

Revisionsrapport
**Övergripande
granskning av
ekonomi- och
verksamhets-
styrningen**

Bollnäs kommun

Göran Persson Lingman
Micaela Hedin

Kontaktrevisor
Tor Jonsson

Februari 2014



Innehållsförteckning

1.	Vår sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Bakgrund och uppdrag	5
2.1	Revisionsfråga.....	5
2.1.1	Kontrollfrågor	5
2.2	Metod.....	6
2.3	Avgränsning.....	6
3.	Allmänt om styrning av ekonomi och verksamhet	7
4.	Våra granskningsiakttagelser, kommentarer och bedömningar. 8	8
4.1	Finns en tillfredställande stödstruktur för styrning av ekonomi och verksamhet.....	8
2.1	Finns det en tydlighet kring verksamheternas målsättningar?.....	10
2.2	Är styrande och stödjande dokument tillräckligt kommunicerade till de budgetansvariga?	12
2.3	Sker systematiskt värdering av risker som kan påverka verksamheternas mål, risk för oegentligheter m.m.	13
2.4	Sker uppföljning av målsättningar, processer och rutiner m.m.....	15
2.5	Är roller och ansvar tillräckligt tydliga?	16
2.6	Anser de svarande att det finns tillräckligt bra information/underlag för att ha en god kontroll?	17
2.7	Är processer och rutiner kring ekonomihanteringen är tillfredställande?..	20
2.8	Har ansvariga tillräcklig kunskap samt finns tillräckligt stöd vid behov att hjälp?.....	22
2.9	Jämförelse med tidigare granskning (ta pulsen på ekonomistyrningen 2009).....	24
	Bilaga svar från budgetansvariga	Error! Bookmark not defined.
	Bilaga Resultat 2013 i jämförelse med 2009	Error! Bookmark not defined.

1. Vår sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi översiktligt granskat den interna styringen och kontrollen inom främst kommunens ekonomihantering. Granskningen berör även tydlighet kring verksamheternas målsättningar och hur arbetet bedrivs för att nå målen.

Granskningen är översiktligt och baseras till stor del på det frågeformulär som kommunens budgetansvariga har besvarat.

✚ *Vår revisionsfråga var om kommunstyrelsens och de granskade nämndernas styrning av ekonomi och verksamhet är ändamålsenlig och effektiv?*

Inom de områden vi granskat är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsens och nämndernas styrning av ekonomi och verksamhet är ändamålsenlig och effektiv inom vissa delar. Inom andra delar behöver styrningen fortsätta utvecklas och förbättras.

Inom flera av de områden vi uppmärksammat brister kan vi samtidig konstatera att det pågår förbättringsarbeten, till exempel ett tydliggörande av målen, översyn av arbetssätten inklusive förbättrat IT-stöd för uppföljning.

Nedan sammanfattas våra bedömningar, kommentarer och rekommendationer kopplat till respektive kontrollfråga i rapporten.

✚ Finns en tillfredställande stödstruktur för styrning av ekonomi och verksamhet?

- Ja. Kommunen har en styrmodell som är beslutad och implementerad i verksamheten. Vi bedömer att för det fortsatta utvecklingsarbetet av målarbetet i styrkorten både för kommunstyrelsen och nämnderna är det en viktig del är att utveckla metoder för verifierbarhet och mätbarhet, dvs objektiva och vedertagna mätmetoder och jämförbara nyckeltal¹.

✚ Finns det tydlighet kring verksamheternas målsättningar?

- Utifrån den bild vi fått är vår bedömning att målen inte är tillräckligt tydliga. Vi har noterat att de flesta av de svarande med budgetansvar anger att målen är tydliga men de anger att det finns behov att kommunicera målen bättre inom de olika verksamheterna (inom nämnderna). Vi har även noterat att det är få² av de svarande inom socialförvaltningen som angett att det finns behov att kommunicera målen bättre.

¹ t ex nyckeltal i KOLADA, Svenskt Näringslivs ranking av företagsklimatet mm

² 3 av de svarande anger till viss del.

-
- ✚ Är styrande och stödjande dokument tillräckligt kommunicerade till de budgetansvariga?
 - Vår bedömning att dokumenten vi efterfrågade³ är till stor del kommunicerade till de budgetansvariga. Några av de svarande har angett de endast till viss del känner till dokumenten och var de återfinns. Detta gör att vi ser ett behov av mer aktiviteter kring att kommunicera dokumenten. Detta innefattar även att tydliggöra hur intranätet används som information och kommunikationskanal.

 - ✚ Sker systematiskt värdering av risker som kan påverka verksamheternas mål, risk för oegentligheter med mera?
 - Utifrån den bild vi fått är dock vår bedömning att risker inte värderas tillräckligt systematiskt till exempel i arbetet med intern kontrollplaner. Vi ser behov att ökad grad systematisera arbetet. I arbetet med internkontrollplaner ser vi behov att ytterligare tydliggöra vilka risker som hanteras (beskrivning av risken, konsekvens och vilken kontroll/åtgärd ska finnas/fungera för att motverka risken). Risker som ansvariga ej kan själv råda över bör kommuniceras uppåt i organisationen.

 - ✚ Sker uppföljning av målsättningar, processer och rutiner med mera?
 - Vi konstaterar att det sker uppföljning på olika sätt. Enligt vår bedömning finns ett förbättringsbehov. Vi har noterat att den kommungemensamma uppföljningen via medarbetarenkäten till exempel om målen är kända är positiv.

 - ✚ Är roller och ansvar tillräckligt tydliga?
 - Enligt vår bedömning finns behov att förbättra tydlighet kring roller och ansvar. Främst gäller detta att förbättra kommunikation och information mellan olika ansvariga.

 - ✚ Anser de budgetansvariga att det finns tillräckligt bra information/underlag för att ha en god kontroll?
 - Utifrån de svar vi fått från de budgetansvarigas har vi noterat att det finns ett förbättringsbehov avseende kvalitet⁴ på den information som erhålls. Vi rekommenderar att det sker en fördjupad analys inom nämnderna till exempel vad är orsaken till att det är svårt att analysera kostnader? Vad är orsaken att budgetansvariga anger att informationen inte är tillräckligt korrekt och/eller att den inte erhålls i rätt tid?

³ I frågeställningarna efterfrågande vi kännedom om Verksamhetsplan och Investeringsplan 2014-2016, Årsbudget 2014, Styrning i Bollnäs kommun, Mål- och styrkort, Interna kontrollplaner, Attestreglementet, och Investeringsreglementet.

(bedrivits ett förbättringsarbete) ⁴ Att den är pedagogiskt, korrekt och erhålls den i rätt tid.

-
- ✚ Anser de budgetansvariga att processer och rutiner kring ekonomihanteringen är tillfredställande?
 - Enligt vår bedömning är resultatet inte tillräckligt tillfredställande. Enkätsvaren indikerar att det finns förbättringsbehov. Vi rekommenderar därför att det sker en djupare analys inom förvaltningarna. En bättre dokumenterad bild av nuläge (vilka problem finns, risker, konsekvenser orsaker) och förslag till förbättring. Orsaker till problem kan vara många, till exempel rutiner, tekniska problem och kunskap.

