

Revisionsrapport

Nämndernas ekonomiska styrning

Melleruds kommun

Daniel Brandt

Lars Dahlin

December 2017

pwc

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1 Inledning.....	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Revisionsfråga	3
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Kontrollmål	3
1.5. Avgränsning.....	3
1.6. Metod.....	3
2 Iakttagelser och bedömningar.....	4
2.1. Hur är följsamheten mot budget och hanteras avvikelser enligt nämndens direktiv 4	
2.1.1. Styrprinciper	4
2.1.2. Iakttagelser.....	5
2.1.3. Bedömning	10
2.2. Är uppföljnings- och prognosprocessen ändamålsenlig?	11
2.2.1. Iakttagelser.....	11
2.2.2. Bedömning	12
3 Revisionell bedömning.....	13

Sammanfattning

Revisionell bedömning

Vår samlade bedömning är att nämndernas ekonomiska styrning endast delvis har fungerat på ett effektivt och ändamålsenligt sätt under 2017.

Den samlade bedömningen utgår från följande:

- Både under 2016 och 2017 har prognoserna för helårsresultatet varierat under året. Socialnämnden har under en längre tid haft ekonomiska underskott, dessa har enligt vår bedömning ej tagits hänsyn till i det budgetarbete som genomförts. Detta indikerar att rutinerna för uppföljning och budgetarbete inte har fungerat tillfredställande.
- Budgetprocessen har inte fungerat tillfredställande för att kunna styra verksamheterna och ekonomin. Åtgärdsförslag från socialnämnden för att klara det ekonomiska åtagandet har tagits fram först under 2017.

1 Inledning

1.1. Bakgrund

Revisorerna ska varje år uttala sig om ansvarsfrågan i revisionsberättelsen. En viktig del i ansvarsutövandet är att bedöma nämndernas sätt att utöva kontroll. Syftet med granskningen är att översiktligt bedöma hur nämnderna arbetar med kontroll och uppföljning av ekonomin.

Tidigare år har det prognosticerade resultatet försämrats under året vilket leder till frågan hur processen med prognos och uppföljning av nämnderna ekonomi hanteras. Mot bakgrund av det önskar revisorerna genomföra en internkontrolls granskning av nämndernas arbete med ekonomistyrning och prognosprocesser.

1.2. Revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Fungerar nämndernas ekonomiska styrning på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?

1.3. Revisionskriterier

Kommunallagen

Kommunal redovisningslag

Beslut fattade i nämnden avseende ekonomistyrning

Övriga relevanta styrdokument

1.4. Kontrollmål

Följande kontrollmål ska besvara revisionsfrågan.

- Hur är följsamheten mot budget och hanteras avvikelser enligt nämndens direktiv?
- Är uppföljnings- och prognosprocessen ändamålsenlig?

1.5. Avgränsning

Projektet avgränsas till nämndernas verksamhet 2016-2017.

1.6. Metod

Granskning av budgetdokument, prognoser, delårsrapport och årsredovisning samt direktiv som skickats ut till verksamhetsansvariga. Intervjuer med berörda tjänstemän och nämndens ordförande för kommunstyrelsen, barn och utbildning- samt socialnämnden.

2 Iakttagelser och bedömningar

2.1. Hur är följsamheten mot budget och hanteras avvikelser enligt nämndens direktiv

2.1.1. Styrprinciper

Melleruds kommun har antagit styrande principer som fastställt av kommunfullmäktige den 27 september 2006. Utgångspunkterna är decentralisering, helhetssyn samt god ekonomisk hushållning. Beslut som rör hur verksamheten ska utföras ska fattas så nära verksamheten som möjligt.

I dokumentet klargörs ansvarsförhållanden och rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän. Politikerna styr verksamheten genom att besluta om mål, tilldela de ekonomiska ramarna samt genom att följa upp och utvärdera verksamheten mot de uppställda målen. Politikerna beslutar om verksamhetens dimensionering och den övergripande organisationen. Tjänstemännen ansvarar för att genomföra de politiska besluten enligt givna mål och riktlinjer samt inom de ekonomiska ramarna.

I styrprinciperna fastställs att kommunstyrelsen leder och samordnar förvaltningen av kommunens angelägenhet och ska ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

Kommunstyrelsen ansvarar också för att övervaka att de av fullmäktige fastställda målen planer och ekonomiska ramar efterlevs genom att följa upp och rapportera till fullmäktige hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen utvecklas under året.

