

Revisionsrapport

Budget- och uppföljningsprocessen Sandvikens kommun

Rolf Hammar
Helena Carlson
Oktober 2014

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning	1
1. Bakgrund och uppdrag	3
1.1. Syfte och revisionsfråga.....	3
1.2. Avgränsning.....	4
1.3. Metod.....	4
2. Övergripande budget- och uppföljningsprocess	5
2.1. Det finns en tydlig processägare med ansvar för budget- och uppföljningsprocessen.....	5
2.2. Resursfördelningsmodellen utgör grund för budgetprocessen.	6
2.3. Omvärldsanalyser och bedömningar av behovsutvecklingen inom olika områden utgör underlag för budgeten.	8
2.4. Tydliga anvisningar finns för arbetet inom budget- och uppföljningsprocessen.....	9
2.5. Det finns tydliga anvisningar för hur det ska ageras vid befarade avvikelser mot budget.....	10
2.6. Det finns en koppling mellan beslutad vision, strategiska inriktningar, nämndernas effektmål samt budgetprocessen.....	11
2.7. Anvisningar och riktlinjer inom området tillämpas.....	12
3. Fördjupning kunskapsnämnden	14
3.1. Det finns tydliga riktlinjer/ anvisningar för ansvar och roller inom budget- och uppföljningsområdet.....	14
3.2. Det finns tydliga rutiner för det praktiska arbetet med budget och uppföljning.	15
3.3. Anvisningar och riktlinjer inom området tillämpas.....	17
3.4. Det finns en tydlig och ändamålsenlig resursfördelningsmodell för respektive skolform.	18

Sammanfattande bedömning

Revisorerna har utifrån väsentlighet- och riskbedömning bedömt det angeläget att granska kommunens övergripande budget- och uppföljningsprocess och att genomföra en fördjupad granskning av kunskapsnämndens rutiner för budgethantering och uppföljning inklusive ekonomistyrning.

Resultatet från granskningen sammanfattas nedan. Respektive revisionsfråga redovisas var för sig.

Har kommunstyrelsen säkerställt en effektiv och ändamålsenlig budget- och uppföljningsprocess?

Vår sammanfattande bedömning är att det finns en i huvudsak effektiv och ändamålsenlig budget- och uppföljningsprocess. Inom organisationen saknas dock, i viss mån förståelse och acceptans för delar av processerna.

Vi grundar vår bedömning bland annat på att:

- Det finns en otydlighet i roller och ansvar för den balanserade styrningens relation med budget- och uppföljningsprocessen.
- Det finns en etablerad modell för tilldelning av kommande års budget som bygger på tidigare års anslag med tillkommande beräkningar och tillägg.
- Det finns skillnader i förståelsen för tillämpad budgetmodell.
- Av tilldelat kommunbidrag går det inte att utläsa hur mycket olika faktorer i respektive nämnds förutsättningar som har påverkat tilldelning. Detta är dock ett aktivt val i tillämpningen av budgetmodellen.
- För arbetet med budget- och uppföljningsprocessen finns tydliga stödjande anvisningar.
- Det har varit otydligt med sambanden mellan framför allt den balanserade styrningen och den övriga budgetprocessen, men att det blivit bättre.
- Anvisningar och riktlinjer tillämpas i huvudsak.
- Nämndernas och kommunstyrelsens formuleringar i sina beslut vid befarade underskott är i flera fall är otydliga i förhållande till styrprincipernas tydliga instruktioner.
- Det finns signaler om brister i återkoppling som tar onödig energi från organisationen och skapar en del irritationsmoment vilket även kan störa i andra frågor.

Vi rekommenderar att:

- Det aviserade utvecklingsarbetet kring styrprinciper och anvisningar för budget och uppföljning genomförs och att det aktivt kommuniceras till berörda om resultatet.
- Arbetssättet inom den styrmodell som används för att fördela resurser, kommuniceras och beskrivs för berörda för att säkerställa förståelsen.

- Det svaga resultatet i web-enkäten, där endast hälften av budgetansvariga chefer instämde i påståendet att de har tydliga och stödande anvisningar för vad som är deras ansvar i budgetarbetet analyseras närmare.
- Tydliggörande av hur återkopplingen till den som rapporterar ska ske vid olika typer av ekonomisk rapportering och gäller alla nivåer i organisationen.
- Utvärdering görs av kommunens modell för hantering av interna tjänster så att den på bästa sätt stödjer den övriga budget- och uppföljningshanteringen.

Har kunskapsnämnden säkerställt effektiva och ändamålsenliga rutiner för sin budgethantering och uppföljning inklusive ekonomistyrning?

Vår sammanfattande bedömning är att budget- och uppföljningsprocesserna på övergripande nivå i huvudsak är effektiv och ändamålsenlig. När det gäller rutiner i det praktiska arbetet bedömer vi att de till viss del är effektiva och ändamålsenliga.

Vi grundar vår bedömning bland annat på att:

- Grunddokument "Kvalitetssystem för kunskapsförvaltningen i Sandviken" är bra för att hålla ihop de aktiviteter som ingår i budget- och uppföljningsprocesserna.
- Enhetschefernas ansvar och arbetsuppgifter i budgetarbetet finns inte beskrivet i något styrdokument.
- Det finns relativt få rutiner för det praktiska arbetet med budget och uppföljning som är dokumenterade.
- Formella och övergripande delarna för budget- och uppföljningsprocessen tillämpas.
- Det finns en fungerande resursfördelningsmodell för förskola och grundskola. Ingen av modellerna är dokumenterad.
- Det saknas en sammanhållen resursfördelningsmodell för gymnasieskolan.