 - ✚ Har budgetansvariga tillräcklig kunskap samt finns tillräckligt stöd vid behov att hjälp?
 - Vissa av de svarande budgetansvariga har uttryckt att det finns behov av ökad kunskap inom området. Vi föreslår därför att kompetensbehovet analyseras inom nämnderna. Därefter fattas beslut på vilket sätt aktiviteter ska genomföras (till exempel olika utbildningsaktiviteter). Avsnittet är starkt relaterat till avsnitt kring processer och rutiner, till exempel orsaker till att ett it-system inte är bra kan relateras till kunskap.

 - ✚ Jämförelse med tidigare granskning (ta pulsen på ekonomistyrningen 2009).
 - Flera av de frågor som ställdes i denna övergripande granskning ställdes även 2009. Ett syfte var att jämföra resultatet avseende dessa frågor. Enligt den bild vi fått har det skett förbättringar (bedrivits ett förbättringsarbete) inom flera områden som berördes i den tidigare granskningen. Dock har vi haft svårt att bedöma om budgetansvarigas uppfattning kring de ställda frågorna har förändras. Andelen svarande som är nöjda avseende frågor kring tydlighet i mål, delaktighet i budgetprocessen och tidplan är högre.

2. Bakgrund och uppdrag

Kommunen har uppnått balanskravet sedan 2008 förutom 2011. Dock har det varit en relativt svag resultatutveckling de senaste tre åren. De kommande åren behöver kommunen hantera både stora eftersatta behov och nödvändiga satsningar för att klara av medborgarnas grundläggande behov av kommunal service. Detta ställer stora krav på en fortsatt återhållsamhet och att verksamheten fortsätter att utveckla och effektivisera kommunens arbetssätt.

Revisionen genomförde en granskning av ekonomistyrningen 2008 med hjälp av metoden "Ta pulsen på ekonomistyrningen" som Föreningen Sveriges kommunalekonomer (KEF) utvecklat tillsammans med PwC. Resultatet visade att det fanns ett förbättringsbehov inom flera områden.

Kommunens revisorer har på nytt önskat en granskning kring den interna kontrollen inom några utvalda områden inom kommunens budget- och ekonomihantering.

Granskningen syftar även till att följa upp delar av de förbättringsområden som konstaterades i den tidigare granskningen.

2.1 Revisionsfråga

Vår revisionsfråga var om kommunstyrelsens och de granskade nämndernas styrning av ekonomi och verksamhet är ändamålsenlig och effektiv?

2.1.1 Kontrollfrågor

- Finns en tillfredställande stödstruktur för styrning av ekonomi och verksamhet?
- Finns det tydlighet kring verksamheternas målsättningar?
- Är styrande och stödjande dokument tillräckligt kommunicerade till de budgetansvariga?
- Sker systematiskt värdering av risker som kan påverka verksamheternas mål, risk för oegentligheter med mera?
- Sker uppföljning av målsättningar, processer och rutiner med mera?
- Är roller och ansvar tillräckligt tydliga?
- Anser de budgetansvariga att det finns tillräckligt bra information/underlag för att ha en god kontroll?
- Anser de budgetansvariga att processer och rutiner kring ekonomihanteringen är tillfredställande?

- Har budget ansvariga tillräcklig kunskap samt finns tillräckligt stöd vid behov att hjälp?
- Jämförelse med tidigare granskning (ta pulsen på ekonomistyrningen 2009).





2.2 Metod

Granskningen har genomförts med en enkät med granskningens kontrollfrågor till kommunens budgetansvariga, det vill säga enhetschefer, verksamhetschefer, förvaltningschefer och kommunchef. 73 stycken av kommunens budgetansvariga har besvarade enkäten (inom kommunen finns cirka 100 budgetansvariga).

Nedan visas antal svar från varje förvaltning

Förvaltning	Svarande
Barn- och utbildningsförvaltning	19
Kommunstyrelseförvaltningen	12
Samhällsbyggnadskontor	2
Socialförvaltningen	28
Teknik-, service och fritidsförvaltning	12
Antal svarande budgetansvariga	73

Vi har intervjuat kommunchef, förvaltningschefer och ekonomichefen samt en ekonom på ekonomikontoret.

I bilaga och i vissa avsnitt i rapporten visas grafik från enkäten samt ett urval av fritextkommentarer. Vi har främst efterfrågat kommentarer då användare inte instämt i påståendet 5 (svarat inte alls eller till viss del). Färgerna ska tolkas enligt följande. Värdet till vänster innebär att användare besvarat frågan med instämmer inte alls  eller till viss del . Värdet till höger innebär att användare besvarat med i huvudsak  eller helt . Siffror i liggande staplar visar antalet svarande. Gråvit färg innebär att användare besvarat med vet ej.

2.3 Avgränsning

Granskningen avgränsas enbart till de ovan ställda kontrollfrågorna (rapportens avsnitt). Granskningen är översiktligt och baseras till stor del på budgetansvarigas svar via ett webbaserat frågeformulär.

Granskningsobjektet är i första hand kommunstyrelsen men samtliga nämnder berörs av granskningen.

⁵ Efter att användare haft svarsalternativen helt, i huvudsak, till viss del, inte alls fanns texten "Om du svarar till viss del eller inte alls. Kommentera om du upplever problem med detta och/eller vilka konsekvenser detta ger"

3. Allmänt om styrning av ekonomi och verksamhet

Samtliga kommuner och landsting skall, från och med 2006, i budgeten formulera mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Dessa behövs för att visa hur mycket av de olika verksamheterna som ryms inom de finansiella målen, det vill säga kopplingen mellan ekonomi och verksamhet. Kommuner och landsting måste enligt lagstiftaren kunna styra verksamheterna och säkerställa processer av betydelse då förutsättningarna att bedriva dessa kostnadseffektivt och ändamålsenligt. Exempel på områden är verksamhetsplaner, kvalitetspolicy, investeringsplaner, lokalförsörjningsplaner, upphandlings- och konkurrenspolicy och kompetens försörjningsplanering.

För en effektiv styrning är det viktigt att skapa en sammanhållen process över budget, delårsbokslut och årsredovisning. Genom att använda en gemensam struktur för de centrala dokumenten säkerställs en röd tråd i arbetet. En tydlig rollfördelning är av central betydelse. Fullmäktige ansvarar på övergripande nivå, och styrelsen/nämnden på verksamhetsnivå, för att fatta beslut om riktlinjer, prioriteringar, målnivåer och resursfördelning samt att utkräva ansvar för uppnådda resultat.

För målen för en god ekonomisk hushållning skall få betydelse i beslutsprocessen, krävs det enligt lagstiftaren att de stäms av, följs upp och utvärderas kontinuerligt.

4. Våra granskningsiakttagelser, kommentarer och bedömningar

4.1 *Finns en tillfredställande stödstruktur för styrning av ekonomi och verksamhet*

Med stödstruktur menar vi här att det finns övergripande fasställt arbetssätt kring styrning (styrprocess). Det vi efterfrågat under avsnittet svarar inte på hur väl detta är implementerat och/eller fungerar.

Iakttagelser

Bollnäs kommun arbetar sedan 2009 med målstyrning i form av balanserade styrkort. Balanserad styrning kan beskrivas som en systematisk metod att ta fram mäta och följa upp mål. Med balanserad menas att man ska ha en helhetssyn på organisationen, vilket görs genom att införa ett antal perspektiv. Det balanserade styrkortet länkar ihop visionen med det man gör och mäter. Styrkortet ger därmed riktningen för hur den kommunala organisationen ska bedrivas.

