

**Till kommunfullmäktiges presidium.  
Nordanstigs kommun.**

Hudiksvall 2008-04-08

**Granskningsrapport.**

Översänder rapport till kommunfullmäktige för kännedom, beträffande granskning av kommunens budget- och målprocess i Nordanstigs kommun.

Budgetprocessen är en av kommunens viktigaste processer eftersom den skapar förutsättningar för god ekonomisk hushållning. I budgeten skall det finnas tydligt angivna verksamhetsmässiga och finansiella mål. Kommunstyrelsen har det samlade ansvaret för kommunens budget- och planeringsprocess.

Utifrån vår granskning har vi konstaterat att Nordanstigs kommun behöver förbättra sin budgetprocess samt ledning och styrning av verksamheten. Vår bedömning är att kommunen i och med förbättring av styr- och målmodellen skapat en bra grund för fortsatt arbete med ledning och styrning av kommunens verksamheter. Processen för mål- och planeringsarbetet bedöms vara förankrat bland ledningen av politiker och ledande tjänstemän. Vi bedömer vidare att kommunfullmäktige har utarbetat övergripande verksamhetsmässiga mål kopplade till god ekonomisk hushållning enligt lagstiftningens intentioner. I styr- och målmodellen finns planer på utveckling av rutinerna för uppföljning och återkoppling av antagna mål. Det är väsentligt att kommunstyrelsen har ett större fokus på analys och förbättringsåtgärder i sitt uppföljningsarbete.

Revisionen har begärt kommentarer till lämnade slutsatser och förslag till förbättringar i rapporten av kommunstyrelsen senast 31/8.

Med vänlig hälsning



Micaela Hedin  
Certifierad kommunal revisor  
Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport\*

## **Granskning av kommunens budget- och målprocess**

Nordanstigs kommun

Februari 2008

Micaela Hedin

Certifierad kommunal revisor

## Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	3
1 Inledning.....	6
1.1 Bakgrund.....	6
1.2 Metod.....	6
1.3 Revisionsfråga.....	6
2 Allmänt om budget.....	6
2.1 Lagstiftning om budget och god ekonomisk hushållning.....	7
2.2 Styrning.....	8
2.2.1 Nyckeltal.....	9
2.3 En utvärdering skall ske om målen uppnåtts och den skall lämnas i årsredovisningens förvaltningsberättelse.....	9
2.4 Revisorerna skall bedöma resultatet i delårsrapport och årsbokslut.....	9
3 Kommunens budgetprocess under 2007 inför budget 2008-2010.....	10
3.1 Kommunens styr- och målmodell.....	10
3.2 Anvisningar och direktiv till budget 2008 och verksamhets- plan 2009-2010.....	11
3.2.1 Anvisningar inför budget/utvecklingsplan 2008-2010.....	12
4 Granskning av delårsbokslutet per 31 augusti 2007.....	13
5 Budget 2008.....	14
5.1 Övergripande verksamhetsmässiga mål.....	15
5.1.1 Övergripande finansiella mål.....	16
6 Kommunkompassen – analys av Nordanstigs kommun.....	17
7 Förslag till förvaltningsorganisation i Nordanstigs kommun.....	19
8 Sammanfattande slutsatser och förslag till förbättringar.....	21

## Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nordanstigs kommun har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers genomfört en granskning av budget- och målprocessen. Granskningen har genomförts av Micaela Hedin.

Budgetprocessen är en av kommunens viktigaste processer eftersom den skapar förutsättningar för god ekonomisk hushållning. I budgeten skall det finnas tydligt angivna verksamhetsmässiga och finansiella mål. Kommunstyrelsen har det samlade ansvaret för kommunens budget- och planeringsprocess.

Utifrån vår granskning har vi konstaterat att Nordanstigs kommun behöver förbättra sin budgetprocess samt ledning och styrning av verksamheten. Vår bedömning är att kommunen i och med förbättring av styr- och målmodellen skapat en bra grund för fortsatt arbete med ledning och styrning. Processen för mål- och planeringsarbetet bedöms vara förankrat bland ledningen av politiker och ledande tjänstemän. Den behöver även förankras bland övriga politiker och tjänstemän.

Vi bedömer vidare att kommunfullmäktige utarbetat övergripande verksamhetsmässiga mål kopplade till god ekonomisk hushållning enligt lagstiftningens intentioner. I styr- och målmodellen finns planer på utveckling av rutinerna för uppföljning och återkoppling av antagna mål. Det är väsentligt att kommunstyrelsen har ett större fokus på analys och förbättringsåtgärder i sitt uppföljningsarbete. I det fortsatta arbetet med budgetprocess- och målstyrningsarbetet lämnar vi följande kommentarer och förslag till förbättringar:

- Vår bedömning är att kommunstyrelsen på ett tydligare sätt har utarbetat en styr- och målmodell och en struktur för sitt målarbete. Vår bedömning är också att det är viktigt att politikerna har kunskap om målstyrning i allmänhet och de egna strategierna. De som arbetar inom kommunen måste känna till hur styrmodellen ser ut och vara överens om styr- och målmodellens definitioner. Kommunstyrelsen bör därför säkerställa att kommunens styr- och målmodell är förankrad bland politiker och tjänstemän och att arbetet med styr- och målmodellen sker långsiktigt och konsekvent.
- Kommunstyrelsen bör klargöra målgruppens (med representanter från ekonomikontoret och olika verksamheter som arbetar med utveckling av styr-, mål- och budgetprocessarbetet) uppdrag, ansvar och befogenheter.
- Vår bedömning är att anvisningarna inför årets budgetprocess förbättrats betydligt.
- Vår bedömning är att budgetdokumentet förbättrats inte bara layoutmässigt utan även innehållsmässigt och att kommunen är på god väg vad gäller en gemensam

struktur för de viktiga dokumenten, dvs budget, delårsbokslut och årsredovisning.

