mnkr. Underskottet finns främst på avdelningen för stöd- och omsorg, -4,9 mnkr, där det är fortsatta problem med höga volymer inom enheten för barn, unga och familj.

KS har upphandlat konsultstöd vad gäller genomlysning av socialförvaltningens verksamheter vilket inkluderat ekonomisk uppföljning. Av denna *konsultrapport*, som avrapporterades under våren 2014, framgår bland annat behov av en större medverkan av enhetscheferna vid den månatliga uppföljningen av verksamheten. Behovet av att ta fram ett resursfördelningssystem inom äldreomsorgen påtalas.

Personalbudgeten bör förtydligas på enhetsnivå. Av innehållet i övrigt som har bäring på denna granskning framgår att det saknas uppföljning av enskilda beslut och att det saknas en tillräcklig internkontroll av den egna biståndshandläggningen. Det saknades tydliga rutiner från utförare (inom hemtjänsten) då beslutade insatser krävde mindre tid (än beräknat).

2.2. Ansvar och roller

Iakttagelser

Av KS reglemente¹ framgår att styrelsen ”har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning”. Vidare framgår att ”Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamhet”.

I KS styrfunktion ingår att ”leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten”. Vidare ska KS ”övervaka de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt”. KS ska också ”tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret”.

I reglementet för BUN och Socialnämnden anges nämndernas ansvar och rapporteringsskyldighet. Nämnden skall regelmässigt till fullmäktige rapportera hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Av intervjuerna med KS framgår att det finns brister vad gäller ansvar och roller. Det åligger nämnderna att skriva till KS om väsentliga avvikelser föreligger. KS har lagt ett ansvar på nämnderna utan att ta sitt eget ansvar. Tjänstemännen menar att det finns en tillåtande kultur och en samförståndsanda i kommunen. Ibland blir det för informellt. Det finns en upplevelse av att om det blir mer formellt så blir också ansvarsfördelningen tydligare.

Inom BUN uppges det finnas en tydlig delegationsordning. Inom socialnämnden uppges inte rollerna vara tydliggjorda sedan socialchefen slutade sin anställning år 2012. Politikerna har fått gå in och ta ansvar för tjänstemannafrågor. Tjänstemännen anser också att det finns en otydlighet när det gäller nämndens ansvar gentemot KS och ledande tjänstemän. Det har funnits en bristande tillit till tjänstemännen från socialnämnden. Budget är detaljreglerad långt ut och det krävs nämndsbeslut för att flytta resurser mellan avdelningar.

Det ges också exempel på där ansvar och roller mellan förtroendevalda och tjänstemän är otydliga. Förtroendevalda går in i frågor som bör hanteras av tjänstemännen. Tjänstemännen går in i frågor som drivs politiskt. Exempel på detta finns inom BUN där pedagogisk omsorg har visat ett ekonomiskt underskott. Politiskt har valfrihet vad gäller pedagogisk omsorg och dagbarnvårdarverksamhet prioriterats. De förtroendevalda har gett uttryck för att tjänstemännen försöker begränsa denna

¹ Författningssamling för Klippans kommun 3:04:1-11

verksamhet i sin strävan att uppnå ekonomisk balans. Under hösten 2014 har nämnden fattat beslut² om att det skall finnas två dagbarnvårdare i Färingtofta, trots att detta alternativ var det ekonomiskt dyraste.

För att granska ansvarsutövning inom socialnämnden har en genomgång av nämndens protokoll för år 2014 genomförts. Efter denna genomgång kan konstateras att ekonomi finns som en stående punkt på nämndens sammanträden. Beslut har tagits om åtgärdsplan för en kunskapsbaserad socialtjänst i ekonomisk balans³. Handlingsplan har tagits fram och beslutats på nästkommande sammanträde⁴. Beslut om utökade åtgärder har tagits om budget i balans⁵. På oktober månads sammanträde godkändes åtgärdsplan för budget i balans och överlämnades till KS.

Enkätundersökningen

I enkäten ställdes frågan/påståendet ”*Jag förväntas klara mitt ekonomiska resultat och om jag inte gör det vet jag att min chef kommer att kräva snabba och konkreta besparingsåtgärder.*” Två av tre chefer instämmer i detta då 67 % anger värde 3 eller 4.