Nämnderna ansvarar för att genomföra sin verksamhet så att de kommunövergripande målen uppnås inom de angivna ekonomiska ramarna.

Under avsnittet om utkrävande av ansvar anges att varje nivå utkräver ansvar av närmast underliggande nivå. Ansvarsutkrävande ska ske i dialog med berörda. För att undgå ansvar krävs det enligt styrprinciperna att den underliggande nivån tydligt redovisar skälen till att verksamheten inte kan bedriva inom den överenskomna omfattningen avseende ekonomi, kvantitet och kvalitet. Övertagande nivå ska bedöma de redovisade skälen och vid behov vidta politiska, organisatoriska eller personella förändringar.

Nämnderna ansvarar även för den interna kontrollen inom sina områden samt att eventuella avvikelser analyseras och åtgärdas.

Hantering av över och underskott specificeras också (se även bilaga 1). I korthet går processen till enligt nedan:



2.1.2. Iakttagelser

Kommunens sammanlagda ekonomiska resultat har de senaste åren varit positivt.

En sammanställning över resultatet för kommunen som helhet för perioden 2015-2017 (prognos avseende 2017) redovisas i nedanstående tabell.

	2015	2016	2017 prognos
Verksamhetens intäkter	182,1	231,7	179,6
Verksamhetens kostnader	-655,3	-729,9	-716,1
Avskrivningar	-21,4	-23,2	-22,6
Verksamhetens nettokostnader	-494,6	-521,4	-559,1
Skatteintäkter	327,0	338,1	374,2
Generella statsbidrag	187,3	231,7	209,8
Finansiella intäkter	0,5	0,6	0
Finansiella kostnader	-3,4	-3,2	-2,6
Årets resultat	16,8	45,8	22,3

Medan kommunens resultat som helhet varit positivt har däremot nämndernas verksamhet visat underskott. Vår granskning tar sin utgångspunkt i utfallet avseende 2015-2017.

Nämndernas budgetavvikelse redovisas i tabellen nedan:

Nämndernas budgetavvikelser, tkr	2015	2016	prognos 2017
Kommunstyrelse	739	8 236	4 836
varav KS Adm.	3 341	6 039	3 706
varav KS samh.	-2 602	2 197	1 130
Byggnadsnämnden	92	533	200
Kultur- och utbildningsnämnd	1 279	379	-1 000
Socialnämnden	-7 277	-13 818	-6 400

Summa nämnderna	-5 167	-4 670	-2 364
------------------------	---------------	---------------	---------------

Nämndernas ekonomiska utfall har de senaste tre åren varit negativt. Den nämnd som haft de största underskotten jämfört med budget är socialnämnden. Prognosticerat resultat för 2017 är ett underskott om - 6,4 mnkr. Kultur och utbildningsnämnden prognosticerar ett underskott med 1 mnkr för 2017.

Socialnämndens ekonomiska utfall 2016 var 1 mnkr sämre än den prognos som lämnades i delårsbokslutet. Kommunstyrelsen har ett överskott 2016 som uppgår till 8 236 tkr. Orsaken anges till ej utnyttjade medel avseende flyktingmottagande samt reavinster för försäljningar av fastigheter samt skogsavverkning.

Vi har i granskningen jämfört prognoserna för respektive nämnd som lämnats under 2016 och 2017 enligt nedanstående tabell.

Nämnd (mnkr)	Prognos 1 2016	prognos 2 2016	Prognos 3 2016	Bokslut 2016	Prognos 1 2017	Prognos 2 2017	Prognos 3 2017
Kommunstyrelse	0,7	1,2	2,7	8,2	2,2	2,2	4,8
<i>varav KS Adm.</i>	0,7	0,6	0,8	6,0	2,7	2,4	3,7
<i>varav KS samh.</i>	0,0	0,5	1,9	2,2	-0,5	-0,2	1,1
Byggnadsnämnden	0,0	0,3	0,3	0,5	0,2	0,2	0,2
Kultur- och utbildningsnämnd	0,0	1,1	1,6	0,4	-5,0	-1,0	-1,0
Socialnämnden	-10,4	-12,8	-10,2	-13,9	-6,9	-6,7	-6,4
Summa nämnderna	-9,7	-10,3	-5,6	-4,7	-9,5	-5,3	-2,4

Under åren 2016-2017 är det framförallt socialnämnden som visat avvikelser mot budget. Den fortsatta granskningen kommer att inriktas på socialnämnden samt kommunstyrelsen.