- Vi bedömer att kommunstyrelsen har bedrivit ett utvecklingsarbete kring de övergripande verksamhetsmässiga målen i och med kommunfullmäktiges antagande av de politiska inriktningarna och ambitionerna. Detta är en bra grund för framtida planering och styrning av kommunens verksamheter.
- Vi bedömer att det finns en ”röd tråd” från politiska inriktningar och ambitioner till målområden och vidare till målen. Vissa mål är ”SMARTa”, dvs specifika, mätbara, accepterade, realistiska och att vissa mål är inte ”SMARTa” och behöver förbättras för att kunna styra, analyseras och utvärderas.
- Framgång i målarbetet kräver systematik, engagemang och uthållighet. För att lyckas med målarbetet är det viktigt att det inte blir för tidspressat och att beslut fattas för snabbt. Kommunstyrelsen bör kontrollera att besluten är väl förankrade och att förståelsen för besluten är tydlig.
- Kommunstyrelsen behöver prioritera arbetet med målstyrningsprocessen då kommunens situation avseende ekonomi och verksamhet är så allvarig, både resultatmässigt och att kraven på verksamhetsförändringar är så stora under budgetperioden 2008-2010.
- Vår bedömning är att UK-nämnden under året inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att minska det prognostiserade underskottet och att nämndens ledning, styrning och uppföljning av verksamheten inte varit tillfredsställande.
- Kommunstyrelsen måste noga följa upp och analysera UK- och OA- nämndernas resultat i och med bokslutet och utvärdera hur de ekonomiska konsekvenserna har påverkat verksamheterna främst personalmässigt men även ur ett kvalitativt perspektiv.
- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen utvärderar nuvarande budgetprocess och tar ställning till en önskvärd budgetprocess, dvs hur borde budgetprocessen fungera? När skall den starta? Vilka delmoment borde den innehålla? Vilka underlag inför olika moment borde vara framtagna? Tidsåtgång? Förankring politiskt – tjänstemannamässigt? Satsar kommunen resurser på det som medborgarna tycker är viktigt?
- Vi rekommenderar att kommunfullmäktige utvecklar en kommunövergripande vision – t ex Vision 2020 för att ge en bild av ett framtida önskvärt tillstånd i kommunen. Visionen bör fokusera på ett medborgarperspektiv och uppfylla en viljeinriktning och en ambitionsnivå om Nordanstig som en kommun att leva och

bo i.

- Vi konstaterar i vår granskning att ledningsgruppen haft en svår uppgift att "räcka till" och utföra de uppdrag som kommunstyrelsen har beslutat om under 2007. Vi bedömer att kommunstyrelsen behöver förbättra sin ledning och styrning till ledningsgruppen genom att ha bättre framförhållning när underlag ska tas fram.
- Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte tillfredställande har uppfyllt sin övergripande samordnade ledningsfunktion under året. Kommunstyrelsen behöver tydliggöra och stärka upp ledningsarbetet i kommunen på en övergripande nivå och möjliggöra en förbättrad styrning och uppföljning i verksamheten.

## 1 Inledning

### 1.1 Bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers genomfört en granskning av budgetprocessen i Nordanstigs kommun. Granskningen har genomförts av Micaela Hedin.

Budgetprocessen är en av kommunens viktigaste processer eftersom den skapar förutsättningar för god ekonomisk hushållning. I budgeten skall det finnas tydligt angivna verksamhetsmässiga och finansiella mål. Kommunstyrelsen har det samlade ansvaret för kommunens budget- och planeringsprocess.

Syftet med granskningen är att granska kommunens budget- och målprocess 2007 inför budget 2008 och hur arbetet med "God ekonomisk hushållning" har påverkat budgetprocessen.

### 1.2 Metod

I granskningen har intervjuer gjorts med företrädare för kommunkontoret. Vidare har avstämningar och djupintervjuer gjorts med politiker och tjänstemän. Genomgång har skett av årsredovisning 2006, budget 2007, delårsrapport 2007, budget 2008 och övrigt relevant underlagsmaterial som t ex Analys enligt kommunkompassen från SKL och förslaget från ledningsgruppen till ny driftsförvaltning.

### 1.3 Revisionsfråga

Hur fungerar kommunens budget- och målprocess och hur har lagändringen i kommunallagen om god ekonomisk hushållning påverkat kommunens budget- och målprocess?

## 2 Allmänt om budget

Det viktigaste dokumentet för att kommuner och landsting ska kunna fullgöra sina åtaganden på ett ändamålsenligt och effektivt sätt är det årliga budgetdokumentet. Inget kommunalt dokument innebär så mycket arbete och diskussion som budgeten.

Dokumentet är ett resultat av en process som pågår under större delen av året och sysselsätter många anställda i organisationen.

Det bör finnas tydliga samband mellan budget och utfall oavsett tidpunkt under året och årsredovisningen för att kunna stämma av utfall mot budget.

Samtliga kommuner och landsting skall från 2006 i budgeten formulera mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Mål och riktlinjer för verksamheten behövs för att visa hur mycket av de olika verksamheterna som ryms inom de finansiella målen, dvs kopplingen mellan ekonomi och verksamhet. Dessa behövs också för att främja en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet samt för att göra uppdraget till medborgarna tydligt.

## 2.1 Lagstiftning om budget och god ekonomisk hushållning

Lagstiftningen kring budget och god ekonomisk hushållning återfinns i §4 och §5 i Kommunallagen.