I enkäten ställdes frågan/påståendet ”*Jag har befogenhet att påverka mina kostnader och intäkter*” Något fler än hälften anser detta då 55 % anger värde 3 eller 4.

2.3. Styrsystemet

Iakttagelser

Kommunens styrsystem finns beskriven i Budget 2014⁶. Av beskrivningen framgår att kommunen arbetar med mål- och resultatstyrning. De politiskt prioriterade fokusområdena är övergripande styrande. Kommunens vision och fokusområdena utgör en plattform för kommunens inriktningsmål. Klippans kommun använder sig av inriktningsmål, resultatmål och verksamhetsmål. För varje fokusområde skall varje nämnd ha minst ett inriktningsmål. Fokusområdena skall ha genomslag i nämnderna genom att inriktningsmålen bryts ner i mätbara resultatmål.

Styrprocessen består av fyra huvudaktiviteter: Mål, budget, uppföljning och årsredovisning. Nämnd/styrelse ansvarar för uppdraget som innebär att inom angivna ramar genomföra verksamheterna på ett sådant sätt att fastställda mål förverkligas.

Åtterrapporering sker genom månadsuppföljning, tertialuppföljning, delårsrapport och årsredovisning. När det gäller månadsuppföljning⁷ anges att resultat t o m föregående månad inklusive årsprognos skall redovisas till ansvarig nämnd/styrelse som vid väsentliga avvikelser skall lämna rapport till kommunstyrelsen. Tertialuppföljning och delårsbokslut skall innehålla redovisat utfall av verksamheten och

² BUN 2014-10-27 § 153.

³ Socialnämnden 2014-04-15, § 62.

⁴ Socialnämnden 2014-05-13, § 79

⁵ Socialnämnden 2014-06-10, § 90

⁶ Budget 2014 med flerårsplan 2015-2016 (sid 7-13), Kf § 73, 2013-08-27.

⁷ Om årsprognosen visar förväntad budgetbalans får nämnd/styrelse besluta att månadsuppföljning sker varannan månad eller enbart i tertialrapport, delårsrapport och bokslut.

prognos över förväntat resultat vid årets slut. Rapporterna skall innehålla analys av eventuella avvikelser samt förslag till åtgärder.

Då avvikelser mot ram eller mål befaras eller har konstaterats, skall nämnd/styrelse vidta åtgärder inom ramen för sina befogenheter för att hålla budgeten med bästa möjliga måluppfyllelse. Väsentliga avvikelser mot ram eller mål skall så tidigt som möjligt rapporteras till kommunstyrelsen tillsammans med en redogörelse för planerade åtgärder. Det åligger kommunstyrelsen att bereda nämndernas redovisningar, att vid behov föra en dialog med nämnd/styrelse samt att föreslå eller vid behov besluta vilka åtgärder som skall vidtagas. Kommunstyrelsen svarar vidare för att göra de framställningar hos kommunfullmäktige som styrelsen anser påkallade.

Av intervjuerna framgår att det finns brister vad gäller kommunens styrsystem. Tjänstemännen inom kommunstyrelsen anser att styrsystemet inte är tillräckligt implementerat i den politiska organisationen. Syftet med styrsystemet har varit att få fram den politiska inriktningen och få effekt i verksamheten. Detta har inte uppnåtts då ekonomi och verksamhet har löpt i separata spår. Skrivningen vad gäller återrapportering i styrsystemet uppges vara tydlig. Detta borde ha informerats tydligare till tidigare chefer inom socialförvaltningen. Företrädare från KS menar att nämnderna aldrig tar initiativ till rapport vid avvikelse. KS har samrådsmöten med respektive nämnd där nulägesituationen diskuteras. Dessa möten uppges fungera bra.

Företrädare från BUN menar att styrmodellen inte fungerat då det har saknats koppling mellan fullmäktiges mål och ekonomin. Företrädarna medger vidare att de inte återrapporterar i enlighet med styrsystemet. Presidiet träffar KS AU vid tertialbokslut och delårsrapport. Tjänstemännen anser att mål och mått behöver förtydligas.