2.1.2.1. Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har genom sin uppsynsplikt ett ansvar för den ekonomiska utvecklingen. Enligt de styrprinciper som kommunen antagit ska ekonomisk rapportering ske till kommunstyrelse tre gånger årligen.

Tabell över resultat och lämnade prognoser samt vidtagna åtgärder av kommunstyrelsen under 2017 redovisas översiktligt nedan.

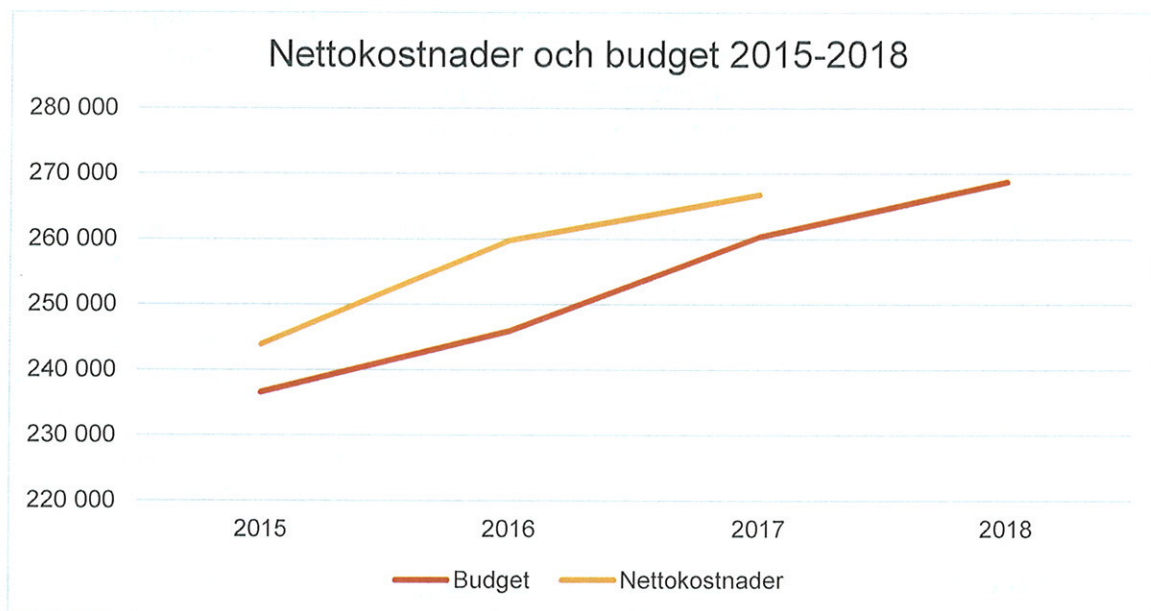
Nämndssammanträde	Ärende	Hantering
2017-01-11	Inte några ärenden som behandlar nämndernas ekonomi	-

2017-02-08	Nybyggnation av särskilt boende med 54 platser. Budgetprocess för 2018.	Kommunstyrelsen beslutar att upphandla entreprenör. KS ger uppdrag till socialnämnden att arbeta med driftbudget för särskilda boendet. KS antar förslag till budgetprocess.
2017-03-08	Bokslut för kommunstyrelsen. Årsredovisning Melleruds kommun 2016.	Godkänner informationen. Överlämnar årsredovisningen till kommunfullmäktige. Noterar att socialnämnden behöver vidta åtgärder för att få en verksamhet i nivå med tilldelade anslag.
2017-04-05	Disponering av över - och underskott	Beslut att tilläggsbudgetera 2 353 tkr till 2017 års budget.
2017-05-10	Prognos 1 2017.	Kommunstyrelsen beslutar att uppmana de nämnder som visar underskott att arbeta för en budget i balans.
2017-06-07	Budget 2018 med plan för 2019-2020.	Fastställer budget 2018 samt verksamhetsplan 2019-2020.
2017-08-16	Investeringsmedel ny sporthall.	Beslut att öka 2017 års investeringsbudget.
2017-09-13	Delårsbokslut och prognos 2 2017 avseende kommunstyrelsens verksamhet.	Kommunstyrelsen godkänner redovisningen.
2017-10-11	Delårsbokslut och prognos 2 2017 avseende Melleruds kommun.	Godkänner redovisningen och överlämnar delårsbokslutet till fullmäktige.
2017-11-08	Prognos 3 2017.	Godkänner redovisningen.