Vi rekommenderar att:

- Förvaltningen beskriver och dokumenterar enhetschefernas roll och ansvar när det gäller både budget- och uppföljningsprocessen.
- Utveckling av gemensamma metoder och rutiner för det praktiska arbetet med både budget och uppföljning sker samt dokumenteras, kommuniceras och förankras.
- Det svaga resultatet i web-enkäten, där endast var fjärde chef instämde i påståendet att det är en effektiv och bra budgetprocess behöver analyseras närmare.
- Resursfördelningsmodellerna för förskola respektive grundskola dokumenteras, samt syftet med respektive modell fastställs.
- Modellen för grundskola föreslås även omfatta hänsyn av elevernas mål och respektive skolas måluppfyllelse.
- En översyn hur de socioekonomiska förutsättningarna ska påverka resurstilldelningen görs.
- Den planerade översynen och uppdateringen av resursfördelningsmodellen för gymnasieskolan genomförs och dokumenteras.

1. *Bakgrund och uppdrag*

Budgetprocessen är en av kommunens viktigaste processer eftersom den skapar förutsättningar för god ekonomisk hushållning. Kommunstyrelsen har det samlade ansvaret för kommunens budget- och planeringsprocess. Samtliga kommuner och landsting skall enligt Kommunallagen i budgeten formulera mål och riktlinjer för att visa hur mycket av de olika verksamheterna som ryms inom de finansiella målen, d.v.s. kopplingen mellan ekonomi och verksamhet. Dessa behövs också för att främja en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet samt för att göra uppdraget från medborgarna tydligt.

Uppföljningen under löpande år är mycket viktig för att ha möjlighet att stämma av att den faktiska verksamheten fungerar och utvecklas på ett sätt som stämmer med den planerade. Vid avvikelser är det viktigt att ha rutiner som gör det möjligt att snabbt få information om detta för att så tidigt som möjligt kunna korrigera verksamhetens omfattning och inriktning.

Utifrån revisionens väsentlighet- och riskbedömning bedöms det angeläget att både granska kommunens övergripande budget- och uppföljningsprocess men också att genomföra en fördjupad granskning av kunskapsnämndens rutiner för budgethantering och uppföljning inklusive ekonomistyrning.

1.1. *Syfte och revisionsfråga*

Granskningen ska besvara följande övergripande revisionsfråga:

Har kommunstyrelsen säkerställt en effektiv och ändamålsenlig budget- och uppföljningsprocess?

I granskningen har en fördjupning genomförts avseende kunskapsnämnden där följande revisionsfråga ska besvaras:

Har kunskapsnämnden säkerställt effektiva och ändamålsenliga rutiner för sin budgethantering och uppföljning inklusive ekonomistyrning.

För att besvara den övergripande revisionsfrågan har följande kontrollmål ställts upp:

- Det finns en tydlig processägare med ansvar för budget- och uppföljningsprocessen.
- Resursfördelningsmodellen utgör grund för budgetprocessen.
- Omvärldsanalyser och bedömningar av behovsutvecklingen inom olika områden utgör underlag för budgeten.
- Tydliga anvisningar finns för arbetet inom budget- och uppföljningsprocessen.
- Det finns tydliga anvisningar för hur det ska ageras vid befarade avvikelser mot budget.
- Det finns en koppling mellan beslutad vision, strategiska inriktningar, nämndernas effektmål samt budgetprocessen.

- Anvisningar och riktlinjer inom området tillämpas.

För att besvara den fördjupade revisionsfrågan avseende kunskapsnämnden har följande kontrollmål ställts upp:

- Det finns tydliga riktlinjer/ anvisningar för ansvar och roller inom budget och uppföljningsområdet.
- Det finns tydliga rutiner för det praktiska arbetet med budget och uppföljning.
- Anvisningar och riktlinjer inom området tillämpas.
- Det finns en tydlig och ändamålsenlig resursfördelningsmodell för respektive skolform.

1.2. Avgränsning

Den övergripande granskningen avser endast den juridiska personen Sandvikens kommun (ej koncernen).

Den fördjupade granskningen avser endast kunskapsnämndens verksamhetsområden.

1.3. Metod

Granskningen har utgått från externa lagar och rekommendationer, kommunens egna styrdokument i form av reglementen, policys, process- och rutinbeskrivningar samt annan adekvat dokumentation.

Granskningen är genomförd genom dokumentstudier och intervjuer samt via en web-enkät till budgetansvariga chefer och ekonomer i kommunen. Det är ca 70 chefer och 10 ekonomer som svarat på enkäten vilket motsvarar 53 % respektive 71 % i svarsfrekvens. Av cheferna är det 27 som tillhör kunskapsnämnden.

