

## Revisorerna i Nordanstigs kommun

Nordanstigs kommun  
Kommunstyrelsen

*För kännedom:* Kommunfullmäktiges  
presidium

2015-04-14

### **Revisionsrapport ”Bedömning av kommunstyrelsens arbete för en ekonomi i balans”**

Revisionen har via KPMG genomfört en granskning inom ovanstående område.

Revisionen hemställer om att kommunstyrelsen lämnar synpunkter avseende de rekommendationer och förslag som lyfts fram i rapporten, företrädesvis de som framgår av rapportens sammanfattning.

Revisionen emotser svar senast den 21 augusti 2015.

För Nordanstigs kommuns revisorer

Sverker Söderström  
*Ordförande*



**Nordanstigs kommun**

**Bedömning av kommunstyrelsens  
arbete för en ekonomi i balans  
Revisionsrapport**

Audit  
KPMG AB  
*14 april 2015*  
*Antal sidor: 19*

Kommunstyrelsens arbete för en ekonomi i balans.docx

## **Innehåll**

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	3
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig styrelse	3
7.	Metod	4
8.	Projektorganisation	4
9.	God ekonomisk hushållning	4
10.	Styrdokument	4
11.	Budget och uppföljning	6
11.1	Verktyg och arbetsmetoder för budget, uppföljning och prognos	6
11.2	Budgetprocessen	7
11.3	Jämförelse med andra kommuner och prognostiserad utveckling	8
11.4	Utfall	11
11.5	Kommunstyrelsens åtgärder för en ekonomi i balans	12
12.	Konsultkostnader	16

## 1. Sammanfattning

Vi har av Nordanstigs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens arbete för en ekonomi i balans. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014.

Inför budget för år 2014 bedömdes utifrån prognos för skatteintäkter och generella statsbidrag att kraftiga besparingar skulle bli nödvändiga. Kommunfullmäktige beslutade därför om besparingar, utbildning 5,5 mkr och för omsorgen 10,4 mkr, varav den senare återfinns under vård- och omsorg. Dessa besparingar har varken i budget eller under året fördelats ut till någon verksamhet utan ligger som en minuspost i respektive budget.

Bokslutet för år 2014 visar att sparbetingen inte har verkställts utan att underskotten till och med har ökat. Underskottet per 2014-12-31 uppgår för utbildning till – 10,8 mkr och för vård och omsorg – 16,7 mkr.

Vi konstaterar att kommunstyrelsen inte har fattat några beslut om åtgärder för att täcka det besparingsförslag som fastställts och de underskott som prognostiseras under året.

Kommunstyrelsen är ytterst ansvarig för kommunens styrning och ledning samt för kommunens ekonomi varför vi är mycket kritiska till att styrelsen inte i tillräcklig omfattning styrt verksamheten för de granskade verksamheterna i syfte att få en ekonomi i balans. Vi anser att kommunstyrelsen måste vidta åtgärder för att klara den budget som kommunfullmäktige fastställt. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen beslutar om åtgärder där det framgår vad de beloppsmässigt förväntas ge för effekt och när de tidsmässigt ska vara genomförda. Det är också kommunstyrelsens ansvar att följa upp att besluten får avsedd effekt, se avsnitt 11.5.

Vi har även lämnat följande rekommendationer i syfte att stärka budget- och uppföljningsprocessen:

- att kommunstyrelsen utarbetar förslag till riktlinjer för god ekonomisk hushållning i enlighet med kommunallagen 8 kap. 1 § KL. I riktlinjerna kan kommunen fastställa ett mer långsiktigt perspektiv på sin ekonomiska styrning, jämfört med de verksamhetsmål och finansiella mål som fullmäktige årligen ska fastställa för god ekonomisk hushållning. Riktlinjerna, eller tillämpningsanvisningar, bör utöver vad som framgår av lagen, innehålla principer för ekonomisk styrning samt rutiner för uppföljning och prognoser inkl. formerna för den information som ska lämnas i samband med uppföljning, se avsnitt 10.
- att verktyget för budget, uppföljning och prognos ses över. Vi ser stora risker med att använda excelfiler eftersom de inte är kvalitetssäkrade mallar med skydd för förändring, se avsnitt 11.1.
- att besparingsposter alltid inarbetas i budget, vilket inte har skett med de besparingar som kommunfullmäktige beslutade om för utbildning och omsorgen, se avsnitt 11.2.
- att budgeten bygger på förutsättningar som är realistiska, se avsnitt 11.2.