För 2013 var Bollnäs kommuns inriktning och strategi att fullfölja den inriktning som stegvis inleddes 2011 för långsiktighet, helhet och hållbarhet. Kommunen har ett antal övergripande ekonomiska mål och nämnderna har egna mål som syftar till att bedriva verksamheten med en ekonomi i balans och i enlighet med fullmäktiges uppdrag.

Enligt årsredovisningen 2012 antog fullmäktige i samband med beslutet om 2012 års budget ett nytt koncernövergripande styrkort. Det innefattar fem perspektiv:

- medborgare,
- utveckling,
- ekonomi,
- medarbetare samt arbetssätt.

Styrkortet är konstruerat på ett sådant sätt att det anger en koncernövergripandedimension så att en "summering" av underliggande styrkort kan göras. Det verifierar således hur väl kommunen lyckas med sin vision. Kommunstyrelsen bedömde att för 2012 endast perspektiven ekonomi och utveckling, välfärd och tillväxt tenderade att vara uppfyllda medan perspektiven medborgare, medarbetare och arbetsätt, processer hade fortsatt mycket kvar för att uppnå uppsatta mål.

Nedan visas olika begrepp som används i Bollnäs kommuns styrmodell.

Vision	Kommunens övergripande mål med verksamheten. Beskriver vart organisationen är på väg	Vad vill vi uppnå?
Önskat läge – strategi	Beskriver hur vi kommer dit, samt hur vi använder våra resurser för att uppnå visionen	Hur kommer vi dit?
Perspektiv	Beskriver vilka områden vi ska fokusera på för att nå vår vision.	Vilka perspektiv ska vi fokusera på?
Kommunövergripande nyckelfaktorer	Beskriver vad som är avgörande att vi gör bra och lyckas med. Ger en indikation på vilka områden som ska prioriteras.	Vad måste vi göra bra för att nå vår vision?
Nämndernas och bolagens mål	Vilka mål ska den enskilda nämnden/ det enskilda bolaget arbeta mot för att säkerställa att vi når de kommunövergripande nyckelfaktorerna.	Vad måste vi göra för att bidra till framgång för kommunen?
Mätetal	Vilka indikatorer vill vi använda oss av för att kunna mäta om målet uppnås? Det kan vara flera mätetal per mål.	Hur mäter vi att det går bra?

I Bollnäs kommunkoncern arbetas med följande vision, önskat läge och perspektiv:

Vision: Bollnäs, möjligheternas kommun. Har tillväxt, goda möjligheter till utbildning och arbete. Ett jämställt och hållbart samhälle präglad av trygghet och demokratiska värderingar, mångfald, upplevelser och framtidstro.

Önskat läge: Bollnäs, länets tillväxtkommun.

Perspektiv: Medborgare (hur uppfattas vi av medborgarna vad gäller exempelvis kvalitet och servicenivå)?

Utveckling, välfärd och tillväxt (hur förbereder vi oss inför morgondagen, är vi en lärande organisation). Ekonomi (vilka resurser går åt och uppnår vi målen med givna medel). Medarbetare (hur ska vi tillvarata och utveckla vårt intellektuella kapital). Arbetssätt och processer (arbetar vi på rätt sätt).

Vision, önskat läge, perspektiv och kommunövergripande nyckelfaktorer beslutas av Kommunfullmäktige och är desamma för samtliga nämnder och bolag. Varje nämnd/styrelse beslutar om mål för sin verksamhet och respektive förvaltning/-bolag tar fram erforderliga mätetal.

I revisionens granskning av årsredovisningen 2012 instämde revisionen att kommunstyrelsens styrkort visade att av de 13 nämnds- och bolagsmålen var fem uppfyllda, fem delvis uppfyllda och tre inte uppfyllda. Revisionen bedömde att måluppfyllelsen för verksamheten var svag.

Revisorerna påpekade i revisionsberättelsen för 2012 vikten av budgetdisciplin i nämndernas verksamheter. Detta är än mer viktigt i den ansträngda ekonomiska situation som kommunen har och kommer att uppleva den närmaste framtiden.

Kommunens resultat skall enligt styrkortet generera ett årligt överskott som minst uppgå till 1 % av de samlade skatteintäkterna (skatteintäkter och generella statsbidrag). Under perioden 2010-2012 uppgick resultatet till 2 mkr, -32 mnkr samt 27 mnkr dvs tillsammans -3 mnkr. Balanskravsresultatet för samma period uppgick till -1 mnkr. Med det finansiella målet som utgångspunkt borde kommunen under dessa tre år genererat ett sammanlagt överskott på 37 mnkr.

I revisionens utlåtande i oktober 2013 kommenterade revisionen att kommunens prognos för helåret visade ett underskott inom alla verksamheter utom två där man bedömde att verksamheten skulle hålls inom beslutade budgetramar. Totalt visade prognosen på en avvikelse mot budget om -48,7 mnkr.

Våra kommentarer och bedömningar

Vi konstaterar att kommunfullmäktige har fastställt en styrmodell som är implementerad i verksamheten och har legitimitet i kommunens ledning. Vi har vi vår granskning uppfattat att för flertal av målen i kommunstyrelsens styrkort är det svårt att bilda sig en objektiv uppfattning om målen har uppnåtts eller inte. Vi bedömer att för det fortsatta utvecklingsarbetet av målarbetet i styrkortet både för kommunstyrelsen och nämnderna är det en viktig del är att utveckla metoder för verifierbarhet och mätbarhet.

Ett preliminärt resultat för 2013 visar ett underskott om ca 30 mnkr. Kommunens ekonomiska situation och utveckling är mycket oroande. Det negativa resultatet visar att kommunallagens krav på en ekonomi i balans inte kommer att uppfyllas, trots hjälp av en större jämförelsestörande post.

2.1 Finns det en tydlighet kring verksamheternas målsättningar?

Anser de budgetansvariga att målen är tillräckligt tydliga och kommunicerade.

Iakttagelser

Inom nämnderna används bland annat. ⁶ verksamhetsplaner och balanserade styrkort⁷. Ser mer som styrmodell i avsnitt 4.1

Enligt de intervjuades uppfattning har inte styrkortet fungerat tillräckligt bra eftersom de inte varit tillräckligt tydliga⁸ och i för hög grad baserats på koncernövergripande mål och mått för uppföljning.

Enligt uppgifter kommer ett förbättringsarbete att bedrivas under 2014. Ett kontinuerligt arbete med att utveckla respektive nämnds verksamhetsplaner pågår. Varje nämnd kommer att fortsätta ett arbete arbetet med att ta fram tydligare mål

⁶ Mål att uppnå finns på olika sätt, t ex inom den speciallagsreglerade verksamheten.

⁷ Vi har tagit del av exempel på verksamhetsplaner och styrkort.

⁸ T ex tillräckligt smarta.