*4 § Kommuner och landsting skall varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten skall upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen. Budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Undantag från tredje stycket får göras om det finns synnerliga skäl.*

*5 §  
Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall det vidare framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. För verksamheten skall anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin skall anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Budgeten skall också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret skall därvid alltid vara periodens första år. Planen skall innehålla sådana finansiella mål som anges i andra stycket.*

*5 a §  
Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande tre åren. Fullmäktige skall anta en åtgärdsplan för hur återställandet skall ske. Beslut om reglering*



*skall fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa resultatet uppkom.*

*5 b §*

*Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt resultat inte skall göras*

*1. om det har uppkommit till följd av ett beslut med stöd av 8 kap. 4 § fjärde stycket,*

*2. om orealiserade förluster i värdepapper uppstått, eller*

*3. om det finns andra synnerliga skäl.*

Även den Kommunala redovisningslagen berör god ekonomisk hushållning. Balanskravet behandlas i kapitel 4:4§ och i 5§ stadgas att:

*5 §*

*Förvaltningsberättelsen skall innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts.*

## **2.2 Styrning**

Kommuner och landsting måste enligt lagstiftaren för att kunna styra verksamheterna säkerställa processer av betydelse för förutsättningarna att bedriva dessa kostnadseffektivt och ändamålsenligt. Exempel på områden är verksamhetsplaner, kvalitetspolicy, investeringsplaner, lokalförsörjningsplaner, upphandlings- och konkurrenspolicy och kompetensförsörjningsplanering.

**För att användare ska kunna förstå syftet med god ekonomisk hushållning och uppställda mål är det nödvändigt att förklara innebörden och ge motiv.**

Huruvida målen kommer att ha styreffekt är beroende av om de är utvärderingsbara och i vilken grad påverkbarhet föreligger. Detta är en dimension i en kvalitetsbestämning av de kommunala budgeterna och styrningen. Det är emellertid viktigt att vara medveten om att målen också har en symbolisk funktion; de riktar sig utåt mot medborgare och brukare och är en markering av viktiga områden och satsningar.

För att skapa 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. Fullmäktige fattar beslut utifrån nämndernas förslag.

## **2.2.1 Styrning med nyckeltal**

I lagstiftningen kring budget och god ekonomisk hushållning återfinns påpekande om vikten av att jämföra kommunens verksamhet med andra kommuners verksamhet. Ett sätt att göra detta är jämförelse via nyckeltal. Dessa bör användas som ett hjälpmedel och stöd i olika moment i de kommunala lednings- och styrprocesserna.

En grundläggande utmaning är att integrera arbetet med nyckeltal i centrala delar av styrprocessen. Nyckeltalens uppgift är att stödja en överskådlig presentation av läge, mål och resultat för både verksamhet och ekonomi. När de används så kan de stärka kommunfullmäktiges och/eller verksamhetsledningens beslutsunderlag, och tydliggöra verksamheten för såväl politiker och tjänstemän på olika nivåer som för medborgarna.

## **2.2.2 Styrning med resursfördelning**

Det bör vara tydligt för medborgarna hur den egna kommunen fördelar sina resurser. Resursfördelningen har en central roll för ekonomistyrningen. De är viktigt att kommunen har ett fungerande system gällande resursfördelningen. Viktiga frågor är om resursfördelningen är rätt idag? Följer resursfördelningen behov nu och behovet av resurser i framtiden? Är vår inriktning och ambitionsnivå kopplade till mål och resurser?

## **2.3 En utvärdering skall ske om målen uppnåtts och den skall lämnas i årsredovisningens förvaltningsberättelse.**

För att målen för en god ekonomisk hushållning skall få betydelse i beslutsprocessen och bli ett levande och viktigt instrument i kommunens eller landstingets styrning, krävs det enligt lagstiftaren att de stäms av, följs upp och utvärderas kontinuerligt. Det är dock viktigt enligt lagstiftaren att det sker i årsredovisningen. Därför skall det i samband med att årsredovisningen tas fram upprättas en utvärdering av om målen uppnåtts. Denna skall redovisas i årsredovisningens förvaltningsberättelse.

## **2.4 Revisorerna skall bedöma resultatet i delårsrapport och årsbokslut**

Revisorerna har till uppgift att bedöma om resultatet enligt delårsrapporten och årsbokslutet stämmer överens med kommunens mål för den ekonomiska förvaltningen.

### 3 Kommunens budgetprocess under 2007 inför budget 2008-2010

#### 3.1 Kommunens styr- och målmodell

Kommunfullmäktiges målområden	Nämndens mål	Strategi/handlingsplan aktiviteter	Tidsplan Uppföljning/rapportering
Andelen elever som når målen skall år från år öka med strävan att alla elever har fullständiga betyg när de lämnar grundskolan.	UK: Elevernas kunskaper och färdigheter i läsning, skrivning och matematik skall förbättras.	Kompetensutvecklingsinsatser Läraryftet	Följa upp år 3 elevernas resultat i samtliga skolämnen. Delårsrapport 2
	KS: Kartlägga trafiktätheten inom kollektivtrafiken	Utredningsuppdrag klart under hösten 2007 Beställningstrafik införs 2008 Egen tidtabell för all trafik som passerar Nordanstig	

Kommunen har under 2007 arbetat fram en tydligare styr- och målmodell.

Kommunens styr- och målmodell bygger på följande byggstenar:

- Övergripande politisk inriktning
- Mål
- Strategier
- Plan för uppföljning och rapportering

Bilden ovan är ett exempel från budgetdokumentet 2008-2010 på hur styr- och målmodellen fungerar.

Syftet med målstyrningsmodellen är att den ska underlätta kommunfullmäktiges styrning och uppföljning av nämnderna. Modellen skall medföra att mål och medel är i balans och att verksamheterna får en medvetenhet om kvalitet. Målen skall vara "SMARTa" dvs, specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsbestämda.

Kommunfullmäktige antog under våren 2007 sex politiska inriktningar och ambitioner för Nordanstigs förvaltningar och helägda bolag tom 2010. Dessa har tolkats av kommunfullmäktige till tio preliminära målområden som styr budgetarbetet 2008-2010. Nämnderna har formulerat nämndspecifika mål utifrån dessa inriktningar och preliminära målområden.

### **Revisionens kommentar:**

Det är positivt att kommunen har förtydligat styr- och målmodellen för att skapa förutsättningar för att förbättra ledningen och styrningen och att vidareutveckla budget- och planeringsprocessen. Kommunen har i budget för 2008-2010 beskrivit de politiska inriktningarna och ambitionerna vilket även det är positivt.