Intervjuer har skett med:

- Kommunchef
- Förvaltningschefer (enskilt och grupp)
- Ekonomichef
- Chefer för kommunstyrelsens kontor (grupp)
- Ansvarig central ekonom för budget respektive uppföljning
- Förvaltningsekonomer (enskilt och grupp)
- Chefer för respektive skolform (grupp)
- Representanter av enhetschefer inom kunskapsförvaltningen (grupp)
- Kunskapsförvaltningens ekonomer (grupp)
- Företrädare för majoritet och opposition i kommunstyrelsen (enskilt och grupp)
- Företrädare för majoritet och opposition i kunskapsnämnden (2 grupper)

2. Övergripande budget- och uppföljningsprocess

Kommunen tillämpar från och med budgetåret 2011 en gemensam modell för mål- och resultatstyrning som benämns "Balanserad styrning". Modellen utgår från fem perspektiv för att ge en helhetsbild av den kommunala verksamheten. De fem perspektiven är "medborgare", "medarbetare", "hållbar samhällsutveckling", "ekonomi" och "omvärld". För varje perspektiv finns övergripande målsättningar som beskriver den långsiktiga inriktningen. Dessa inriktningar har sin grund i det övergripande dokumentet Vision 2025.

De övergripande målsättningarna för respektive perspektiv beskrivs i de gemensamma planeringsförutsättningarna, sk GPF, vilka beslutas av kommunfullmäktige i december, dvs drygt ett år innan budgeten börjar gälla, men redovisas också i det fastställda budgetdokumentet.

2.1. Det finns en tydlig processägare med ansvar för budget- och uppföljningsprocessen.

2.1.1. Iakttagelser

Ekonomichefen är processägare för både budget- och uppföljningsprocesserna. Ansvar för den balanserade styrningen har övergått till ekonomichefen men har under några års inledningsfas funnits inom kommunledningskontoret. Ekonomikontoret har fr.o.m. oktober 2014 avsatt 30 % av en tjänst för samordning och utveckling av den balanserade styrningen.

Av våra intervjuer framkommer att det har funnits en viss otydlighet kring sambandet mellan den balanserade styrningen och de övriga delarna i budget- och uppföljningsprocesserna. Det har upplevts att de delvis levt i två skilda processer. Det beskrivs som att det har blivit bättre i årets budgetarbete men att det fortfarande finns en otydlighet att arbeta med när det gäller roller och ansvar.

2.1.1. Revisionell bedömning och förslag till åtgärder

Vi bedömer att det är tydligt att ekonomichefen är processägare för budget- och uppföljningsprocessen. Det är även tydligt att det formella ansvaret för den balanserade styrningen har övergått till ekonomichefen.

Däremot bedömer vi att det i nuläget fortfarande finns en otydlighet i roller och ansvar för den balanserade styrningens relation med budget- och uppföljningsprocessen. Utifrån våra intervjuer gör vi bedömningen att ansvariga inom ekonomifunktionen är medvetna om behovet av att göra det tydligare, både när det gäller roller och ansvar samt när det gäller sambandet mellan den balanserade styrningen och övriga delar i budget- och uppföljningsprocesserna.

Vi bedömer det viktigt att det aviserade utvecklingsarbetet genomförs och att det aktivt kommuniceras till berörda om resultatet.

2.2. Resursfördelningsmodellen utgör grund för budgetprocessen.

2.2.1. Iakttagelser

Det finns ingen fastställd resursfördelningsmodell på övergripande nivå i Sandviken som fördelar resurser enligt definierade nyckeltal. Till exempel ger inte fler grundskolebarn en automatisk utökning av ramen. Det finns däremot sedan flera år en modell för fördelning av tillgängliga ekonomiska medel som bygger på tidigare års anslag med kompletteringar enligt en fastställd modell (se nedan).

Förslag till fördelningen av budgetramar tar kommunstyrelsen fram under maj och dessa fastställs sedan av kommunfullmäktige i juni. I det beslutet är normalt första året i planperioden definitiva ramar och år två och tre preliminära. Ramarna för budget 2015 som beslutades i juni är dock preliminära och definitiva ramar kommer att fastställas av det nyvalda kommunfullmäktige.

Som grund till kommunstyrelsens förslag till fördelning av ramar, finns de beskrivningar respektive nämnd gjort av sina förutsättningar och önskemål om utveckling av sin verksamhet i underlag till kommunplan, sk UTK. Dessutom genomförs gemensamma dialogdagar under våren där samtliga nämnder beskriver och diskuterar de olika verksamheternas förutsättningar med kommunstyrelsen.

I de ramar som kommunstyrelsen föreslår, fördelas i princip alla medel som beräknas finnas tillgängliga enligt de skatteberäkningar med mera som ekonomifunktionen gör. Totalt budgeteras ett överskott 2015 med 8 mnkr. Grunden till fördelning är:

1. Innevarande års budget (2014 = 1 832,6 mnkr).
2. Prisuppräknningar (2014 = 47,7 mnkr).
3. Eventuella ramjusteringar mellan förvaltningarna (t.ex. flytt av verksamhetsansvar).
4. Ett generellt besparingsavdrag (rationalisering med viss procent (2015= 1,6 % = minskar tilldelningen med -29,9 mnkr).
5. Politiska prioriteringar med riktade anslag med grund i UTK och de dialoger som varit under våren (2015 = 47,6 mnkr).

I GPF 2015 – 2017 finns ett fastställt mål om att samtliga nämnder ska budgetera en buffert om 1,0 procent av sitt kommunbidrag.

I de politiska prioriteringarna med riktade anslag till respektive nämnd (se nr 5 ovan), ges ingen instruktion om hur nämnden ska använda tilldelade medel till de olika uppdrag nämnden har utan det överläts till nämnden att prioritera. Detta är en medveten hantering enligt den centrala politiska ledningen. Nämnden bedöms ha bättre möjlighet att på bästa sätt fördela den totalram som anvisas. Den ökade tilldelningen kan därmed ses som en utökning av kommunbidraget.