Företrädare från Socialnämnden menar att modellen med inriktningsmål inte har fungerat. Det har funnit mål som inte är mål.

Enkätundersökningen

I enkäten ställdes ett antal frågor/påståenden kopplat till nämndernas uppfattning om styrsystemet. Nedan beskrivs samt kommenteras resultatet från enkätundersökningen.

- *Det finns indikatorer och måttal för att mäta måluppfyllelsen för den verksamhet jag ansvarar för.* Endast hälften av cheferna anser detta då 51 % anger värde 3 eller 4. Inom socialförvaltningen anser endast 2 av 13 chefer (15 %) att det finns indikatorer och måttal för att mäta måluppfyllelsen.
- *Det finns bra indikatorer och måttal för att mäta måluppfyllelsen för den verksamhet jag ansvarar för.* Fleralet chefer anser inte detta då endast 36 % anger värde 3 och 4. Inom socialförvaltningen är det endast 1 av 13 chefer (7 %) som instämmer i påståendet.

2.4. Ledning och styrning

2.4.1. Budgetprocessen

Iakttagelser

Budget och flerårsplan för år 2014 beslutas av fullmäktige på augusti månads sammanträde år 2013. Fullmäktige tog beslut om en kompletteringsbudget till budget under april månads sammanträde 2014. Kompletteringsbudgeten innehåller de delar av nämnders/styrelsers överskott och underskott samt ej avslutade investeringsanslag som efter bokslutsdialog föreslås överföras till 2014.

Vart fjärde år sker ett arbete med fullmäktiges vision och fokusområden. Målseminarium genomförs och nämndernas förslag till inriktningsmål tas fram. Arbetet med årsbudgeten kan beskrivas på följande sätt. Under februari månad beräknas resursutrymmet och nämnderna gör sin bedömning av rambehov. Under mars månad genomförs ett upptaktsmöte där nämndernas förslag till inriktningsmål och ramäskanden presenteras. Under april månad sker beredning av nämndernas inriktningsmål och ramäskanden. Under maj månad sker redovisning av beredningens förslag till uppdrag med ekonomiskt ram. Beslut tas sedan i styrelse (juni) och fullmäktige (augusti) där uppdrag till styrelse/nämnder fastställs. Under perioden juni-oktober tas internbudget med resultatmål fram.

Av intervjuerna med BUN framgår att de anser att budgetprocessen internt fungerar bra och att tjänstemännen är delaktiga. Budgeten uppges vara nedbruten på en ändamålsenlig nivå i verksamheten. Däremot var ingångsvärdena felaktiga inför år 2014. En del av obalansen rättades till i kompletteringsbudgeten våren 2014.

Företrädare från Socialnämnden menar att budgetprocessen inte har fungerat. Beslut togs om en budget för år 2014 som från början var orealistisk. De förtroendevalda uppger att de inte har känt sig trygga med den uppföljning som har skett. I princip samtliga chefer och ekonom var nya för år 2013. Den budget som fanns för år 2013 var baserad på föregående års budget (och tog inte hänsyn till ekonomiskt utfall). Det fanns en passivitet under åren 2011 och 2012 och åtgärder för att åtgärda underskottet vidtogs inte. Under år 2013 eskalerade underskottet. Det saknades (och saknas fortfarande) ett ändamålsenligt resursfördelningssystem.

Företrädare från KS menar att när budgeten för år 2014 fastställdes fanns inte signaler från tertiäl 1 2013. De förtroendevalda menar att de blev vilseledda av den prognos som lämnades. Det var inte tydligt att verksamheten var underbudgeterad. Det gjordes aldrig en ordentlig riskbedömning. Företrädarna menar att processen inför år 2015 har varit gedigen. Det har skapats en kammungemensam bild och där efter har KS haft samrådsmöten med respektive nämnds presidium. Denna dialog har inneburit att helheten blivit synlig för alla.

Enkätundersökningen

I enkäten ställdes ett antal frågor/påståenden kopplat till nämndernas uppfattning om budgetprocessen. Nedan beskrivs samt kommenteras resultatet från enkätundersökningen.