I vår granskning har synpunkter lämnats att det har varit otydligt hur kommunens målstyrning fungerat. Ett effektivt och känt styrsystem är en förutsättning för att målstyrning ska kunna vara ett bra instrument. En effektiv kommunal verksamhet utgår bl a från att man har en uppfattning om vad man vill och måste göra. Vidare krävs kända och tillämpade strategier. En plan bör innefatta vision, strategier, mål, effektiv organisation, bra rapportsystem, identifierade processer, genomtänkt personalpolicy mm. Brister i målstyrningsstrategin leder till att målstyrningen inte fungerar.

Kommunrevisionens bedömning är att i och med att kommunen nu på ett tydligare sätt har utarbetat en styr- och målmodell och en struktur för sitt målarbete har det skapats bättre förutsättningar för en tydligare styrning. Vår bedömning är också att det är viktigt att politikerna har kunskap om målstyrning i allmänhet och de egna strategierna. De som arbetar inom kommunen måste känna till hur styrmodellen ser ut och vara överens om styr- och målmodellens definitioner. Kommunstyrelsen bör därför säkerställa att kommunens styr- och målmodell är förankrad bland politiker och tjänstemän och att arbetet med styr- och målmodellen sker långsiktigt och konsekvent.

Det finns en målgrupp med representanter från ekonomikontoret och olika verksamheter som arbetar med utveckling av styr-, mål- och budgetprocessarbetet. Det har framkommit i vår granskning att det är otydligt vad målgruppen skall göra, vilka befogenheter och vilket ansvar målgruppen har. Då målgruppen arbetar med en av de viktigaste processerna i kommunen bör kommunstyrelsen klargöra målgruppens uppdrag, ansvar och befogenheter.

### **3.2 Anvisningar och direktiv till budget 2008 och verksamhetsplan 2009-2010**

Ekonomikontoret har utarbetat anvisningar som bakgrund inför budgetarbetet. I anvisningarna beskrivs övergripande verksamhetsmässiga mål, dvs sex stycken politiska inriktningar och ambitioner och sex stycken övergripande finansiella mål. I dokumentet

finns även en skrivning om god ekonomisk hushållning och en uppmaning att de finansiella målen skall harmoniera med de verksamhetsmässiga målen. Kommunfullmäktiges tio målområden för 2008-2010 finns även de beskrivna.

Budgetberedningen, tillika kommunstyrelsens arbetsutskott, har lett budgetprocessen för 2008-2010. I anvisningarna står att målområdena skall genomsyra budgetarbetet.

### ***Revisionens kommentar:***

Anvisningarna inför budgetarbetet är ett mycket starkt ledningsverktyg för kommunen med instruktioner inför styrelse och nämnders arbete med sina budgetar. Det är i anvisningarna som kommunen kan möjliggöra en tydlig styrning om hur styrelse och nämnder ska bryta ner de politiska målen på verksamhetsnivå. Vår bedömning är att anvisningarna inför årets budgetprocess har förbättrats betydligt.

I vår granskning har kommentarer lämnats att budgetarbetet under hösten har upplevts som mycket svårjobbat, rörigt, tidspressat och alltför många beslut som fattats för snabbt och utan tillfredsställande förankring. Detta dels pga av det besvärliga ekonomiska läget men också för att det tidsmässigt har varit svårt att arbeta med olika igångsatta processer samtidigt. T ex "krockar" delårsbokslutsarbetet per 31 augusti med budgetarbetet under hösten. Ett annat exempel är arbetet med underlag inför förslaget med den nya driftsorganisationen/förvaltningen.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör säkerställa att tjänstemännen kan koncentrera sig och fokusera på sina uppdrag utan att få nya uppgifter inklusive att klara av sina gamla uppgifter. Det är besvärande, ineffektivt och splittrande när vissa moment måste göras samtidigt, nya beslut skall verkställas på kort varsel och det finns inte tillräckliga resurser för att till någon delegera nya eller gamla uppgifter. Vissa personer i ledningsgruppen har fått en alltför tung börda att bära under en lång tid. Detta har påverkat budgetarbetet negativt under hösten.

Framgång i målarbetet kräver systematik, engagemang och uthållighet. För att lyckas med målarbetet är det viktigt att det inte blir för tidspressat och att beslut fattas för snabbt. Kommunstyrelsen bör kontrollera att besluten är väl förankrade och att förståelsen för besluten är tydlig.

### **3.2.1 Anvisningar inför budget/utvecklingsplan 2008-2010**

Ekonomikontoret gav även ut tydliga anvisningar hur text och siffror skulle presenteras i budgetarbetet.

I anvisningarna beskrivs att tre typer av dokument skall sammanställas inför budgeten:

- ett på nämnds nivå där redovisningen och text presenteras på programnivå
- ett dokument "Utvecklingsplan 2008-2010" där hela kommunen presenteras och där verksamheterna beskrivs på nämnds nivå med sammanfattande text och siffror och där även kommunens bolag och stiftelser presenteras.
- en internbudget per förvaltning som skall innehålla mål och redovisning specificerade på verksamhet.

### **Revisionens kommentarer:**

Det är positivt att kommunen i anvisningarna beskrivit att uppställningen i budgetdokumentet ska överensstämma med den i årsredovisningen. Samma modell och form på uppställningar i budget, utfalls- och prognossammanhang har eftersträvat för att underlätta jämförelser mellan verksamheterna och över tid. Vi bedömer att kommunen är på god väg vad gäller en gemensam struktur för de viktiga dokumentena.