I våra intervjuer har det framkommit att det finns en skillnad i förståelsen för hur den nuvarande modellen uppfattas. Både majoritetens centrala politiker och centrala tjänstemän uppger att de tycker att det är tydligt hur modellen fungerar när majoriteten i kommunstyrelsen redovisar sitt förslag till budget utifrån de

förutsättningar som beskrivits under vinterns och vårens budgetarbete. Däremot uppfattar vi att flera personer inom både politik och förvaltning, upplever att det finns en otydlighet mellan förändringar i uppdrag och kommunbidrag för detta.

2.2.2. Revisionell bedömning och förslag till åtgärder

Vi bedömer att det finns en etablerad modell för beräkning av nästkommande års budgetbelopp till respektive nämnd. Modellen bygger i grunden på tidigare års anslag med tillkommande beräkning och tillägg för justeringar.

Däremot finns ingen resursfördelningsmodell som bygger på fastställda nyckeltalsberäkningar.

Vi bedömer att det finns en skillnad i förståelsen avseende hur den politiska prioriteringen beräknas och påverkar tilldelat kommunbidrag och förändringar i uppdrag. Det finns ett informationsglapp i organisationen som i onödan kan leda till att personer missförstår varandra när de inte skulle behöva det.

Vi föreslår därför att arbetssättet som används för att fördela resurser så enkelt och pedagogiskt som möjligt beskrivs för berörda. Detta bedöms extra viktigt inför 2015, då det kommer att finnas flera nya ledamöter i den politiska organisationen.

2.3. Omvärldsanalyser och bedömningar av behovsutvecklingen inom olika områden utgör underlag för budgeten.

2.3.1. Iakttagelser

Enligt den modell som hittills använts upprättar samtliga förvaltningschefer och VD i de kommunala bolagen en in- och omvärldsanalys under hösten som start på en ny budgetomgång. Även vissa av de centrala kontorscheferna lämnar en sådan analys. Dessa sänds in till kommunkansliet och utgör grunden för de gemensamma planeringsförutsättningar (GPF) som kommundirektören upprättar och fullmäktige fastställer i december. Den del i GPF som har mest betydelse i alla nämnders planeringsarbete är dock den befolkningsprognos som ingår.

Alla nämnder beskriver under de första månaderna av året i underlag till kommunplan (UTK), den verksamhet de är ansvariga för. I beskrivningen ingår både befintlig verksamhet och eventuella förändringar i förutsättningar utifrån bland annat lagstiftning, antal personer som omfattas av verksamheten och egna förändringar av ambitionsnivån.

Nämnderna presenterar och diskuterar sina bedömningar av förutsättningar för sina respektive verksamheter vid dialogdagarna med kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen använder sedan nämndernas UTK tillsammans med resultaten från dialogdagarna samt innevarande och föregående års uppföljningar, som underlag till den politiska prioritering som är en delmängd i majoritetens förslag till budget.

2.3.2. Revisionell bedömning och förslag till åtgärder

Vi bedömer att det görs analyser och bedömningar av vad som händer i omvärlden och att resultatet påverkar den budget som fastställs. Med den modell för politiska prioriteringar i ett sammanslaget totalbelopp per nämnd som tillämpas i kommunen, så går det dock inte att utläsa hur mycket olika faktorer påverkat anslaget (se avsnitt 2.2.1). Någon exakt spårbarhet är inte möjlig, men det är en del i den budgetmodell som tillämpas i Sandviken.

2.4. Tydliga anvisningar finns för arbetet inom budget- och uppföljningsprocessen.

2.4.1. Iakttagelser

Det finns detaljerade anvisningar för budget- och planeringsprocesserna antagna av fullmäktiga 2007. I de ekonomiska styrprinciperna som också antogs av fullmäktige 2007 regleras bland annat det ekonomiska uppföljningsansvaret. En sammanfattning av budget- och planeringsprocesserna finns även med i kommunens budget för 2014 under rubriken "Kommunens styrprocess".

Under intervjuerna har vi fått signaler om att det finns behov av en översyn av dokumenten då det skett viss utveckling sedan de antogs. Beslutet om att införa den balanserade styrningen är en av dessa förändringar.

Inför dialogdagarna finns det en mall för hur nämnderna och bolagen ska sammanställa sin presentation. Detta har gjorts sedan det tidigare upplevdes att presentationerna var väldigt olika i sin uppställning.

Ekonomikontoret skickade i slutet av maj ut "Anvisningar till budget 2015-2017". Dessa anvisningar beskriver budgethanteringen fram till det att fullmäktige den 15 december 2014 beslutar om definitiv budget för 2015. Respektive förvaltning upprättar sedan interna anvisningar och tidplaner.

Det finns en enhetlig mall för den månadsvisa uppföljningen där varje nämnd har en sida att i sammanfattning beskriva sin ekonomi. Det upprättas och distribueras särskilda detaljerade anvisningar för delårsrapport och årsredovisning.

I den web-enkät, som budgetansvariga chefer getts möjlighet att besvara, har 54 % svarat att de "helt" eller "i huvudsak" har tydliga och stödjande anvisningar/ instruktioner för vad som är deras ansvar i budgetarbetet och 70 % när det gäller uppföljnings- och prognosarbetet.