- att budgetförutsättningarna analyseras och kommuniceras med kommunstyrelsen. Ansvariga enhetschefer bör se över verksamheten för att finna effektiviseringar genom förändrade arbetssätt, ny teknik och på annat sätt genomföra besparingar. Vi rekommenderar att åtgärder för att komma i balans mot de förutsättningar som finns dokumenteras och följs upp att de får avsedd effekt av såväl förvaltning som kommunstyrelse, se avsnitt 11.2.
- att analysarbetet utvecklas ytterligare och att beräkningsmodeller och antaganden är förankrade för att skapa bra beslutsunderlag och trygghet i beslutssituationer, se avsnitt 11.3.
- att uppföljningen förbättras genom att analysen över avvikelser preciseras så att det t.ex. framgår belopp för de större avvikelserna, se avsnitt 11.4.
- att prognossäkerheten behöver ses över för vård och omsorg, se avsnitt 11.4.
- att lämnade förslag till åtgärder tydliggörs i protokoll och att presenterade handlingar läggs med som bilaga (underlag till beslut) till protokollet (eller kallelse). Vi anser att handlingarna även ska sändas ut i god tid så att ansvariga politiker kan sätta sig in i ärendet innan sammanträdet, se 11.5.
- att kostnader budgeteras och konteras på rätt kontoslag, se avsnitt 12.
- att attestreglementet ses över så att det alltid är en överordnad som beslutsattesterar, se avsnitt 12.

## 2. Bakgrund

Vi har av Nordanstigs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens arbete för att nå en ekonomi i balans. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014.

Verksamheterna för utbildning samt vård och omsorg har under ett antal år redovisat underskott mot budget. Även prognosen för år 2014 visade på ett underskott när denna granskning planerades.

Nordanstigs kommuns revisorer bedömer att det finns risk för att kommunstyrelsen som, sedan den 1 juli 2013, har det operativa ansvaret för verksamheterna utbildning och omsorg inte leder och styr verksamheten på ett tillfredsställande sätt.

### **3. Syfte**

Syftet med granskningen är att bedöma kommunstyrelsens arbete för att få en ekonomi i balans.

Vi har därför granskat följande områden:

- Har kommunstyrelsen fastställt interna regler för ekonomistyrning samt är dessa lämpligt utformade?
- Finns verktyg och arbetsmetoder för att budgetberedningen ska fungera på ett bra sätt?
- Finns verktyg och arbetsmetoder framtagna för att upprätta tillförlitliga prognoser?
- Har kommunstyrelsen fattat tillräckliga beslut för att komma till rätta med de avvikelser som finns? Hur följs besluten upp att de genomförs och får avsedd effekt?

Vi har som tillägg till denna granskning fått i uppdrag att granska budgetöverdraget av konsultkostnader.

### **4. Avgränsning**

Granskningen har omfattat år 2014.

Vi har inte närmare bedömt det förslag som lagts fram i februari 2015.

### **5. Revisionskriterier**

Vi kommer att bedöma om rutinerna/verksamheten uppfyller

- Kommunallag (1991:900)
- Interna regelverk och policys beträffande ekonomistyrning

### **6. Ansvarig styrelse**

Granskningen har avsett kommunstyrelsen.

Rapporten är saklighetsgranskad av Stig Eng, ordförande ledningsutskottet, Fredrik Pahlberg, kommunchef, Margareta Tamm-Persson, ekonomichef, Eva Fors, utbildningschef för förskola, fritidshem och grundskola samt Malin Ruthström, vård- och omsorgschef.

Monica Olsson, kommunalråd, har fått rapporten för saklighetsgranskning, men har inte återkommit med några synpunkter.

## 7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän och politiker

## 8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Lena Medin, certifierad kommunal revisor.

## 9. God ekonomisk hushållning

Av kommunallagens 8 kap. 1 § framgår sedan år 2005 att

”Kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.”

Av kommunallagen framgår också att en årlig budget ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna (8 kap. 4 § KL). Om en kommun redovisar ett negativt resultat (balanskravsresultat) måste det i princip återställas inom tre år.

Principen att intäkterna ska överstiga kostnaderna får ses som ett lägsta resultat. Vanligt är att ett resultat omkring 2 % av skatteintäkter och generella statsbidrag ses som ett mål för att ekonomin inte ska urholkas.