## **4 Granskning av delårsbokslutet per 31 augusti 2007**

Revisionen lämnade följande bedömningar i sin rapport om granskning av delårsbokslutet per 31 augusti 2007:

- Kommunfullmäktige har antagit sex övergripande finansiella mål för 2007 och en uppföljning av målen är beskriven i delårsrapporten. Vi bedömer att fem av sex finansiella mål är uppfyllda – målet om kommunens resultat före finansnettot är ej uppfyllt enligt prognos två.
- Vi bedömer att fullmäktige har antagit fem övergripande verksamhetsmål i budgeten för 2007 och att en uppföljning av målen är beskrivna i delårsrapporten. Vi rekommenderar att kommunen fortsätter att bedriva ett utvecklingsarbete kring övergripande verksamhetsmål och i samband med detta arbete fortsätta koppla verksamhetsmålen till de av kommunfullmäktige antagna finansiella målen för att därigenom i enlighet med propositionen om god ekonomisk hushållning hitta ett samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter vilket säkerställer en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet.
- Kommunen gör ett överskott per 31/8. Vi vill dock fästa uppmärksamhet på att det är viktigt att nämnderna håller sina budgetramar för helåret. Utbildnings- och kulturnämnden prognostiserar ett underskott om 6,9 Mkr och omsorgs- och arbetsmarknadsnämnden prognostiserar ett underskott om 4 Mkr. Det är väsentligt att åtgärder omgående vidtas för att nämnderna skall komma i ekonomisk balans.

### **Revisionens kommentarer:**

Kommunrevisionen bedömer att kommunen har bedrivit ett utvecklingsarbete kring de

övergripande verksamhetsmässiga målen i och med kommunfullmäktiges antagande av de politiska inriktningarna och ambitionerna. Detta är en bra grund för framtida planering och styrning av kommunens verksamheter.

Vad gäller nämndernas resultat för 2007 så har UK-nämnden inte hållit sin budgetram. Resultatet i bokslutet för UK-nämnden är minus ca 9 Mkr. Vår bedömning är att UK-nämnden under året inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att minska det prognostiserade underskottet och att nämndens ledning, styrning och uppföljning av verksamheten inte varit tillfredställande.

OA-nämnden har enligt vår bedömning arbetat aktivt under året med att anpassa verksamheten efter gällande ram och lyckats att hålla sin budget vid årsskiftet. Kommunstyrelsen måste noga följa upp och analysera UK- och OA- nämndernas resultat i och med bokslutet och utvärdera hur de ekonomiska konsekvenserna har påverkat verksamheterna främst personalmässigt men även ur ett kvalitativt perspektiv.

## 5 Budget 2008

Budgeten fastställdes av kommunfullmäktige i december 2007. I budget för 2008 finns en beskrivning av nämnds- och förvaltningsorganisationen, de politiska inriktningarna och ambitionerna för 2008-2010, omvärldsanalys, förutsättningar för kommunens ekonomi. Det finns även en ekonomisk långtidsplan.

I kommunstyrelsens ordförandes inledning beskrivs att budgetarbetet inför 2008-2010 har fokuserats på målstyrning och att en politiskt plattform har lagts som underlag för de politiska riktlinjerna. Det kommenteras även att mycket stora verksamhetsförändringar är nödvändiga för att under 2009 och 2010 erhålla en acceptabel resultatnivå.

I budgetdokumentet beskrivs målstyrningsprocessen och en hänvisning till Kommunallagens intentioner om god ekonomisk hushållning. En beskrivning om vem som har ansvar för vad i målstyrningsprocessen är presenterad enligt följande:

*Kommunfullmäktiges ansvar i målstyrningsprocessen* beskrivs som:

- fastställa de övergripande politiska inriktningarna i Nordanstigs kommun,
- tilldela resurser till nämnder för att målen ska kunna uppnås, samt
- följa upp och utvärdera nämndernas verksamhet och dess måluppfyllelse.

*Kommunstyrelsens ansvar i målstyrningsprocessen* beskrivs som:

- föreslå och bereda övergripande politiska inriktningar och mål
- samordna nämndernas förslag till mål som bygger på de politiska inriktningarna

- samordna uppföljning och utvärdering  
Kommunstyrelsen har en samordnande funktion genom hela målstyrningsprocessen.  
Nämndernas ansvar i målstyrningsprocessen beskrivs som:
- tolka de övergripande politiska inriktningarna och formulera konkreta mål och strategier samt redovisa måluppfyllelsen till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige minst en gång per år i samband med årsredovisningen
  - ta fram egna mål för nämndens verksamheter

### **Revisionens kommentarer:**

Vår bedömning är att budgetdokumentet förbättrats inte bara layoutmässigt utan även innehållsmässigt. En effektiv styrning kräver en tydlig roll- och ansvarsfördelning och därför är det "ett måste" att kommunfullmäktige beslutar om detta. Det kommer att bli en stor utmaning för kommunen att arbeta med styr- och målmodellen från övergripande mål genom hela organisationen till enhetsnivå under 2008-2010. Vi bedömer att en förutsättning för detta är att kommunen tillsätter resurser för att driva detta arbete. Kommunstyrelsen behöver prioritera arbetet med målstyrningsprocessen då kommunens situation avseende ekonomi och verksamhet är så allvarlig, både resultatmässigt och att kraven på verksamhetsförändringar är så stora under budgetperioden.

Vi kan konstatera att budgeten för 2007 antogs i **december** – i år igen! Enligt kommunallagen skall budgeten senast antas i november. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen utvärderar nuvarande budgetprocess och tar ställning till en önskvärd budgetprocess, dvs hur borde budgetprocessen fungera? När skall den starta? Vilka delmoment borde den innehålla? Vilka underlag inför olika moment borde vara framtagna? Tidsåtgång? Förankring politiskt – tjänstmannamässigt? Satsar kommunen resurser på det som medborgarna tycker är viktigt?

## **5.1 Övergripande verksamhetsmässiga mål**

Kommunfullmäktige har antagit följande politiska inriktningar och ambitioner för budgetperioden 2008 – 2010:

- Stödja barn och ungas utveckling
- Aktiv kultur och fritid
- Bo och verka globalt och lokalt
- Långsiktig, hållbar utveckling
- Trygg inom omsorgen



- Stärka näringslivsklimatet och medborgarens möjligheter till egen försörjning

Kommunfullmäktige har beskrivit och motiverat de politiska inriktningarna och ambitionerna i budgetdokumentet.