2.4.2. Revisionell bedömning och förslag till åtgärder

Vi bedömer att det finns tydliga anvisningar för både budget- och uppföljningsprocesserna. Vi bedömer att det svaga resultatet i web-enkäten, där endast hälften av budgetansvariga chefer instämde (svarade "helt" eller "i huvudsak") i påståendet att de har tydliga och stödjande anvisningar/ instruktioner för vad som är deras ansvar i budgetarbetet behöver analyseras närmare.

Vi instämmer i det signalerade behovet av att det behöver göras en översyn av styrdokumentet då det skett en viss utveckling sedan de antogs 2007/2008.

2.5. Det finns tydliga anvisningar för hur det ska ageras vid befarade avvikelser mot budget

2.5.1. Iakttagelser

I de ekonomiska styrprinciperna som antogs av fullmäktige 2007 regleras bland annat det ekonomiska uppföljningsansvaret, med särskilda anvisningar, om hur det ska ageras vid befarade avvikelser. Där anges följande när det gäller nämndernas ansvar, "Vid prognostiserat underskott skall nämnden till kommunstyrelsen, utan fördröjning, inkomma med redovisning över vidtagna åtgärder".

I styrprinciperna regleras även resultatansvarigas uppföljningsansvar enligt följande:

"Varje resultatansvarig har ett ansvar för att löpande följa upp sin enhets ekonomi och verksamhet. Befaras ekonomiskt underskott eller risk för att enheten inte kan genomföra sitt uppdrag skall rapportering omgående ske till förvaltningschefen. Förvaltningschefen ansvarar för att rapportera vidare till nämnden och kommundirektören, snarast möjligt."

I den web-enkät som budgetansvariga chefer har getts möjlighet att besvara, har 73 % svarat att de "helt" eller "i huvudsak" har tydliga och stödjande anvisningar/instruktioner för vad som är deras "ansvar vid befarade budgetavvikelser".

2.5.2. Revisionell bedömning och förslag till åtgärder

Vi bedömer att det finns tydliga anvisningar för hur olika roller ska agera vid en befarad avvikelse mot budget. Det gäller både enskilda budgetansvariga chefer, förvaltningschefer och nämnder.

2.6. Det finns en koppling mellan beslutad vision, strategiska inriktningar, nämndernas effektmål samt budgetprocessen.

2.6.1. Iakttagelser

De styrdokument som reglerar både budget- och uppföljningsprocesserna är fastställda 2007 och 2008.

Den balanserade styrningen infördes 2011. I de gemensamma planeringsförutsättningarna (GPF) från december 2013, anges att de är ”en inledande del i kommunens och bolagens budgetprocess 2015 – 2017 där VISION 2025 är vägledande”. I GPF redovisas också fullmäktiges övergripande mål (inklusive målnivå för 2015) utifrån de fem perspektiv som ingår i modellen balanserad styrning.

Ansvar för den balanserade styrningen har sedan uppstarten 2011 funnits inom kommunledningskontoret. Under 2014 har ansvaret förts över till ekonomichefen som därmed är processansvarig för alla delar av budget- och uppföljningsprocesserna.

Vid våra intervjuer har det från flera personer framkommit att den balanserade styrningen och övriga delar av budgetprocessen inte riktigt hängt ihop, utan att sambandet mellan dem varit otydligt och att de delvis levt i två parallella spår. Vi har dock samtidigt fått beskrivningen att det i årets budgetarbete blivit bättre. Ansvariga för budgetprocessen på ekonomikontoret säger att de arbetar med att bättre beskriva sambanden mellan de olika delarna i budgetprocessen. De arbetar också med att utveckla pedagogiska beskrivningar av dessa samband, som de sedan kan använda för att informera om de olika delarna i processen.

Det finns en särskild arbetsgrupp med delprocessledare från förvaltningarna som arbetar med att utveckla den balanserade styrningen. Det är en av ekonomikontorets ekonomer som fr.o.m. oktober leder den gruppen.

2.6.2. Revisionell bedömning och förslag till åtgärder

Vi instämmer i bedömningen att det varit otydligt med sambanden mellan framför allt den balanserade styrningen och den övriga budgetprocessen men att det blivit bättre. Vi bedömer att det finns en medvetenhet från ansvariga om behovet av att utveckla detta samband.

Vi bedömer det viktigt att det arbete som påbörjats för att utveckla den samlade budget- och uppföljningsprocessen fortsätter så att de som är delaktiga i arbetet ser ett resultat, och får en ökad förståelse för helheten och sambanden i processerna. Information och utbildning bedömer vi är viktigt för att få till en sådan utveckling.

2.7. Anvisningar och riktlinjer inom området tillämpas.

2.7.1. Iakttagelser

Som nämnts i avsnitt 2.4 finns det detaljerade anvisningar för budget- och planeringsprocesserna antagna av fullmäktiga 2007. Det finns även kompletterande dokument för det årliga budget- och uppföljningsarbetet.

Av våra intervjuer och genomgång av underlag framgår att merparten av anvisningar och riktlinjer tillämpas. Det område där vi ser flest avvikelser från den tänkta hanteringen är i uppföljningen och då särskilt hanteringen vid befarade avvikelser.

Nämndernas beslut om de ekonomiska månadsuppföljningarna har i flera fall få beskrivningar av vilka förslag som övervägts för att kompensera områden som har högre kostnader än budgeterat. Det redovisas ofta bara förklaringar till varför det kostar mer i vissa verksamheter. Enligt styrprinciperna regleras att "en anhållan från nämnden om ytterligare ekonomiska resurser skall alltid åtföljas av en redovisning av vilka åtgärder och försök till lösningar som redan prövats inom nämnden".