Prognoser och ekonomisk rapportering till kommunstyrelsen följer den fastslagna rapporteringsinstruktionen. Efter sammanträdet den 5 april 2017 beslutades om tilläggsbudget. Efter prognos 1 uppmanas nämnderna att arbeta för en budget i balans. Enligt vår intervjuer har bedömningen varit att en långsiktig lösning inte är ett ökat anslag till socialnämnden eftersom orsaken till det höga kostnadsläget är en följd av inhyrda konsulter och att det inte speglar ett normalt kostnadsläge. Istället har underskottet hanterats genom det anslag som finns inom kommunstyrelsen för oförutsedda händelser.

2.1.2.2. Socialnämnden

Nedan redovisas kostnadsutvecklingen de senaste tre åren avseende socialnämnden. I diagrammet har vi jämfört budget med nettokostnaderna.



Under samtliga år i jämförelsen har nettokostnaderna överstigit tilldelad budgetram.

Socialnämnden (mnkr)	Budget 2015	Utfall 2015	Budget 2016	Utfall 2016	Budget 2017	Prognos 2017	Budget 2018
Nettokostnad	236,6	243,8	245,9	269,7	260,3	266,7	268,7

Socialnämndens resultat för 2015 uppgår till ett underskott mot budget med 7 277 tkr. De två främsta orsakerna till detta enligt nämndens analys är ett stort antal placeringar på hem för vård eller boende (HVB) samt en stor ökning av antalet brukare och insatser inom hemvården.

Socialnämndens resultat 2016 mot budget blev ett underskott med 13 818 tkr. Enligt nämndens egen analys orsakades underskottet av ett stort antal placeringar i HVB (hem för vård och boende) samt av att vakanser av socialsekreterare ersatts med inhyrd personal var inom individ- och familjeomsorg. Inom vård och omsorg fanns svårigheter att rekrytera personal som gav ökade kostnader för s.k. sommaravtal samt över- och fyllnadstid.

Prognosen för 2017 visar ett underskott med 6 400 tkr. Under året har prognoserna varierat mellan 6 400 tkr till 6 900 tkr. Orsakerna till det befarade underskottet är stor andel inhyrda konsulter.

Enligt kommunens styrprinciper ska avvikelser mot budget analyseras och åtgärdas. Tabell över nämndens vidtagna åtgärder under 2017 redovisas översiktligt nedan.

Nämndssammanträde	Ärende	Hantering
2017-01-30	Budget 2018. Verksamhetsstatistik avseende december 2016. Preliminärt bokslut visar på ett större underskott än senaste prognosen för IFO.	Nämnden ger förvaltningen i uppdrag att upprätta förslag till budget 2018
2017-02-28	Bokslut 2016. Budget 2018.	Underskottet för 2016 uppgår till 13,8 mnkr. Socialnämnden fastställer bokslutet och begär att underskottet inte ska belastas 2017. Avseende budget 2018 begär nämnden att merkostnader för särskilda satsningar ska beaktas vid budgetram 2018.
2017-03-28	Verksamhetsuppföljning av socialnämndens budget/ekonomi februari 2017.	Nämnden godkänner redovisningen.
2017-04-25	Prognos 2017. Handlingsplan för ekonomi i balans.	Nämnden godkänner redovisning av prognos och hänvisar till handlingsplan för ekonomi i balans. Nämnden ger förvaltningen uppdraget att återkomma med återkoppling till nämnden i juni, augusti, oktober och december.
2017-05-30	Verksamhetsuppföljning av socialnämndens budget/ekonomi april 2017.	Nämnden godkänner redovisningen.
2017-06-27	Verksamhetsuppföljning av socialnämndens budget/ekonomi maj 2017. Uppföljning ekonomi i balans.	Nämnden godkänner redovisningen. Nämnden godkänner rapporten av handlingsplanen
2017-08-30	Verksamhetsuppföljning Delårsbokslut/Prognos. Handlingsplan för ekonomi i balans	Nämnden godkänner redovisningen. Nämnden godkänner rapporten av handlingsplanen
2017-09-25	Delårsbokslut och prognos.	Nämnden godkänner redovis-