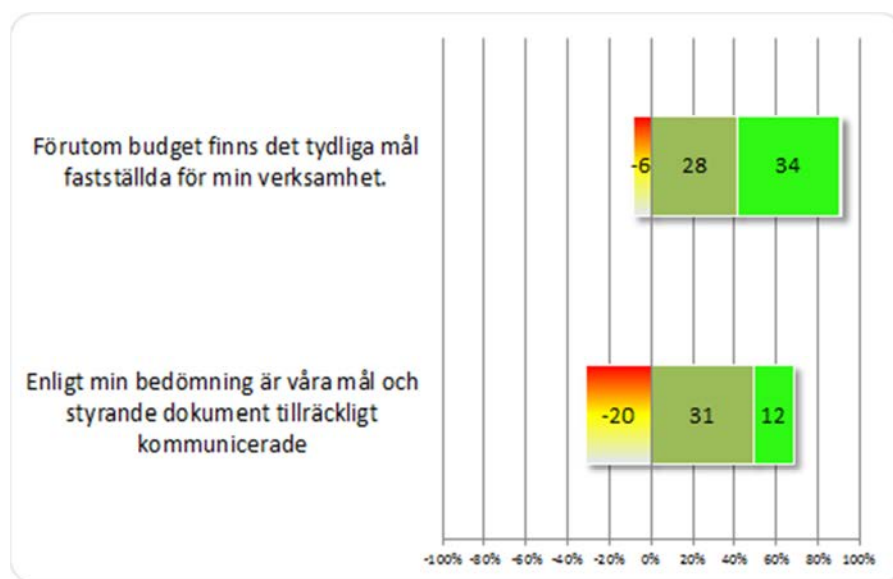
och mått för uppföljning. Ambitionen är att målen på ett tydligare sätt kopplas till kommunfullmäktiges visioner, målsättningar och nyckelfaktorer. Arbetet med att tydliggöra målen kommer även att innefatta en bättre långsiktighet i planeringen.

Vid intervjuer har socialförvaltningen lyfts fram som ett gott exempel på en bättre tydlighet i målsättningar.

Enkäten till budgetansvariga.

Den markant övervägande delen av de svarande anger att det förutom budget finns tydliga mål fastställda. På frågan om målen är tillräckligt kommunicerade uttrycker många ett förbättringsbehov (20 svarar till viss del). Se även jämförelse i bilaga.

Grafiken visar svar på frågor kring tydliga och kommunicerade mål



Våra kommentarer och bedömningar

- Vi konstaterar att de flesta av de svarande anger att målen är tydliga. Dock svarar många att det finns behov att kommunicera målen bättre inom de olika verksamheterna (inom nämnderna). Vi har noterat att det är få⁹ av de svarande inom socialförvaltningen som angett att det finns behov att kommunicera målen bättre.
- Utifrån den bild vi fått är dock vår bedömning att målen inte är tillräckligt tydliga. Vi har dock noterat att det pågår ett förbättringsarbete inom kommunen kring att tydliggöra verksamheternas mål.

⁹ 3 av de svarande anger till viss del.

2.2 Är styrande och stödjande dokument tillräckligt kommunicerade till de budgetansvariga?

I frågeställningarna efterfrågande vi kännedom om Verksamhetsplan och Investeringsplan 2014-2016, Årsbudget 2014, Styrning i Bollnäs kommun, Mål- och styrkort, Interna kontrollplaner, Attestreglementet, och Investeringsreglementet.

Iakttagelser

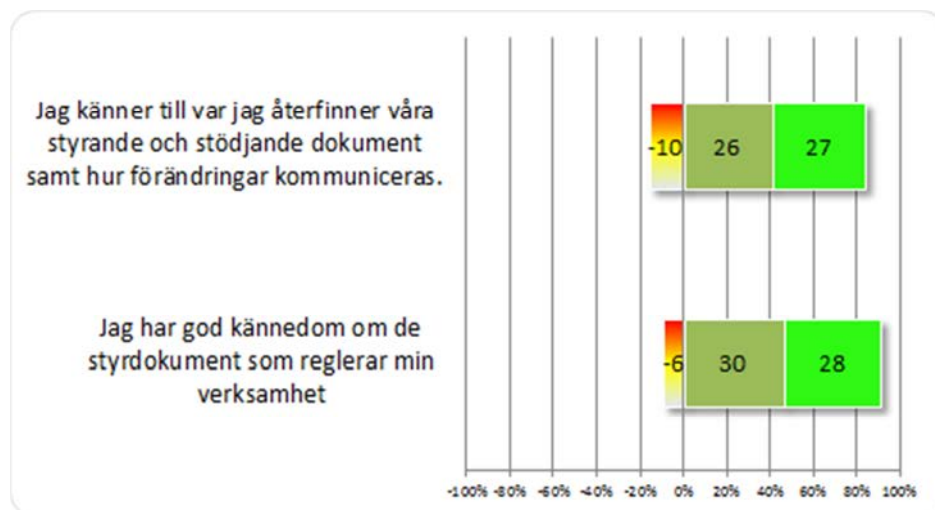
De dokument som efterfrågades (se ovan) finns tillgängliga via bland annat kommunens intranät. Enligt de intervjuade bör det vara väl känt var dokumenten återfinns.

Dokumentet "Styrning i Bollnäs kommun" har under 2011 reviderats och antagits av kommunfullmäktige. (Se även förbättringsarbeten kring mål med mera. i avsnitt 2.1)

Enkäten till budgetansvariga.

Den övervägande delen av de svarande anger att de har god kännedom avseende de styrande dokumenten. Här har vi noterat att alla svarade vid socialförvaltningen anger att de har god kännedom om de styrdokument som reglerar min verksamhet (svarat i huvudsak god kännedom eller helt). Tio av de svarande anger att det till viss del är känt var dokument återfinns.

Grafiken nedan visar svar på frågor avseende styrande och stödjande dokument



Våra kommentarer och bedömningar

- Vår bedömning att dokumenten vi efterfrågade till stor del¹⁰ är kommunicerade till de budgetansvariga. Några av de svarande har dock angett de endast till viss del känner till dokumenten och var de återfinns. Detta gör att vi ser ett behov av mer aktiviteter kring att kommunicera dokumenten. Detta innefattar även att tydliggöra hur intranätet används som information och kommunikationskanal.

¹⁰ Några har svarat till viss del på frågan.

2.3 Sker systematiskt värdering av risker som kan påverka verksamheternas mål, risk för oegentligheter med mera.

Med riskbedömningar avser vi till exempel att systematiskt värdera styrkor och svagheter avseende till exempel avseende kontrollaktiviteter. Med mål menar vi olika verksamheter och olika processers mål. Givetvis ska bedömningar beakta risk för "avsiktliga fel" (till exempel oegentligheter). Riskvärderingar kan även syfta till att bedöma om de kontrollaktiviteter som ska utföras för att reducera risker är tillfylles (identifiera brister i fastställda kontrollaktiviteter). Frågeställningen berör även om riskvärderingar kommuniceras till ledning och nämnder.

Iakttagelser

Varje nämnd fattar beslut om en intern kontrollplan¹¹ för sin förvaltning. Dessa planer kommuniceras inom nämnderna. Planerna presenteras även för kommunfullmäktige. I reglementet för intern kontroll omnämns att det ska ske riskvärderingar inom nämnderna.

Inom socialförvaltningen arbetar de med ett kvalitésystem som innefattar en kontinuerlig värdering av risker.

Ekonomikontoret gör alltid en rimlighets-/riskbedömning av de årsprognoser som varje förvaltning lämnar till kommunstyrelsen varje månad.

Enligt de intervjuades uppfattning finns det behov av att i ökad grad systematisera arbetet med riskanalyser.

Enkäten till budgetansvariga.

Svaren varierar. Många av de svarande svarar att det till viss del eller inte alls sker någon värdering av risker. Se mer i bilaga.