- *Jag upplever att förvaltningens rutiner och anvisningar avseende planerings- och budgetprocessen är bra.* Här finns inget entydigt svar. 14 av 33 chefer instämmer i påståendet medan 15 av 33 anger värde 1 eller 2.
- *Jag är delaktig i planerings- och budgetprocessen och kan påverka mina förutsättningar så att mål och planer blir genomarbetade och verklighetsförankrade.* Endast tre av tio chefer instämmer i påståendet då endast 30 % anger värde 3 och 4.
- *Mina medarbetare har kännedom om verksamhetens mål.* Flertalet chefer instämmer i detta påstående då 75 % anger värde 3 eller 4. Inom socialförvaltningen är det dock färre chefer (38 %) som instämmer.
- *De fastställda mål/uppdrag som finns för min verksamhet är möjliga att uppnå med de resurser jag disponerar.* Endast en tredjedel av cheferna anger detta då 33 % anger värde 3. Det fanns ingen som helt instämde i påståendet.
- *Jag har en öppen och konstruktiv dialog kring ekonomi och den ekonomiska utvecklingen med min närmaste chef.* Flertalet chefer instämmer i detta påstående då 72 % angav värde 3 eller 4.

2.4.2. Uppföljning och prognos

Iakttagelser

De förtroendevalda inom KS uppger att de inte har ett system som de känner sig trygga med. Den uppföljning som historiskt har skett har inte fungerat. Det finns därmed en misstro baserad på erfarenhet från senare år. Terminologin och definitionen av prognos är heller inte enhetlig i organisation. Historiskt har kommunens beslutade investeringsbudget ej verkställts fullt ut vilket har inneburit att det funnits ett visst ekonomiskt utrymme. Så har det dock inte varit under de senaste åren.

Inom BUN:s ansvarsområde finns en särskild problematik då verksamheten är beroende av elevunderlaget och att det är svårt att prognosticera kommande elevunderlag. Tjänstemännen menar att förvaltningen kan lämna en tillförlitlig bedömning och prognos först per september/oktober månad. Den prognos som lämnas är den bedömning som görs av ekonomiskt utfall om inga åtgärder vidtas.

De förtroendevalda inom socialnämnden uppger att de är beroende av tjänstemännens bedömning. De uppger också att det saknas en enhetlig definition över prognos inom Klippans kommun. Verksamheten uppges vara svår att prognosticera då enskilda ärenden kan innebära att resultatet påverkas.

Enkätundersökningen

I enkäten ställdes ett antal frågor/påståenden kopplat till nämndernas uppfattning om uppföljning och prognos. Nedan beskrivs samt kommenteras resultatet från enkätundersökningen.

- *Jag upplever att jag har god kontroll över min verksamhets ekonomi. Flertalet chefer (82 %) instämmer i detta påstående.*
- *Vid konflikt mellan verksamhetsmål och ekonomiska mål så är det de ekonomiska målen som prioriteras. Sju av tio chefer instämmer i påståendet då 72 % anger värde 3 och 4.*
- *Jag får aktuell och tydlig information om den ekonomiska utvecklingen inom mitt ansvarsområde så att jag kan styra och följa upp min verksamhet på ett bra sätt. Jag har tillräckliga kunskaper för att på ett säkert och effektivt sätt kunna utföra de uppgifter jag ansvarar för rörande planering, uppföljning och prognos. Flertalet chefer (66 %) instämmer i dessa påståenden. Vi noterar dock att ingen chef inom socialförvaltningen instämmer helt i detta påstående.*
- *Vid behov erhåller jag enkelt och kompetent stöd i frågor rörande planering, uppföljning och prognos. Flertalet chefer (79 %) instämmer i detta påstående. Vi noterar dock att ingen chef inom socialförvaltningen instämmer helt i detta påstående.*
- *De mål som är fastställda för min verksamhet följs upp regelbundet av överordnad chef och nämnd. Nästan två tredjedelar av cheferna instämmer i påståendet då 63 % anger värde 3 och 4. Inom BUN instämmer 80 % cheferna i påståendet.*
- *Jag upplever att kommunens/förvaltningens rutiner och anvisningar avseende uppföljning och prognos är bra. Fleralet chefer anser inte detta då endast 39 % anger värde 3 och 4.*

2.4.3. Återrapportering

Iakttagelser

Återrapportering av mål/uppdrag sker till fullmäktige vid tre tillfällen under åren. Fullmäktige tar beslut om tertialrapport (juni), delårsrapport (oktober) och årsredovisning (april).