		ningen av delårsbokslutet
2017-10-25	Verksamhetsuppföljning september. Handlingsplan ekonomi i balans.	Nämnden godkänner redovisningen. Nämnden godkänner rapporten avseende ekonomi i balans.
2017-11-28	Fördelning av budgetanslag mellan sektorerna. Verksamhetsuppföljning oktober.	Nämnden beslutar om fördelning av budgetanslag. Nämnden godkänner redovisningen av verksamhetsuppföljning.

En åtgärdsplan presenterades för nämnden under april 2017. Denna har regelbundet följts upp under nämndsammanträden under resterande året.

Nämndens uppföljning av hur genomförandet och effekterna av dessa kan dock dokumenteras på ett tydligare sätt i nämndens protokoll.

Vid våra intervjuer framkommer att nämnden inte anser att den budgettilldelning som fullmäktige beslutat om har varit realistisk. En brist som påtalas vid intervjuerna är att dagens budgetfördelning inte tar hänsyn till demografi och kommunens specifika förutsättningar. Det upplevs att det saknas en koppling mellan de ekonomiska ramarna och den faktiska kostnadsnivån.

2.1.3. Bedömning

Som vi noterat i vår granskning fanns det tecken på att budgeten avseende socialnämnden inte var i balans med tanke på det underskott som redovisades i bokslutet 2015.

Anledningen till det uppkomna underskottet under 2015 angavs till höga kostnader inom hemtjänst samt externa vårdplaceringar. Även under 2016 har socialnämndens verksamhet redovisat underskott jämfört med budget.

Vi kan konstatera att det vid ingången av 2017 fanns obalanser i nämndens budget. Detta stöds av den prognos som redovisades för nämnden efter prognos 1 som visade ett underskott för 2017 av -6,9 mnkr. Denna information har redovisats för kommunstyrelsen i enlighet med de antagna styrprinciperna. Vi kan i vår granskning inte se att detta föranlett några konkreta åtgärder från kommunstyrelsens sida, förutom uppmaning att till nämnderna att se över sin verksamhet för att klara sina ekonomiska ramar. Socialnämnden har under 2017 antagit ett åtgärdsprogram för att minska sina kostnader. Detta har redovisats med regelbundenhet för socialnämnden. Även kommunstyrelsen har fått information om hur arbete fortlöper, detta är dock svårt att följa i kommunstyrelsens protokoll.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kontrollmålet delvis är uppfyllt.

2.2. Är uppföljnings- och prognosprocessen ändamålsenlig?

2.2.1. Iakttagelser

Vid våra intervjuer framkommer att processerna för uppföljning och prognoser följer kommunstyrelsen anvisningar och direktiv. Med hänsyn till vår risk och väsentlighetsbedömning kommer vi att fokusera vår granskning på Kommunstyrelsen samt socialnämnden i denna del.

2.2.1.1. Socialnämnden

Rapportering till kommunstyrelsen i Mellerud har skett enligt fastslagen tidplan för ekonomisk rapportering, vilket innebär tre ekonomiska rapporter årligen inklusive årsbokslut. Utöver de officiella rapporteringstidpunkterna har socialnämnden tagit egna rutiner för rapportering av ekonomi och verksamhetsstatistik. Dessa rapporteras i princip månadsvis med undantag för juni samt januari.

Prognosarbetet genomförs genom att respektive enhetschef varje månad går igenom enhetens ekonomiska utfall tillsammans med sektorchef. Inför varje ekonomisk rapportering träffas sedan ekonom och sektorchefer för att gå igenom den senaste månadens resultat. När samtliga enheter lämnat prognos gör ekonomen en sammanställning av hela nämndens verksamhet. Denna sammanställning går förvaltningschef tillsammans med ekonom igenom för att senare lämna en prognos för hela förvaltningen. Prognos och utfall redovisas för nämnden vid ordinarie sammanträde.