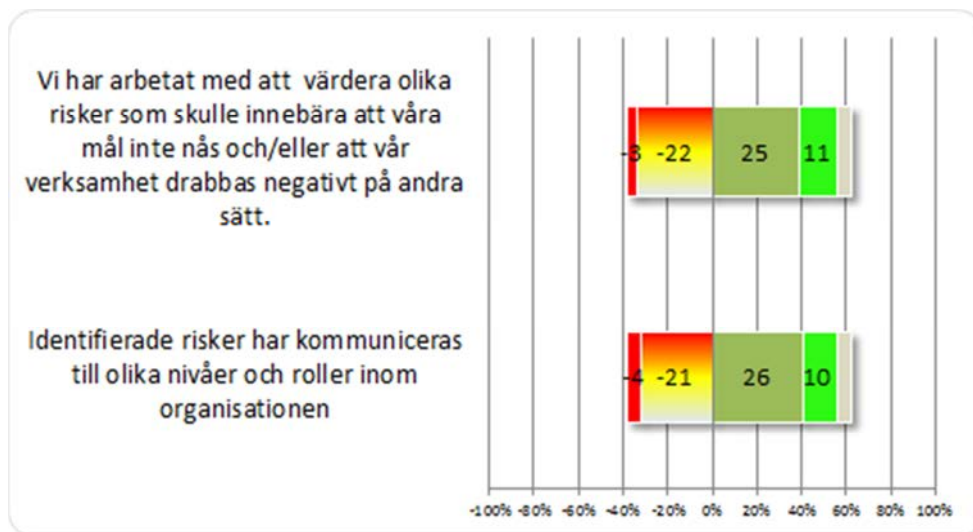
Ett urval av kommentarer visas nedan

- *"I allt prognosarbete värderas och identifieras alltid risken för att inte hålla de ekonomiska ramarna. Dock skulle mer återkoppling på det vara önskvärt.*
- *Vi arbetar också med andra risker, t ex riskbedömningar kring kund, arbetsmiljörisker som vid förflyttningar eller gällande hot och våld, Socialförvaltningen".*
- *Riskbedömningar med mindre budgetramar görs, men analyserna påverkar sällan besluten och budget i balans verkar ofta väga tyngre än andra mål, Barn- och utbildningsförvaltning.*
- *"Ekonomi följs löpande och om risk finns att budget skulle komma att överskridas vidtas åtgärder omgående så att detta förhindras.*

¹¹ Vi har tagit del av några exempel på internkontrollplaner.

- *Arbete med att värdera och analysera risker görs men inte i någon strukturerad och samlad form, Barn- och utbildningsförvaltningen.*

Grafiken nedan visar svar på frågor avseende riskhantering



Våra kommentarer och bedömningar

- Vi noterar att det i olika omfattning genomförs riskanalyser inom nämnderna, till exempel i samband med att den interna kontrollplanen upprättas.
- Utifrån den bild vi fått är dock vår bedömning att risker inte värderas tillräckligt¹² systematiskt, till exempel i arbetet med intern kontrollplanerna. Vi ser behov att ökad grad systematisera arbetet.
- Avseende intern kontrollplaner ser vi behov att ytterligare tydliggöra vilka risker som hanteras. (beskrivning av risken, konsekvens och vilken kontroll/åtgärd ska finnas/fungera för att motverka risken). Underlag från riskanalyser bör rapporteras till ledningen (nämnden). Detta är extra viktig avseende risker som de ansvariga inom olika områden inte kan råda över¹³ själva.

¹² Det är 25 av de svarande som instämmer inte alls/instämmer delvis att de har arbetat med att värdera risker som skulle innebära att bl a att mål inte nås. Enligt reglementet för intern kontroll bör olika gransknings-områden väljas ut med utgångspunkt från en väsentlighets- och riskbedömning.

¹³ Viktigt att risken kommuniceras (t ex vad blir konsekvensen vad kostar det att reducera risken) och att därefter beslut att eventuellt acceptera risken tas av ledningen, (styrelse eller nämnd).

2.4 Sker uppföljning av målsättningar, processer och rutiner med mera.

Iakttagelser

Enligt de fastställda arbetssätten ska verksamheterna genomföra månadsvisa uppföljningar med helårsprognoser. Uppföljningar ska vid behov omfatta ekonomiska åtgärdsplaner. Förvaltningschefer ska rapportera olika åtgärder för att få en budget i balans till kommunstyrelsen. Enligt uppgifter sker detta kontinuerligt.

De månatliga uppföljningarna av det ekonomiska utfallets riskanalyseras av ekonomikontoret. De vi intervjuat ser ett förbättringsbehov avseende förvaltningarnas analyser för att se områden som kan effektiviseras (till exempel utföras på ett billigare sätt).

Det är planerat att processorientera uppföljningen på ett bättre sätt (till exempel att se över vad som börgörs lika inom kommunen). Ett av syftena med detta är även att underlätta rörligheten i organisationen för både politiker och tjänstemän.

Som omnämns tidigare pågår arbetet med att tydliggöra målen vilket kommer att underlätta uppföljningen. Det planeras att öka antal tillfällen då målen följs upp.

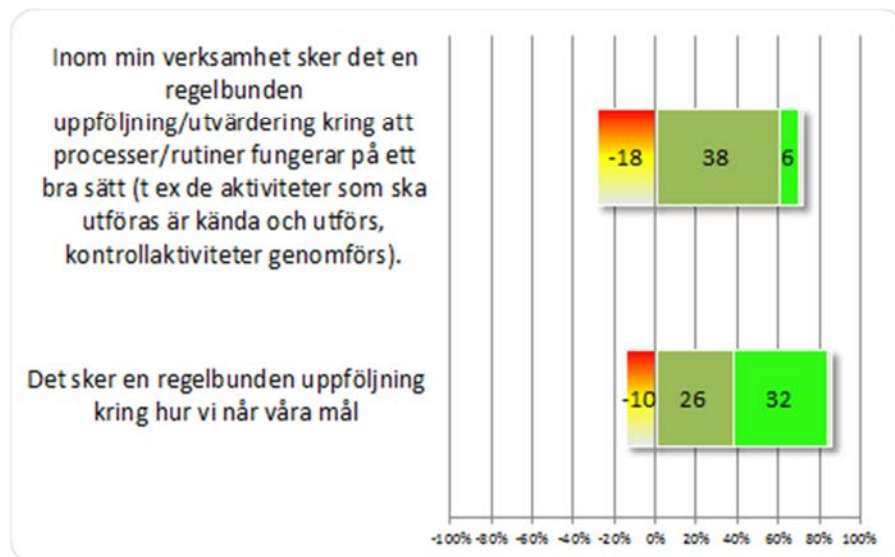
Kommunen planerar att implementera ett stödsystem för uppföljning av mål månadsrapportering och delårs-/årsbokslut med mera.

I den årliga medarbetarenkäten sker det uppföljning över att målen är kända av de anställda, att det är känt hur det balanserade styrkortet används. Det ställs även i medarbetarenkäten fråga om det sker aktiviteter för att ta reda på kunders olika behov. En jämförelse mellan olika år görs.

Enkäten till budgetansvariga.

Svaren varierar där de allra flesta av de svarande anger att det sker uppföljning på olika sätt. Flera uttrycker dock förbättringsbehov. Se mer i bilaga.

Grafiken nedan visar svar på frågor avseende uppföljning



Våra kommentarer och bedömningar

- Vi konstaterar att det sker uppföljning på olika sätt. Enligt vår bedömning finns ett förbättringsbehov. Vi noterar att ett arbete har påbörjats med att förbättra uppföljningen ytterligare, vilket är positivt.
- Vi har noterat att den kommungemensamma uppföljningen via medarbetarenkäten t ex om målen är kända är positiv.

2.5 Är roller och ansvar tillräckligt tydliga?