Utifrån dessa politiska inriktningar och ambitioner har kommunfullmäktige beslutat om tio målområden som fullmäktige särskilt vill följa. Därefter har nämnderna tolkat fullmäktiges mål och formulerat nämndsmål. Utöver dessa presenterar nämnderna ytterligare mål i respektive nämndsbudget. Målen skall följas upp och redovisas till kommunfullmäktige vid delårsbokslut och årsredovisning. I de fall olika mål som fullmäktige uttalat skulle komma i konflikt med ramen så gäller att ramens storlek går i första hand fram till dess kommunfullmäktige fattar annat beslut.

### ***Revisionens kommentarer:***

Vi bedömer att kommunen har för verksamheten angett mål och riktlinjer, dvs övergripande verksamhetsmässiga mål, som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Kommunfullmäktige har för budgetperioden fastställt tio målområden. Utifrån dessa har styrelse och nämnderna fastställt mål. Vi bedömer vidare att det finns en "röd tråd" från politiska inriktningar och ambitioner till målområden och vidare till målen.

Det är positivt att kommunfullmäktige har beskrivit och motiverat de politiska inriktningarna och ambitionerna i budgetdokumentet.

Vår bedömning är att kommunen i och med målarbetet under 2007 skapat en bra grund att fortsätta bygga vidare på målstyrningsprocessen. Enligt anvisningarna inför budgetarbetet ska målen vara "SMARTa". Vi bedömer att vissa mål är specifika, mätbara, (accepterade?) realistiska och tidsatta och att vissa mål inte är "SMARTa" och behöver förbättras för att kunna styra, analyseras och utvärderas.

### **5.1.1 Övergripande finansiella mål**

De övergripande finansiella målen återfinns i budgetdokumentet under den politiska inriktningen och ambitionen "Långsiktig, hållbar utveckling". De är:

- Resultatet för 2009 och 2010 skall budgeteras så att resultat före finansnetto skall vara 4 % av skatteintäkter samt generella statsbidrag. 2008 skall resultatet vara lägst 880 kkr dvs. 2,4 % av skatteintäkter samt generella statsbidrag, exklusive avvecklingskostnader.
- Investeringsvolymen skall anpassas successivt för att år 2009 vara i samma nivå som avskrivningarna.

- Soliditeten exklusive ansvarsförbindelsen skall vara lägst 30 %.
- Likviditeten skall vara lägst 100 %, dvs. omsättningstillgångarna skall var högre än de kortfristiga skulderna
- Samtliga investeringar bör finansieras med egna medel.
- Kommunen skall amortera låneskulden med minst 6 % per år.

**Revisionens kommentarer:**

Vi bedömer att kommunen har fastställt övergripande finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning, dvs kommunfullmäktige har beslutat om sex stycken finansiella mål.

I budgetdokumentet för 2008-2010 finns en skrivning om det finansiella målet "resultat":

*"Med samma struktur och samma uppdrag som 2007 så ökar verksamheternas nettokostnader under 2008 med 8 % samtidigt som intäkterna ökar med 3 %. Om inte kraftfulla åtgärder vidtas kommer **kommunen visa negativt resultat på minst 20 000 kkr**. Nämnderna har föreslagit fullmäktige budgetar som innebär nedskärningar både gällande skola, förskola och omsorg. Personaltätheten sänks och planering för långsiktiga strukturella beslut kommer att göras vintern 2007 – 2008.*

Vi bedömer att det är av största vikt att kommunen vidtar åtgärder för att åstadkomma en god ekonomisk hushållning och skapa förutsättningar för en långsiktig balans i ekonomin. Med de förutsättningar kommunen har ekonomiskt de närmaste åren blir det även en utmaning att vara en attraktiv arbetsgivare och att bedriva en verksamhet med god kvalitet.

## **6 Kommunkompassen – analys av Nordanstigs kommun**

Kommunkompassen är ett verktyg för utvärdering och analys av kommuners sätt att arbeta. Sveriges Kommuner och Landsting använder Kommunkompassen som ett av flera instrument för kommunal kvalitetsutveckling. Nordanstigs kommun genomförde en analys enligt Kommunkompassen under hösten 2007. Svaret på analysen av kommunkompassen presenterades i oktober. Analysen berör åtta huvudområden varav ett område är "Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän". Under denna rubrik finns en analys av kommunens styr- och uppföljningssystem för 2007.

*"I kommunens budget finns på övergripande nivå dels "Kommunövergripande mål" och dels området "Folkhälsa" som innehåller 5 övergripande mål.*

*De kommunövergripande målen är följande:*

- 1. Alla verksamheter, som kommunen ansvarar för, skall arbeta för att ge medborgarna trygghet och visa respekt för individens behov och önskemål.*
- 2. Befolkningsutvecklingen skall vändas i positiv riktning.*
- 3. Alla elever skall lämna grundskolan med godkända betyg.*
- 4. Sjukfrånvaron skall minska på kommunens arbetsplatser.*
- 5. Kommunen skall arbeta för att Nordanstig ska ingå som en kommun i en framtida Norrlandsregion.*

***Det är svårt att följa de övergripande målens direkta påverkan i respektive nämndsbudget. Struktur och beskrivning i nämndsbudget varierar kraftigt. Framförallt när det gäller hur mål beskrivs och hur många mål som beskrivs i verksamheten. Variation finns från oklara "inriktningsmål" t.ex. "bemötande, tillgänglighet, rättsäkerhet, kontinuitet, kompetens" (Omsorg och arbetsmarknad), till mycket tydligt mätbara mål, t.ex. "Att under läsåret 2007/2008 förbättra elevernas resultat med minst 10 % jämfört med läsåret 2004/2005" (Utbildning och Kultur)***