Enligt de ekonomiska styrprinciperna ska kommunstyrelsen vid en anhållan från en nämnd om ytterligare ekonomiska resurser "ta ställning till frågan och komma med förslag till fullmäktige". Vid kommunstyrelsens behandling av månadsuppföljningen t.o.m. april 2014 redovisade fem av sex nämnder en negativ prognos för hela 2014. Kommunstyrelsen beslutade då att "Kommunstyrelsen godkänner ekonomisk uppföljning av styrelsen och nämnderna samt kommunen totalt, för januari till och med april 2014". Vid behandlingen av budgetuppföljningen t.o.m. juli 2014 redovisades också underskott i prognosen och då beslutades utöver att godkänna uppföljningen, att "kommunstyrelsen uppmanar nämnder med underskott att arbeta för en ekonomi i balans".

Den löpande månadsuppföljningen är annars ett bra exempel på där alla följer mallen om hur den ska presenteras.

En återkommande signal vi fått vid våra intervjuer är att "det rapporteras uppåt men det sker inte någon återkoppling från den man rapporterar till" (gäller alla nivåer upp till kommunstyrelsen). Detta framkommer även s i den web-enkät som besvarats av budgetansvariga chefer. Där har 51 % av de svarande sagt att de "helt" eller "i huvudsak" får relevant återkoppling när de rapporterar avvikelser.

I ekonomimodellen ingår att flera verksamheter är självfinansierade genom att internt sälja sina tjänster. Vi har fått signaler om att underlagen till köparna av dessa tjänster, både har levererats sent under budgetarbetet och innehållit en del brister i kvalitet och detaljeringsgrad. I anvisningarna finns normalt ej reglerat vilken kvalitét underlagen skall innehålla.

2.7.2. Revisionell bedömning och förslag till åtgärder

Vi bedömer att merparten av anvisningar och riktlinjer tillämpas. Ett område som behöver utvecklas är dock den formella hanteringen vid befarade underskott under året. Vi bedömer att både nämndernas och kommunstyrelsens formuleringar i sina beslut vid befarade underskott, i flera fall är otydliga i förhållande till styrprincipernas tydliga instruktioner.

Vi föreslår att ansvariga på alla nivåer utvärderar och tydliggör hur återkoppling till den som rapporterar, ska ske vid olika typer av ekonomisk rapportering. Detta gäller både på kommunövergripande nivå och inom respektive nämnd/ förvaltning. Vi bedömer att de brister i återkoppling som vi får signaler om, tar onödig energi från organisationen och skapar en del irritationsmoment som även kan störa i andra frågor.

Vi föreslår att det görs en utvärdering av kommunens modell för hantering av interna tjänster så att den på bästa sätt stödjer den övriga budget- och uppföljningshanteringen.

3. Fördjupning kunskapsnämnden

3.1. Det finns tydliga riktlinjer/ anvisningar för ansvar och roller inom budget- och uppföljningsområdet.

3.1.1. Iakttagelser

Kunskapsförvaltningen har ett grunddokument benämnt "Kvalitetssystem för kunskapsförvaltningen i Sandviken" (PUB). Där har förvaltningen samlat de olika krav på planerings- och uppföljningsprocesserna som både staten och kommunen (både centrala krav och nämndens/ förvaltningens egna) ställer på verksamheten. Det är ett grunddokument för kvalitetsarbetet där sambanden mellan de olika delarna beskrivs. Den kommunala delen spänner från kommunens vision 2025 till hur enheterna ska hantera synpunkter/ klagomål. Dokumentet uppdateras löpande och innehåller både tidplaner för de olika "leveranserna", vem som är ansvarig för dem och till vem de ska lämnas.

I PUB finns inte något avsnitt om enhetschefernas ansvar och krav på rapportering för den månatliga ekonomiska uppföljningen (skolformschefernas ansvar beskrivs). Det enda som sägs om enhetscheferna är att de "har budget- och uppföljningsansvar för sin enhet/ skola dvs att enheten INTE överskrider tilldelad budgetram". Enhetschefernas ansvar och arbetsuppgifter när det gäller budgetarbetet är endast i liten omfattning omnämnt i PUB.

I web-enkäten anger 41 % av chefer inom kunskapsnämnden att de "helt" eller "i huvudsak" har tydliga och stödjande anvisningar/ instruktioner för vad som är deras ansvar i budgetarbetet och 75 % när det gäller uppföljnings- och prognosarbetet. När det gäller budget är det 15 % som svarat att de "inte alls" har tydliga och stödjande anvisningar/ instruktioner för vad som är deras ansvar.

3.1.2. Revisionell bedömning och förslag till åtgärder

Vi bedömer att grunddokument "Kvalitetssystem för kunskapsförvaltningen i Sandviken" är bra för att hålla ihop de aktiviteter som ingår i budget- och uppföljningsprocesserna. Detta dokument ger en bild av hur sambanden mellan de olika delarna i dessa processer förhåller sig till varandra. Dokumentet ger också en bra samlad beskrivning av de krav som förvaltningen har på olika roller i det totala kvalitetskravet.