Kontrollfrågorna syftade till att erhålla budgetansvarigas uppfattning kring roller och ansvar. (Vem har ansvar? Vem utför samt sker tillräcklig kommunikation och information mellan olika roller? Underlag har enbart hämtats från enkäten till budgetansvariga. Underlag visas mer utförligt i bilaga.

Iakttagelser

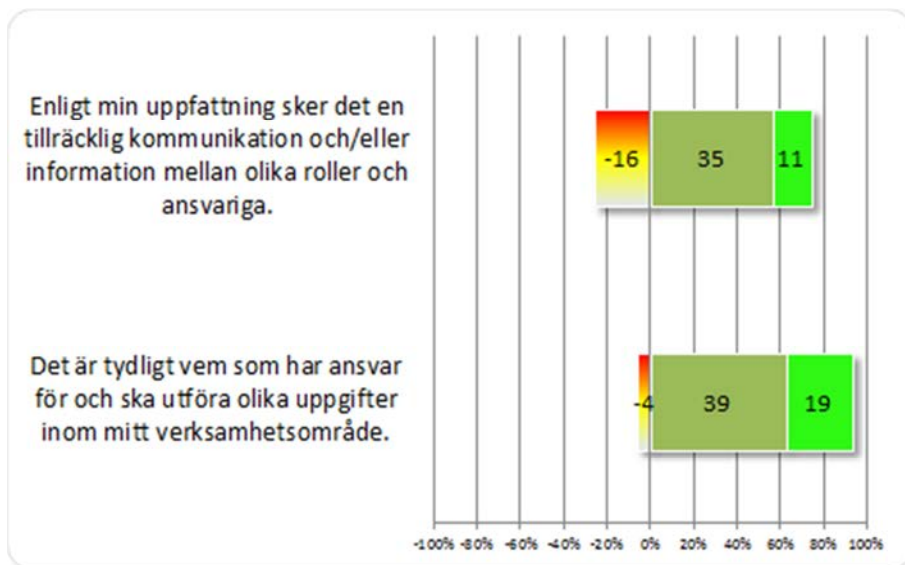
I revisionens granskning av kommunstyrelsens ansvarsutövning 2012 gjordes den övergripande bedömningen att instrumenten och organisationen finns för att kommunstyrelsen på ett tillfredsställande sätt ska kunna styra, följa upp och ha uppsikt över all verksamhet.

I granskningen noterade att det fanns anledning för styrelsen att reda ut otydligheten i roll- och ansvarsfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän.

Enkäten till budgetansvariga

Den markant övervägande delen av de svarande anger att det är tydligt vem som har ett ansvar för olika områden. På frågan om det sker en tillräcklig information och kommunikation uttrycker dock flera ett förbättringsbehov.

Grafiken visas svar på frågor kring roller



Exempel på kommentarer

- *"Här kan vi bli mycket bättre. Ibland känns det som den ene vet inte vad den andra gör.*
- *Saknas ofta kommunikation gällande beslut i annan nämnd som rör mitt verksamhetsområde. Kommunstyrelseförvaltningen.*
- *Otydligt vem som gör vad. Otydlig uppföljning av vad som är gjort.*

Kommentarer och bedömningar

- Enligt vår bedömning finns behov att förbättra tydlighet kring roller och ansvar. Detta gäller främst kommunikation och information mellan olika ansvariga. Ett förslag i förbättringsarbetet är utgå från en s.k. racimodell¹⁴.

2.6 Anser de svarande att det finns tillräckligt bra information/underlag för att ha en god kontroll?

Frågor syftar till att få budgetansvarigas uppfattning kring om den information som erhålls är rätt och riktig, pedagogiskt utformad samt om den erhålls i rätt tid.

Iakttagelser

I våra intervjuer har det framkommit att det finns behov att se över kodplanen då den varken är enhetlig eller tar hänsyn till de underlag som efterfrågas av styrelse och nämnder. Vi har uppfattat att det idag är ett starkt fokus på kodning utifrån extern statistik. Kodplanens uppbyggnad varierar mellan olika förvaltningar.

¹⁴ RACI innebär att tydlighet kan visualiseras med avseende på vem som gör vad i en process samt vilka som ska informeras eller rådfrågas t ex innan ett beslut får tas. Relationer kan vara roll, befattning, forum, intressenter. Raci kan på svenska översättas till HUKI, Huvudansvarig, Utförare, Konsulteras/rådfrågas, informeras

Som omnämnts har det initierats ett arbete med ett nytt IT-system ¹⁵i syfte att bland annat erhålla en bättre och enklare information.

Enkäten till budgetansvariga

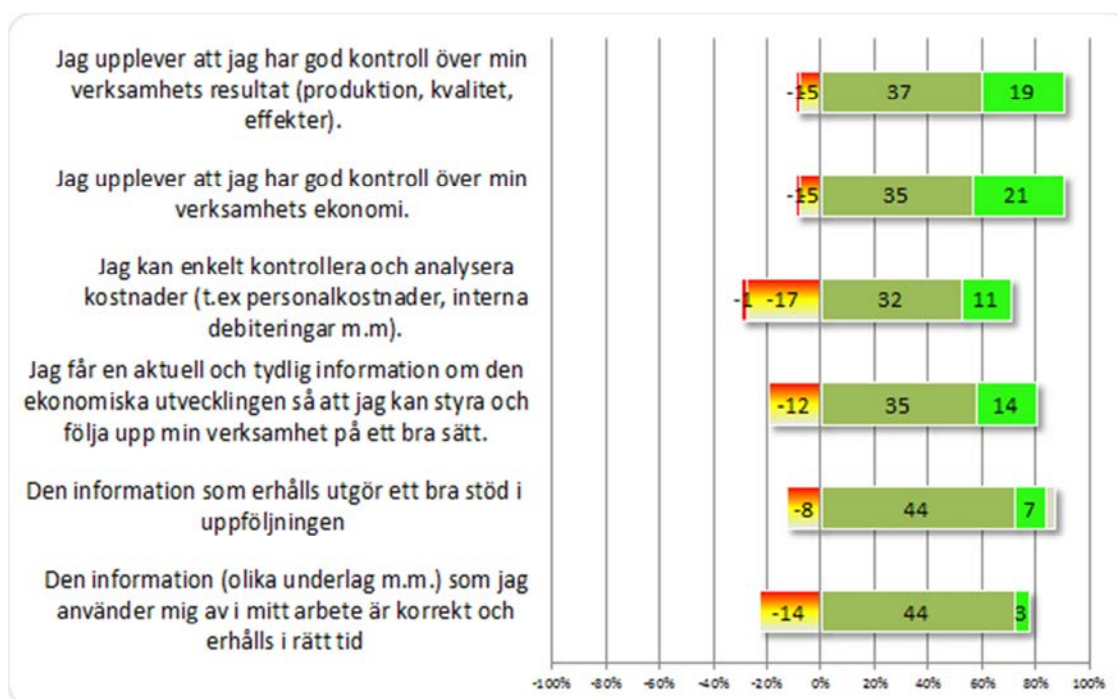
Svaren varierar där den övervägande delen anger positiva svar. Det är även variationer mellan förvaltningen (kommunstyrelseförvaltningen har störst andelen nöjda och utbildningsförvaltningen minst andel nöjda). Flera av de svarande anger att det finns förbättringsbehov avseende information och kunskap.