## 10. Styrdokument

Enligt budget för år 2014<sup>1</sup> framgår att för kommunen gäller god ekonomisk hushållning vilket innebär:

”... att periodens kostnader täcks av periodens intäkter och dessutom ger ett överskott för att avsätta medel för att möta tidigare och framtida pensionsförpliktelser, amortera skulder, värdesäkra tillgångar, egenfinansiera investeringar samt skapa en buffert för framtida oförutsedda händelser.”

Inför det årliga budgetarbetet upprättas anvisningar och tidsplan. I inledningen till dessa dokument framgår att det övergripande ekonomiska målet är att god ekonomisk hushållning ska råda, och att det finansiella målet är att resultatet för år 2014 ska uppgå till 0,5 % av skatteintäkter och generella statsbidrag. Enligt fullmäktiges budget är målet satt till 0 % för år 2014.

---

<sup>1</sup> Fastställd av kommunfullmäktige 2013-11-25 § 60

Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att ansvaret för budgeten är fördelat enligt följande:

<b>Beslut</b>	<b>Delegat</b>	<b>Vidaredelegat</b>
Bereda kommunens budgetförslag och följa upp kommunens ekonomiska beslut inför kommunstyrelsens avgörande	Ledningsutskott	-
Bereda de ekonomiska frågor som kommunstyrelsen uppdrag åt dem	Ledningsutskott	-
Omfördelning av medel i driftsbudget, inom verksamhet enligt kommunfullmäktiges budgetdokument	Kommunchef	-
Omfördelning av medel i driftsbudget, inom programpunkt enligt kommunfullmäktiges budgetdokument	Kommunchef	Verksamhetschef
Omfördelning av medel i driftsbudget, inom enhet enligt kommunfullmäktiges budgetdokument	Kommunchef	Enhetschef

Enligt våra intervjuer råder följande principer inom kommunen:

- Verksamhetschef respektive enhetschef ansvarar för att hålla den budget som erhållits för respektive verksamhet/enhet. Såsom framgår ovan av delegationsordningen kan omfördelning ske inom respektive budget men däremot inte mellan verksamheterna utan där måste kommunchef lyfta frågan till kommunstyrelsen.
- Utfallet ska följas upp mot budget varje månad, och då upprättas samtidigt en prognos för helåret. Vid behov av åtgärder kan kommunstyrelsen besluta att överlämna frågan till omsorgs- respektive utbildningsutskottet för att bereda förslaget.
- Om prognosen visar på underskott ska verksamheten ange åtgärder för att nå målen. Om tillräckliga beslut inte kan fattas på tjänstemannanivå lämnas förslag till åtgärder till kommunstyrelse.
- Om verksamheten inte kan drivas inom givna ramar ska detta anmälas från enhetschef till verksamhetschef och vidare till kommunchef. Om inte heller kommunchef kan omprioritera inom givna ramar har kommunstyrelsen ansvaret. Kommunstyrelsen kan ytterst vända sig till kommunfullmäktige med begäran om ytterligare medel.



### *Kommentar*

Med bakgrund av risken för att ekonomin på sikt kan urholkas om det ekonomiska resultatet är alltför lågt rekommenderar vi att den långsiktiga målsättningen ses över.

Av kommunallagen 8 kap. 1 § KL framgår att kommunfullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. I riktlinjerna kan kommunen fastställa ett mer långsiktigt perspektiv på sin ekonomiska styrning, jämfört med de verksamhetsmål och finansiella mål som fullmäktige årligen ska fastställa för god ekonomisk hushållning. Några sådana långsiktiga riktlinjer finns inte i Nordanstigs kommun, varför vi rekommenderar att kommunstyrelsen utarbetar ett förslag till riktlinjer som kan behandlas av kommunfullmäktige.

Riktlinjerna, eller tillämpningsanvisningar, bör utöver vad som framgår av lagen innehålla principer för ekonomisk styrning samt rutiner för uppföljning och prognoser inkl. formerna för den information som ska lämnas i samband med uppföljning.

## **11. Budget och uppföljning**

### **11.1 Verktyg och arbetsmetoder för budget, uppföljning och prognos**

Såväl budget som prognos och uppföljning sker i excel. Det finns en för kommunen gemensamt framtagen mall med uppräkningsfaktorer m m. Vi uppfattar att mallarna har genomgått betydande verksamhetsanpassningar som gör att de inte längre är direkt lika.