Vi bedömer att det svaga resultatet i web-enkäten, när det gäller stödjande anvisningar, till stor del gäller enhetschefernas bedömning. Deras ansvar och arbetsuppgifter i budgetarbetet är inte beskrivet i PUB och inte i något annat underlag som vi fått del av.

Vi föreslår att förvaltningen beskriver och dokumenterar enhetschefernas roll och ansvar när det gäller både budget- och uppföljningsprocessen. När det är gjort behöver enhetscheferna informeras/ utbildas om vad som gäller.

3.2. Det finns tydliga rutiner för det praktiska arbetet med budget och uppföljning.

3.2.1. Iakttagelser

När det gäller enskilda rutiner inom processerna budget och uppföljning är dessa endast delvis dokumenterade. Det finns många praktiska detaljaktiviteter som enhetschefer och skolformschefer ska utföra, dels i samband med budget men framför allt i den löpande uppföljningen. För dessa aktiviteter saknas det ofta beskrivningar/ instruktioner om det praktiska arbetet.

Ett område som är dokumenterat är den månadsvisa uppföljningen. Det finns en checklista för uppföljningen 2014 med relativt detaljerade instruktioner som stöd för olika moment i arbetet. Det finns en gemensam mall för hur den månadsvisa siffermässiga rapporteringen per enhet ska ske. I checklistan finns även ett exempel på hur kommentarerna från enhetsnivå kan utformas. Även här saknas dock delar av den praktiska hanteringen. Som exempel kan nämnas att det står på följande sätt angående personal, ”Stäm av personalen, är det rätt mot budget tom uppföljningsperioden”. Däremot finns det ingen instruktion om hur denna avstämning ska ske.

Ansvarig ekonom träffar sina enhetschefer i grupp varje månad för en avstämning kring ekonomin. Gymnasiet har haft en lite annan rutin. Enhetschef har därutöver möjlighet att avropa stöd från sin ekonom vid behov. Av kunskapsnämndens chefer anger 67 % i web-enkäten att de ”helt” eller ”i huvudsak”, vid behov erhåller enkelt tillräckligt och kompetent stöd i frågor rörande budget, uppföljning och prognos”.

Ansvarig ekonom ska enligt PUB träffa ”sin” skolformschef minst två gånger per halvår. De ska då gemensamt behandla den samlade ekonomin inom skolformschefens ansvarsområde. Resultatet ska sammanställas i en rapport till skolchefen där avvikelser redovisas. Vid befarade negativa avvikelser ska redovisning även ske av åtgärder som vidtas för att motverka avvikelserna.

Av våra intervjuer med både enhetschefer, skolformschefer och ekonomer inom förvaltningen framgår att många av de praktiska rutiner som används för att komma fram till ett resultat som ska rapporteras vidare, bygger på tradition, personlig erfarenhet och egna lösningar. Det finns en medvetenhet om detta inom förvaltningen och det arbetas med att successivt utveckla gemensamma arbetssätt. Flera signalerar dock att utvecklingsarbete tar tid och att utrymmet för detta är svårt att få till.

När vi intervjuat enhetscheferna uttrycker de att det finns en viss otydlighet när det gäller vad som är deras egen roll och arbetsuppgifter samt vad som är respektive ekonoms/ administratörs roll och arbetsuppgifter i budget- och uppföljningsprocessen. Framst gäller det vid uppföljning.

3.2.2. Revisionell bedömning och förslag till åtgärder

När det gäller rutinsbeskrivningar bedömer vi utifrån de underlag vi tagit del av, att det finns relativt få rutiner för det praktiska arbetet med budget och uppföljning som är dokumenterade. Denna bedömning stöds också av de intervjuer vi genomfört.

Vi bedömer att det finns mycket att vinna på att utveckla gemensamma metoder och rutiner för det praktiska arbetet med både budget och uppföljning. Vi har förstått att detta är en uppfattning som delas av förvaltningen. Gemensamma rutiner som utvecklas behöver naturligtvis dokumenteras. Det behöver även informeras och utbildas om hur rutinerna ska tillämpas.

Vi bedömer det viktigt att ansvariga inom förvaltningen säkerställer att enhetschefer, ekonomer och administratörer som arbetar med budget och uppföljning har samma bild av roller och arbetsuppgifter.

3.3. Anvisningar och riktlinjer inom området tillämpas.

3.3.1. Iakttagelser

Av våra intervjuer framgår att många av de formella och övergripande delarna för budget och uppföljning, i den praktiska tillämpningen relativt väl följer den hantering som är bestämd och dokumenterad i PUB.

I den web-enkät som budgetansvariga chefer inom kunskapsnämnden besvarat, har endast 26 % svarat att de "helt" eller "i huvudsak" bedömer att kunskapsförvaltningen har en effektiv och bra budgetprocess där det finns tid för analys och förankring. På frågan om de får relevant återkoppling när de rapporterar avvikelser mot budget, svarar endast 29 % att de får det.

Vid våra intervjuer har vi fått flera signaler om att det på många områden rapporteras uppåt men att återkopplingen tillbaka är liten eller obefintlig. Detta styrker den svaga bedömningen i web-enkäten om återkoppling vid avvikelser mot budget.

Vi har även fått signaler om att medarbetare vill ha information/ utbildning om hur "hela hanteringen" fungerar så att de förstår sin egen roll i helheten.

3.3.2. Revisionell bedömning och förslag till åtgärder

Vi bedömer att de formella och övergripande delarna för budget- och uppföljningsprocessen som finns dokumenterade i PUB tillämpas.