Exempel på kommentarer

- *För att detta skall bli helt krävs endast kunskapsutveckling av mig själv då våra verktyg för uppföljning ger möjlighet till de allra flesta parametrar. (Så vitt jag vet idag), Teknik-, service och fritidsförvaltning.*
- *Den månatliga ekonomiska uppföljningen är mycket oklar. Framförallt ser vi inte intäkterna. Budgetprocessen måste förbättras och bli mycket tydligare. Nu kan siffror ändras efterhand, Barn- och utbildningsförvaltningen.*
- *Intäkterna syns inte och då min verksamhet bygger på externa intäkter så kan jag bara kolla att utgifterna stämmer mot budget. Har jag lägre intäkter så måste jag ju minska intäkterna men ser jag inte dem så vet jag ju inte, Barn- och utbildningsförvaltningen.*
- *Alldeles för krångliga system. Tidskrävande att få fram aktuella siffror, Barn- och utbildningsförvaltningen.*

¹⁵ Systemet används av många kommuner.

Grafiken visas svar på frågor information och uppföljning



Våra kommentarer och bedömningar

- Utifrån de svar vi fått från de budgetansvarigas har vi noterat att det finns ett förbättringsbehov avseende kvalité¹⁶ på den information som erhålls. Vi har till exempel noterat att endast 21 svarande instämmer helt i att de har god kontroll över sin verksamhets ekonomi och att endast 14 svarande instämmer helt i att de får aktuell och tydlig information om den ekonomiska utvecklingen så att de kan styra och följa upp sin verksamhet på ett tillfredsställande sätt.
- Med bakgrund av ovan rekommenderas att det sker en fördjupad analys inom nämnderna till exempel , vad är orsaken till att det är svårt att analysera kostnader? Vad är orsaken att 14 budgetansvariga anger att informationen inte är tillräckligt korrekt och/eller att den inte erhålls i rätt tid?

¹⁶ Att den är pedagogiskt, korrekt och erhålls den i rätt tid.

2.7 Är processer och rutiner kring ekonomihanteringen är tillfredställande?

Frågor berör processer kring budget, prognos och uppföljning. Det IT stöd som används i processer omfattas. Hur ser de budgetansvariga på kommunens processer och rutiner inom budget, uppföljning och prognos. De frågor som ställdes samt kommentarer visas i bilaga.

Iakttagelser

Arbetsätten¹⁷ avseende budget, uppföljning och prognos varierar inom de olika nämndera. Det har under den senaste tiden bedrivs olika typer av förbättringsarbeten i varierande grad inom nämnderna (förvaltningarna). Som exempel har det inom Socialnämnden etablerats en ökad dialog med nämnden samt en bättre periodiserad budget.

Frågor inom detta område ställdes även 2009. I jämförelse mot tidigare granskningen är resultatet bättre avseende tidplan och delaktighet i budgetprocessen.

Det har enligt uppgifter påbörjats ett arbete inom kommunen kring att se över arbetsätten (enhetlighet, processorientering), till exempel kommer budgetprocessen att ses över.

Enkäten till budgetansvariga.

Svaren varierar där de flesta av de svarande är nöjda. Dock uttrycker många ett förbättringsbehov (instämt till viss del i påstående).

Vi noterar att många av de svarande har synpunkter på tidplaner och delaktighet i likhet med 2009¹⁸. Flera uttrycker även olika typer av problem och brister, till exempel krångel med IT-systemen, att underlag erhålls för sent och att de t finns en osäkerhet kring hur de ska gå till (se även kunskap i avsnittet 2.8).

Exempel på kommentarer

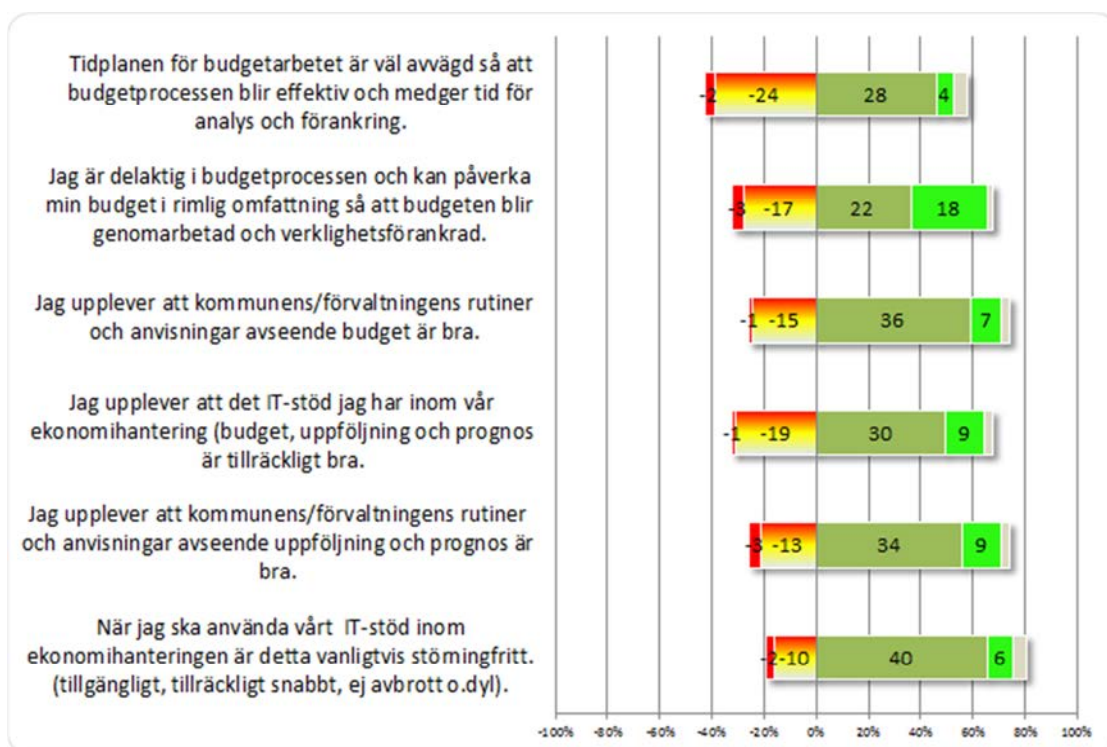
- *Underlag har senaste åren kommit ut för sent internt inom förvaltningen för att få igång budgetarbetet i god tid, Teknik-, service och fritidsförvaltning.*
- *RoR har haft en hel del störning senaste åren vilket ibland innebär att det blir låst eller t o m är svårt att komma in, Teknik-, service och fritidsförvaltningen.*
- *"1. I budgetprocessen ska olika typer av blanketter användas vilket jag tycker är ett extra arbete som tar tid. Vore enklare om detta fanns i det IT-stöd jag använder. Kommunstyrelseförvaltningen".*

¹⁷ Enligt uppgifter finns inte några dokumenterade processkartor, processmodeller etc kring hanteringen. Vilka processer omfattas, aktiviteter som kopplas till ansvar, roller IT-stöd etc. Processkartan kan med fördel även omfatta processer kring stöd och utbildning, t ex hur ska det gå till när en budgetansvarig är osäker på hur en aktivitet ska utföras.

¹⁸ Många är dock mer nöjda.