Förtroendevalda inom KS menar att de måste lita på att underlag är korrekt och rättvisande. De förtroendevalda inom Socialnämnden menar att de inte får sina önskemål tillgodosedda vad gäller den månatliga rapporteringen. De anser att per tertial ges en tillfredsställande återrapportering. Den månadsrapportering som skett från november 2013 och framåt har skett på initiativ från tjänstemännen. Från september 2013 har det ställts krav på analys av avvikelser. Det är numera ett stort fokus på den ekonomiska uppföljningen.

Ledamöterna inom BUN är nöjda med återrapporteringen från tjänstemännen. Det råder dock delade meningar vad gäller begreppet prognos (se avsnitt 2.4.2)

Enkätundersökningen

I enkäten ställdes frågan/påståendet ”*Det sker en fullgod återrapportering av min verksamhet till berörd nämnd.*” Här finns inget entydigt svar. Av cheferna instämmer 54 % medan 24 % har en avvikande uppfattning. Sju av cheferna (21 %) har svarat ”Vet ej”.

3. Sammanfattning, analys och revisionell bedömning

På uppdrag av kommunrevisionen i Klippans kommun har PwC granskat om styrelsens och nämndernas åtgärder för att styra, följa upp och kontrollera ekonomin i syfte att nå en ekonomi i balans är ändamålsenliga. Granskningen har omfattat KS, BUN och Socialnämnd. Granskningen har genomförts genom intervjuer med förtroendevalda och tjänstemän inom respektive styrelse/nämnd, granskning av styrdokument samt enkätundersökning till chefer inom BUN och Socialnämnd.

Vi konstaterar att det sedan flera år finns en dokumenterad styrmodell i Klippans kommun. Av denna framgår hur uppföljning och återrapportering ska hanteras. Kommunen har under de senaste åren haft ett underskott gentemot budget inom Socialnämnden och BUN. Under dessa år har inte kommunens regelverk för uppföljning och återrapportering följts.

Vår **sammanfattande bedömning** är att kommunstyrelsen och de granskade nämndernas åtgärder för att styra, följa upp och kontrollera ekonomin i syfte att nå en ekonomi i balans *inte* är ändamålsenliga. Granskningen visar att det behöver genomföras utvecklingsinsatser inom detta område. Det finns nu ett förslag om att alla förtroendevalda i Klippans kommun inför varje ny mandatperiod skall få en grundläggande ekonomisk utbildning. Vi finner detta välgrundat.

Beslut har också tagits om en utökad budgetram inför år 2015. Huvuddelen av detta tillskott fördelas mellan BUN och Socialnämnden.

Vår bedömning är baserad på avstämning av respektive kontrollmål vilken redovisas nedan.

Är ansvar och roller vid styrning och uppföljning tydliggjorda?

Vi bedömer att ansvar och roller vid styrning och uppföljning inte är tillräckligt tydliggjorda. Ansvar och roller avseende styrning och uppföljning framgår tydligt av reglemente och kommunens styrsystem. Styrelsen har dock brustit i sin uppsiktsplikt när det gäller att *tillse* att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Granskade nämnder har också brustit vad gäller rapportering om avvikelser till styrelse.

Av granskningen framgår vidare att rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän kan förtydligas.

Vi kan se att socialnämnden har tagit beslut om åtgärder för att anpassa verksamheten under år 2014. Revisorerna bör noga följa utvecklingen framöver.

Omvandlas styrelsens planering och styrning till en ändamålsenlig ledning och ett effektivt genomförande i organisationen?

Ingångsvärden i kommunens budget har varit fel då erfarenheter från tidigare års utfall och verklig kostnadsutveckling inte har beaktats i tillräcklig utsträckning i budgetarbetet. Den budget som fanns för åren 2013 och 2014 har varit baserad på föregående års budget (och inte faktiskt utfall). I viss mån kompenseras för detta genom den kompletteringsbudget som beslutas under våren.