Den ekonomiska rapporteringen till nämnden består av posterna intäkter, personalkostnader, löpande kostnader där periodens utfall, periodens budget, årets budget samt prognos för helåret framgår. Kompletterande statistik med exempelvis beviljade timmar inom hemtjänsten mm redovisas systematiskt för nämnden.

Rapportering till kommunstyrelsen sker på en mer aggregerad nivå i enlighet med den rapportmall som samtliga nämnder använder.

2.2.1.2. Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige beslutar årligen om inriktningsmål och ekonomiska ramar. I budgethandlingen fastställs även verksamhetsbeskrivning för respektive nämnd samt de förändringar som ska ske under budgetåret.

Efter att bokslutet är färdigt ska kommunfullmäktige bedöma hur mycket av nämndernas resultat som ska föras med till nästa budgetår. I våra intervjuer framkommer att ett av målen har varit att tydliggöra mål och hur resultat mäts för att underlätta fullmäktiges bedömning av hur mycket av resultatet som ska föras över.

Kommunen arbetar inte i dag med någon resursfördelningsmodell i sitt budgetarbete.

Vid våra intervjuer framkommer synpunkterna att i de ekonomiska styrprinciperna är klarlagt att respektive nämnd ska ta fram ett åtgärds paket för att komma tillrätta med det prognosticerade underskottet. Avvikelse ska analyseras och om nämnden inte klarar att fullfölja sitt uppdrag ska nämnden föra ärendet vidare till kommunstyrelse och kommunfullmäktige så att de kan fatta beslut om en eventuell omfördelning av budget.

Respektive facknämnd äger frågan men återrapportering ska ske till kommunstyrelsen. Nämnderna rapporterar till kommunstyrelsen i enlighet med fastlagd rapporteringsmall.

I årsredovisningen specificerar respektive facknämnd vilka åtgärder de planerar att vidta för att få en ekonomi i balans.

2.2.2. Bedömning

I vår granskning har vi noterat att det finns övergripande styrande principer som antagits av kommunstyrelsen. Rapportering sker på ett strukturerat sätt. Det faktum att prognoserna har förändrats under senare delen av året avseende 2016-2017 innebär dock att det finns en del brister i hur de ekonomiska prognoserna tas fram. Det har skett vissa förändringar i hur de enskilda nämnderna arbetar med prognoser och uppföljning.

Enligt vår bedömning är kontrollmålet delvis uppfyllt.

3 *Revisionell bedömning*

Vår samlade bedömning är att nämndernas ekonomiska styrning delvis har fungerat på ett effektivt och ändamålsenligt sätt under 2017.

Den samlade bedömningen utgår från följande:

- Både under 2016 och 2017 har prognoserna för helårsresultatet varierat under året. Socialnämnden har under en längre tid haft ekonomiska underskott, dessa har enligt vår bedömning inte tagits hänsyn till en det budgetarbete som genomförts. Detta indikerar att rutinerna för uppföljning och budgetarbete inte har fungerat tillfredställande.
- Budgetprocessen har inte fungerat tillfredställande för att kunna styra verksamheterna och ekonomin. Åtgärdsförslag från socialnämnden för att klara det ekonomiska åtagandet har tagits fram först under 2017.

Vårt svar på revisionsfrågan konkretiseras vidare i kontrollmålen som berörts i granskningen och som presenteras i rapporten.

Socialnämnden har redovisat underskott avseende perioden 2015-2017, samtliga prognoser som nämnden redovisat under 2015-2017 har visat ett underskott. Åtgärdsplan har antagits under 2017.

De faktorer som orsakat de ekonomiska underskotten inom socialnämnden har varit kända under en längre tid. I samband med budgetarbetet 2017 borde enligt vår bedömning ett förslag till hur finansieringen av dessa kostnader ska ske finnas dokumenterat. Förslaget bör även inkludera konsekvensbeskrivningar av de åtgärdsförslag som presenteras för att nämnden ska kunna fatta välgrundade beslut. Enligt våra intervjuer pågår ett arbete med att skapa en ny tydligare process för hur budgetarbetet ska ske. Tanken är att skapa en tydligare koppling mellan de mål som sätts och de ekonomiska ramarna, vilket vi anser är positivt.

2018-01-04

Daniel Brandt

Lars Dahlin

BILAGA 1