Vi bedömer att det svaga resultatet i web-enkäten där endast var fjärde chef instämde (svarade "helt" eller "i huvudsak") i påståendet att det är en effektiv och bra budgetprocess där det finns tid för analys och förankring behöver analyseras närmare.

Vi föreslår att förvaltningen utvärderar hur information om budget- och uppföljningsprocesserna på lämpligt sätt kan kommuniceras och förankras i organisationen i högre grad än vad som görs i dag.

3.4. Det finns en tydlig och ändamålsenlig resursfördelningsmodell för respektive skolform.

3.4.1. Iakttagelser

Inom förskola och grundskola tillämpas var sin modell för intern resursfördelning till kunskapsnämndens egna enheter. Samma grundmodell används även vid beräkning och utbetalning av ersättning till externa förskolor och grundskolor. Båda modellerna finns som Excel-beräkningar. Ingen av modellerna är dokumenterad med en tydlig beskrivning av hur de fungerar.

År 2008 genomfördes en utredning om socioekonomisk påverkan på resursfördelningen inom grundskolan. Utredningens förslag utmynnade i att föräldrars utbildningsnivå och i vilket land elev och föräldrar är födda skulle påverka resurstilldelningen. Kunskapsnämnden fick information om modellen 2009 och den började tillämpas från och med 2010. Enligt uppgift från kunskapsförvaltningen används fortfarande samma socioekonomiska fördelningsnycklar per skola som utredningen kom fram till 2008. De socioekonomiska hänsynen syns inte i den Excelmodell som beräknar resursfördelningen till respektive skola, utan dessa tas hänsyn till i en beräkning sidordnat Excelmodellen.

Vad vi kan utläsa tas det i resursfördelningen för grundskolan inte någon hänsyn till graden av måluppfyllelse för olika skolor. Ersättningen för personalkostnaden inom grundskolan beräknas utifrån en snittkostnad per årsarbetare.

I modellen för resursfördelning till förskolan behålls medel för övergripande kostnader och specialresurser centralt. Specialresurser kan nyttjas under året efter avstämning mellan en förskolechef och skolformschefen. Ett antal av delmängderna i resursfördelningen utgår från lika belopp per barn/ avdelning medan några kostnader ersätts med faktiska kostnader. Inom förskolan ersätts personalkostnaden utifrån respektive förskolas faktiska lönekostnad för de personer som är anställda när resursfördelningen beräknas. När personalkostnaderna beräknas tas det hänsyn till barnens ålder.

Vad vi fått beskrivet finns det inte något beslutat och dokumenterat syfte för respektive modell. Det finns ett antal övergripande beskrivningsbilder av grundskolans modell från en information i kunskapsnämnden i maj 2011. Det framgår inte av de underlag vi tagit del av hur det är tänkt att modellen ska stödja att eleverna/ barnen når de mål som fastställs.

Tilldelningen av resurser "fryses" i budgeten och blir de belopp som fördelas som kommunbidrag under året. Någon avstämning av faktiskt utfall per månad som grund för faktiskt belopp sker inte. Detta gäller båda modellerna. De externa utförarna får däremot ersättning under året utifrån faktisk antal barn/ elever.

Enhetscheferna beskriver att de upplever att det saknas ett tydligt samband mellan verksamhetsuppdraget och den budget de får för att klara uppdraget. Verksamhetskraven förändras men det kommunbidrag de får tilldelat, räknas fram utifrån parametrar i resursfördelningen som de inte till alla delar förstår.

Inom gymnasieskolan finns ingen fastställd modell för resursfördelning. Det finns en tidigare framtagen modell som bedöms att den inte fungerar i sin helhet med den organisation gymnasieskolan har i dag. En översyn är planerad. Fördelning av kommunbidrag inom gymnasieskolan sker nu med en framräknad elevpeng per program. De olika delar som elevpengen baseras på, använder till viss del modellen för resursfördelning och till andra delar manuella beräkningar och tidigare erfarenhet. Det är samma grundberäkning per program som används för att betala ersättning till externa utförare. De externa utförarna har dessutom särskilt tillägg för administration.

3.4.2. Revisionell bedömning och förslag till åtgärder

Vi bedömer att det finns en fungerande resursfördelningsmodell för både förskola och grundskola. Vi konstaterar att gymnasieskolan saknar en fungerande modell.

Ingen av modellerna inom förskola och grundskola är dokumenterad vilket vi föreslår att det sker snarast. I samband med att de dokumenteras, föreslår vi att syftet med respektive modell fastställs och beslutas om i kunskapsnämnden. När modellerna är dokumenterade bör de beskrivas för bland annat enhetscheferna.

En av tankarna med en resursfördelningsmodell är att den ska stödja fördelningen så att eleverna ska nå de mål som ställs upp. Vi föreslår att modellen för grundskola även tar hänsyn till elevernas mål och respektive skolas måluppfyllelse. Vi föreslår även att det görs en översyn av hur de socioekonomiska förutsättningarna ska påverka resurstilldelningen.

Vi instämmer i förvaltningens egen bedömning att resursfördelningsmodellen för gymnasieskolan behöver ses över och uppdateras.

Vi föreslår att det utvärderas om det är lämpligt att resurserna under löpande år fördelas utifrån faktiskt antal barn/ elever och inte utifrån budget.

2014-10-27

Rolf Hammar
Projektledare

Pär Månsson
Uppdragsledare