***I budget för 2008 bygger kommunen en mycket tydligare struktur där övergripande KF-mål kopplas till nämndsmål och där även vägen till målet anges i form av strategi/handlingsplan. Tidplan och uppföljning anges också. Ambitionen är mycket god i de förslag som utvärderarna har sett och som är aktuella inför kommande budget. Kommunen kommer att om ambitionen fullföljs få ett mycket tydligare styr- och uppföljningssystem. I detta system kommer måluppfyllelse att kunna mätas på ett bättre sätt och kopplingen mellan ekonomi och verksamhet kommer att bli bättre. Både politiker och tjänstemän är delaktiga i arbetet med den nya styrmodellen."***

Sammanfattningsvis under området "Tydlighet i samspelet politiker – tjänstemän" lämnas följande förbättringsområden:

- kommunövergripande vision***
- bygga en styrkedja som från övergripande mål går genom hela organisationen till enhetsnivå***
- mål ska kopplas till handlingsplaner och ansvar***
- mål ska vara mätbara via indikatorer***
- bättre koppling ekonomi och verksamhet***
- beskrivning av tvärsektoriella handlingsplaner***
- fler arenor för dialog politiker - tjänstemän***

I slutet av analysen presenteras en poängsammanställning av respektive huvudområde. Svaren redovisas även i % där max är 100%. På frågan om hur kvaliteten är på målformuleringsarbetet är svaret 35%.

### **Revisionens kommentarer:**

Det är positivt att kommunen valt att göra analysen enligt kommunkompassen. Det är bra att dokumentera de styrkor som finns i kommunen men också att belysa de svagheter som finns för att arbeta med dem som förbättringsområden. Detta leder till utveckling.

Revisionen instämmer i att kommunen behöver utveckla en kommunövergripande vision – t ex Vision 2020 för att ge en bild av ett framtida önskvärt tillstånd i kommunen. Visionen bör fokusera på ett medborgarperspektiv och uppfylla en viljeinriktning och en ambitionsnivå om Nordanstig som en kommun att leva och bo i.

Vår bedömning är att kommunen bör skapa en ”kedja” av vision - mål – handlingsplaner /strategier - verksamhetsplaner med utgångspunkt från en önskad bild av Nordanstig t ex 2020.

Ett förslag är att kommunen genomför ett seminarium om omvärldsanalys för att bedöma de utmaningar som kommunen står inför både ekonomiskt och verksamhetsmässigt de närmaste åren. Omvärldsanalysen kan vara starten på en visionsprocess där politiker – tjänstemän tillsammans skapar en gemensam riktning för framtiden. Ju hårdare ekonomiska förutsättningar kommunen ställs inför desto viktigare är det för kommunen att göra omvärldsanalyser för att kunna möta de faktorer som kommer att påverka kommunen på kort och lång sikt.

## **7 Förslag till förvaltningsorganisation i Nordanstigs kommun**

Inför budget 2008 uppdrog kommunstyrelsen till ledningsgruppen att utveckla gruppens tankar om en gemensam driftsförvaltning samt att presentera en bemanningsplan på nuvarande organisation och en gemensam organisation. Kommunstyrelsen beslutade på sitt sammanträde i januari 2008 att inrätta en gemensam driftsförvaltning, uppdra till kommunchefen att utse förvaltningschef/er i den nya driftsförvaltningen och att genomföra organisationsförändringen i linje med ledningsgruppens förslag.

I förslaget konstaterades att det i revisionens granskning av kommunstyrelsens ledning, styrning och uppsikt över verksamheten (april 2006) fanns ett antal förbättringsområden:

- förbättring av styrning på kort och lång sikt
- mål och riktlinjer styrde inte tillräckligt i praktiken

- mål- och budgetprocess borde samverka bättre
- uppföljning och rapportering av verksamheten kunde förbättras

Enligt ledningsgruppen har ett antal åtgärder vidtagits för att förbättra kommunstyrelsens ledning, styrning och uppföljning. Ledningsgruppens förslag till organisation är ett led i att ytterligare förbättra styr- och uppföljningssystemet. I förslaget föreslås att kommunstyrelsen tillsätter 2,5 tjänster för strategiska funktioner bl a en verksamhetscontroller.

### **Revisionens kommentarer:**

Vi konstaterar i vår granskning att ledningsgruppen haft en svår uppgift att "räcka till" och utföra de uppdrag som kommunstyrelsen har beslutat om under 2007. Vi bedömer att kommunstyrelsen behöver förbättra sin ledning och styrning till ledningsgruppen genom att ha bättre framförhållning när underlag ska tas fram. Allt för många beslut har lett till att ledningsgruppen och andra tjänstemän inte har haft möjlighet att bereda ärenden på ett tillfredställande sätt.

Det har framkommit i vår granskning att styrnings- och ledningsarbetet kan förbättras betydligt. Det är framför allt inom UK-nämndens verksamhet som ledningsarbetet inte har fungerat på ett tillfredställande sätt. Situationen har befunnits stressad, "släckning av bränder", sent med internbudgeten, dålig styrning, ändring av riktlinjer och beslut. Men det finns även inom andra verksamheter där ledningen är otydlig. Uppfattningar som "det är svårt att koppla mål och pengar", "det är ingen tydlig styrning i kommunen" och "det behövs mer tid för analys och uppföljning" har lämnats. Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte tillfredställande har uppfyllt sin övergripande samordnade ledningsfunktion under året.

Vi bedömer vidare att kommunstyrelsen behöver tydliggöra och stärka upp ledningsarbetet i kommunen på en övergripande nivå och möjliggöra en förbättrad styrning och uppföljning i verksamheten. I det fortsatta arbetet med att stärka upp ledningsarbetet lämnade revisionen i sin granskning "Personalfrågor – styrning och ledning" 2007 kommentarer om att personalfrågor bör på ett tydligare sätt ingå i kommunens strategiska ledningsarbete.