Vi bedömer att budgetprocessen i sin helhet har varit otillräcklig. Någon egentlig riskbedömning har inte genomförts. Budgeten har dessutom inte varit tillräckligt genomarbetad inom socialnämnden.

Den budgetprocess som idag råder och som bygger på föregående års leder till felaktiga ingångsvärden och förutsätter en tilläggsbudget. Det medför också ett system där budgeten inte blir trovärdig och att aktörerna förväntar sig tillskott genom tilläggsbudget. Vi föreslår därför att det genomförs en översyn av budgetprocessen i Klippans kommun. Möjligheten bör prövas att ta beslut om budget med flerårsplan senare under året. Förutsättningarna skulle då öka för att budgeten kan bli realistisk och därmed styrande.

Budgeten har inte upplevts som realistisk och har baserats på orealistiska antaganden. Enkätundersökningen visar att endast tre av tio chefer uppger att de är delaktiga i planerings- och budgetprocessen och kan påverka förutsättningarna så att mål och planer blir genomarbetade och verklighetsförankrade. Vi menar att det är angeläget att chefer på olika nivåer i större utsträckning är delaktiga i budgetprocessen.

Är kommunens styrsystem tillräckligt implementerat i verksamheten?

Vi bedömer att kommunens styrsystem inte tillräckligt har implementerats i verksamheten. Det finns ett dokumenterat styrsystem som i många delar kan ses som ändamålsenligt. Detta har dock inte följt vad gäller uppföljning och återrapportering.

Det handlar primärt om att nämnden, då det framkommer uppgifter om verksamhetsmässiga och ekonomiska avvikelser, tidigt behöver ställa tydliga krav på förvaltningen att ta fram och presenteras förslag till åtgärder. Dessa förslag behöver beskriva vad som är påverkbart respektive vad som inte är påverkbart. Förslagen behöver vidare ange vilka konkreta åtgärder som förvaltningen kan genomföra samt vilka verksamhetsmässiga respektive ekonomiska effekter som dessa förväntas ge. Ytterst handlar det här om att de kommunövergripande fastställda styrprinciperna också blir tillämpade.

Därefter behöver nämnden, på samma sätt som det behöver finnas en strukturerad uppföljning av de olika enheternas verksamhetsplaner, också säkerställa att det sker en uppföljning av de åtgärder och uppdrag som nämnden fastställer respektive ger förvaltningen i uppdrag att utföra. Beslut och uppdrag behöver också tydliggöra vem som har fått i uppdrag att ansvara för utförandet.

Av granskningen framgår vidare att de intentioner som funnits avseende verksamhetsmål i form av inriktnings-, resultat- och effektmål inte har fungerat. Det beskrivs som att ekonomi och verksamhet går i olika spår. Av företrädare för de granskade nämnderna framgår också att det i nuläget inte finns tillräckliga mål och indikatorer för styrning av verksamheten. Denna bild förstärks också av den enkätundersökning som genomförts och som visar att var tredje chef inte anser att det finns bra indikatorer och måttal för att mäta måluppfyllelsen i verksamheten.

Har nämnderna något handlingsutrymme vid avvikelser?

Det finns ett visst utrymme att vidtaga åtgärder då avvikelser uppstår. Detta har också genomförts inom exempelvis BUN. Av enkätundersökningen framgår att nästan hälften av cheferna upplever att de inte har befogenhet att påverka sina kostnader och intäkter.

Är återrapportering av ekonomin ändamålsenlig ur ett styrperspektiv?

Vi bedömer att ur ett styrperspektiv är den återrapportering som ges inte ändamålsenlig då signaler om avvikelser inte är tillräckligt tydliga.

Är nämndernas prognosverktyg tillförlitliga?

Vi bedömer att nämndernas förmåga att lämna tillförlitliga prognoser har varit otillräckliga. En grundläggande brist i Klippans kommun är att det har saknats en enhetlig definition av vad en prognos innebär. Begreppet har tolkats olika. Vi menar att det är avgörande att KS fastställer en enhetlig definition som tillämpas inom alla nämnder.

2014-12-22

Jean Odgaard

Projektledare

Alf Wahlgren

Uppdragsledare