- *Vi blir förvirrade flera gånger per år då siffror plötsligt inte stämmer. Ibland är vi i balans, nästa månad -12 mnkr. Om vi bara visste hur mycket pengar vi hade kvar på ett år så skulle vi enkelt kunna hålla budget men det vet vi inte, Barn- och utbildningsförvaltningen.*

Grafiken visas svar på frågor kring processer och rutiner



Våra kommentarer

- Enligt vår bedömning är resultatet inte tillräckligt tillfredställande. Enkätsvaren indikerar att det finns förbättringsbehov. Vi föreslår därför att det sker en djupare analys inom förvaltningarna. En bättre dokumenterad bild av nuläge (vilka problem finns, risker, konsekvenser orsaker) och förslag till förbättring. Orsaker till problem kan vara många, till exempel rutiner, tekniska problem och kunskap. Avseende kunskap se mer i avsnitt 2.8 har ansvariga tillräcklig kunskap och finns tillräckligt stöd.
- Här är vår uppfattning att arbetet kan bedrivas mer enhetligt inom kommunen. Ett förslag är att processer inom området fastställs via en processkarta¹⁹ som underlag i ett förbättringsarbete.²⁰ Vi konstaterar att ett arbete är påbörjat kring att utveckla mer gemensamma arbetsätt.

¹⁹ Vilka är de olika processerna .

²⁰ Hur går det till idag, problem, brister. Vilka goda exempel har vi idag. Vad kan vi göra bättre, t ex vad kan flyttas från manuellt arbete till IT-systemen. Vilken kunskap och stöd krävs för att göra aktiviteter bättre. Vilka goda exempel finns inom de olika förvaltningarna.

- Vi noterar att flera budgetansvariga har synpunkter på tidplanen. Enligt vår uppfattning bör inte tidplanen utökas dock krävs en översyn kring arbetsätten. Se punkter se punkter ovan.
- Vi noterar även att alla inom kommunstyrelseförvaltningen anger att förvaltningens rutiner och anvisningar avseende budget, uppföljning och prognos är tillfredställande.

2.8 Har ansvariga tillräcklig kunskap samt finns tillräckligt stöd vid behov att hjälp?

Avsnittets frågor syftar till att se om budgetansvariga upplever att de har tillräcklig kunskap för att utföra olika aktiviteter samt om inte finns stöd vid behov. Stöd vid behov omfattar även om processer och ansvar är tydligt. Se mer underlag i bilaga.

Iakttagelser

Det finns förvaltningsekonomer vid varje förvaltning som stödjer budgetansvariga på olika sätt.

Ett etablerade forum finns (regelbundna möten) där ekonomichefen, centralt placerade ekonomer och förvaltningsekonomer kommunicerar frågor inom ekonomiområdet

Enligt uppgifter genomförs det på olika sätt utbildningar inom ekonomiområdet vid förvaltningarna. Rutiner och lathundar finns att tillgå via intranätet.

Enkäten till budgetansvariga.

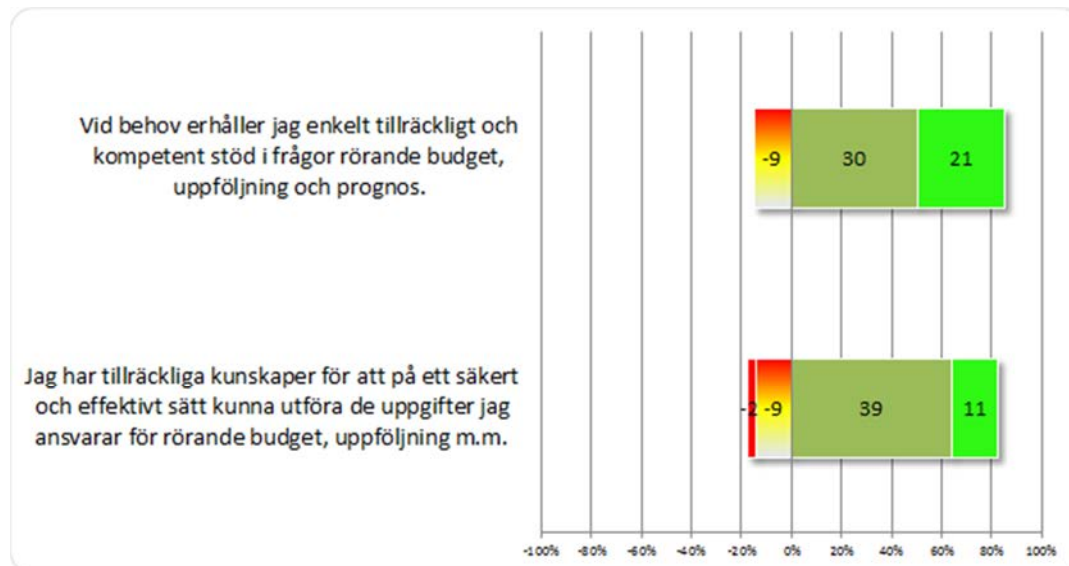
Den markant övervägande delen av de svarande uttrycker att de har tillräcklig kompetens och stöd. Uppfattningen varierar dock mellan de olika förvaltningarna (nämnderna). Flera av de svarande anger dock att det finns behov av mer utbildning och stöd.

Exempel på kommentarer

- *Jag behöver mera utbildning runt detta ämne., Socialförvaltningen.*
- *"Tycker vi har fått god hjälp av ekonomiavdelningen när vi väl behöver det.*
- *Mer utbildning i ekonomisystemet, dvs att få fram och analysera/följa upp kostnader/utfall osv, Socialförvaltningen.*
- *Svarar som tidigare att det är svårt att få tag i personerna, men när man väl gjort det får man oftast bra hjälp, Barn- och utbildningsförvaltning.*
- *I bland finns ingen tillgänglig att fråga då kan uppstå problem att gå vidare i budget processen, Socialförvaltningen.*

- *Grundläggande kurser för chefer. Saknar likvärdighet i hur man tar ut rapporter och redovisar dem i de olika enheterna, kommunstyrelseförvaltningen.*

Grafiken visas svar på frågor kring kunskap



Våra kommentarer

- Vi kan konstatera att de flesta besvarar båda frågorna positivt. Dock är vår bild ²¹att det krävs mer kunskapsrelaterade aktiviteter (till exempel utbildning). Vi föreslår därför att kompetensbehovet analyseras inom nämnderna. Därefter fattas beslut på vilket sätt aktiviteter ska genomföras (till exempel olika utbildningsaktiviteter).
- Se även avsnitt 2.7 kring processer och rutiner. Där har vi berört utveckling²² av gemensamma processer inom området. Vi noterar att detta är ett arbete som är initierat.

²¹ Inom flera avsnitt har vi noterat brister som kanske kan relateras till kunskap. Se t ex avsnitt 2.7 kring processer.

²² Detta arbete kan innefatta nulägesbeskrivningar kring problem och konsekvenser relaterat till kompetens och stöd. Se analys kring brister i avsnitt 2.7

2.9 Jämförelse med tidigare granskning (ta pulsen på ekonomistyrningen 2009).

Flera av de frågor som ställdes i denna övergripande granskning ställdes även 2009. Ett syfte var att jämföra resultatet avseende dessa frågor. Se en jämförande graf i bilaga 2.

Våra kommentarer

- Enligt den bild vi fått har det skett förbättringar (bedrivits ett förbättringsarbete) inom flera områden som berördes i den tidigare granskningen. I olika avsnitt i denna rapport redovisas även att det fortfarande och/eller att det initierats förbättringsarbeten.
- Dock har vi haft svårt att bedöma om budgetansvarigas uppfattning kring de ställda frågorna har förändras. Andelen svarande som är nöjda avseende frågor kring tydlighet i mål, delaktighet i budgetprocessen och tidplan är högre.