*"Ett viktigt inslag i kommunens arbete med att bygga varumärket Nordanstig är förmågan att långsiktigt attrahera och behålla personal. Detta kräver att möjligheter måste skapas för att på kommunledningsnivå diskutera och lägga fast strategier för framtiden, göra analyser etc. Vi tror därför att personalfrågorna tydligt behöver kopplas till och ingå i kommunens strategiska ledningsarbete."*

## 8 Sammanfattande slutsatser och förslag till förbättringar

Utifrån vår granskning har vi konstaterat att Nordanstigs kommun behöver förbättra sin budgetprocess samt ledning och styrning av verksamheten. Vår bedömning är att kommunen i och med förbättring av styr- och målmodellen skapat en bra grund för fortsatt arbete med ledning och styrning av kommunens verksamheter. Processen för mål- och planeringsarbetet bedöms vara förankrat bland ledningen av politiker och ledande tjänstemän. Vi bedömer vidare att kommunfullmäktige har utarbetat övergripande verksamhetsmässiga mål kopplade till god ekonomisk hushållning enligt lagstiftningens intentioner. I styr- och målmodellen finns planer på utveckling av rutinerna för uppföljning och återkoppling av antagna mål. Det är väsentligt att kommunstyrelsen har ett större fokus på analys och förbättringsåtgärder i sitt uppföljningsarbete. I det fortsatta arbetet med budgetprocess- och målstyrningsarbetet lämnar vi följande kommentarer och förslag till förbättringar:

- Vår bedömning är att i och med att kommunen nu på ett tydligare sätt har utarbetat en styr- och målmodell och en struktur för sitt målarbete har det skapats bättre förutsättningar för en tydligare styrning. Vår bedömning är också att det är viktigt att politikerna har kunskap om målstyrning i allmänhet och de egna strategierna. De som arbetar inom kommunen måste känna till hur styrmodellen ser ut och vara överens om styr- och målmodellens definitioner. Kommunstyrelsen bör därför säkerställa att kommunens styr- och målmodell är förankrad bland politiker och tjänstemän och att arbetet med styr- och målmodellen sker långsiktigt och konsekvent.
- Kommunstyrelsen bör klargöra målgruppens (med representanter från ekonomikontoret och olika verksamheter som arbetar med utveckling av styr-, mål- och budgetprocessarbetet ) uppdrag, ansvar och befogenheter.
- Vår bedömning är att anvisningarna inför årets budgetprocess förbättrats betydligt.
- Framgång i målarbetet kräver systematik, engagemang och uthållighet. För att lyckas med målarbetet är det viktigt att det inte blir för tidspressat och att beslut fattas för snabbt. Kommunstyrelsen bör påverka beslutprocessen vad gäller målarbetet så att besluten är väl förankrade och förståelsen för besluten är tydlig.
- Vi bedömer att kommunen är på god väg vad gäller en gemensam struktur för de viktiga dokumenten, dvs budget, delårsbokslut och årsredovisningen.
- Vi bedömer att kommunstyrelsen bedrivit ett utvecklingsarbete kring de övergripande verksamhetsmässiga målen i och med kommunfullmäktiges antagande av de politiska inriktningarna och ambitionerna. Detta är en bra grund

för framtida planering och styrning av kommunens verksamheter.

- Vår bedömning är att UK-nämnden under året inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att minska det prognostiserade underskottet och att nämndens ledning, styrning och uppföljning av verksamheten inte varit tillfredställande.
- Kommunstyrelsen måste noga följa upp och analysera UK- och OA- nämndernas resultat i och med bokslutet och utvärdera hur de ekonomiska konsekvenserna påverkat verksamheterna främst personalmässigt men även ur ett kvalitativt perspektiv.
- Vår bedömning är att budgetdokumentet förbättrats inte bara layoutmässigt utan även innehållsmässigt.
- Kommunstyrelsen behöver prioritera arbetet med målstyrningsprocessen då kommunens situation avseende ekonomi och verksamhet är allvarlig, både resultatmässigt och då kraven på verksamhetsförändringar är så stora under budgetperioden.
- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen utvärderar nuvarande budgetprocess och tar ställning till en önskvärd budgetprocess, dvs hur borde budgetprocessen fungera? När skall den starta? Vilka delmoment borde den innehålla? Vilka underlag inför olika moment borde vara framtagna? Tidsåtgång? Förankring politiskt – tjänstemannamässigt? Satsar kommunen resurser på det som medborgarna tycker är viktigt?
- Vi bedömer att det finns en ”röd tråd” från politiska inriktningar och ambitioner till målområden och vidare till målen.
- Vi bedömer att vissa mål är specifika, mätbara, tidsatta och realistiska och vissa mål inte är ”SMARTa” och behöver förbättras för att kunna styra, analyseras och utvärderas.
- Vi bedömer att kommunen måste vidta åtgärder för att åstadkomma en god ekonomisk hushållning och skapa förutsättningar för en långsiktig balans i ekonomin.
- Vi rekommenderar att kommunen utvecklar en kommunövergripande vision – t ex Vision 2020 för att ge en bild av ett framtida önskvärt tillstånd i kommunen. Visionen bör fokusera på ett medborgarperspektiv och uppfylla en viljeinriktning och en ambitionsnivå Nordanstig som en kommun att leva och bo i.

- Vi konstaterar i vår granskning att ledningsgruppen haft en svår uppgift att "räcka till" och utföra de uppdrag som kommunstyrelsen beslutat om under 2007. Vi bedömer att kommunstyrelsen behöver förbättra sin ledning och styrning till ledningsgruppen genom att ha bättre framförhållning när underlag ska tas fram.
- Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte tillfredställande uppfyllt sin övergripande samordnade ledningsfunktion under året.
- Vi bedömer vidare att kommunstyrelsen behöver tydliggöra och stärka upp ledningsarbetet i kommunen på en övergripande nivå och möjliggöra en förbättrad styrning och uppföljning i verksamheten.