Excelfilerna är omfattande med många flikar, formler som kan ändras eller raderas, länkar till andra dokument och de kan även innehålla fält och flikar som är dolda. Excelfilerna innehåller inga låsta celler vilket gör det möjligt att radera eller ändra formler samt infoga nya rader. Filerna är inte föremål för någon systematisk kontroll eller kvalitetssäkring. Dokumentation över hur filerna ska användas, eller hur de är uppbyggda saknas. Filerna sparas i excelformat och är därmed också möjliga att radera eller förändra efter att budgeten är fastställd. Vissa av fälten innehåller även länkar till andra dokument vilket förutsätter att den länkade filen finns kvar i oförändrat skick för att budgetfilen ska uppdateras på rätt sätt.

Vi har inte funnit några närmare dokumentation om de förutsättningar som fanns eller antaganden som gjordes vid tidpunkten för budgetarbetet.

### *Kommentar*

Vi ser stora risker med att använda excelfiler eftersom de inte är kvalitetssäkrade mallar med skydd för förändring. Att dokumenten ”återanvänds” från år till år och att flera personer använder filen kan öka risken för att fel uppstår. Att kvalitetssäkra informationen fullt ut torde vara mycket tidsödande, inte minst då varje ändring skulle kunna innebära att annan informationen kan förändras.

Vi rekommenderar att kommunen ser över verktyget för budget, uppföljning och prognos. Om excel även i fortsättningen ska användas bör en kommungemensam mall upprättas, som är kvalitetssäkrad och dokumenterad samt där användaren inte kan göra egna förändringar. Den slutliga filen bör även sparas i ett format som inte går att ändra och lagras i en datamapp där filen inte heller kan raderas.

Vi rekommenderar vidare att dokumentationen till såväl budget som uppföljning och prognos förstärks så det framgår varför vissa antaganden gjorts.

## **11.2 Budgetprocessen**

Det är viktigt att budgeten grundar sig på realistiska förutsättningar. Vi har därför stickprovsvis tagit del av underlag för några budgetposter. Nedan kommenteras några av de områden där vi har synpunkter.

Vid budget för år 2014 antogs besparingar för verksamhetsområdet utbildning, 5,5 mkr, och för omsorgen 10,4 mkr, varav den senare återfinns under vård- och omsorg. Dessa besparingar har varken i budget eller under året fördelats ut till någon verksamhet utan ligger som en minuspost i respektive budget, se även nedan under avsnitt 11.5.

För vissa verksamhetsområden läggs budgeten utifrån ett visst belopp per brukare (t.ex. i skolan används elevpeng) eller timkostnad (t.ex. hemtjänst). För övriga områden läggs budget utifrån beräknad kostnad med stöd från personalsystemet, hyresavtal och med bakgrund av tidigare års kostnader.

Inom skolan budgeteras inte samtliga kostnader ut via elevpengen utan extra medel lämnas till skolor med anledning av strukturella skillnader. Det finns även en centralt budgeterad pott för barn i behov av särskilt stöd där respektive skola kan söka medel från. Elevpengen plus de extra medel som vissa skolor får är enligt de uppgifter som vi erhållit tillräcklig för att i huvudsak täcka kostnader för personal och läromedel.

Kostnaden för elever med särskilt stöd budgeterades som framgår ovan i en central pott. Kostnaden för år 2013 uppgick till 9 mkr. Budgeten för år 2014 bestämdes till 5 mkr. Utfallet för år 2014 landade på 10 mkr. Vi har inte i budgeten funnit några förklaringar till varför budgeten nästan halverades för år 2014 jämfört med året innan.

Den tillämpade timtaxan, 428 kr, för hemtjänsten uppges inte vara tillräcklig (för år 2014 uppgick den faktiska kostnaden till 475 kr). Enligt uppgift gjordes en sänkning av timtaxan enligt beslut 2012-09-19. Taxan är inte heller föremål för någon indexuppräknings. I budgetförutsättningarna för hemtjänsten ligger att 65 procent av tiden ska användas som direkt brukartid. Utfallet för brukartiden uppgår för hemtjänsten till drygt 60 procent men utfallet varierar främst beroende på om det är tätort eller landsbygd då längre resor innebär färre timmar direkt brukartid.

### *Kommentar*

Vi anser att en budget är ett väsentligt dokument för att ekonomiskt styra en verksamhet. De ekonomiska resurserna måste också knytas till de ambitioner som kommunfullmäktige ger uttryck för i mål och andra riktlinjer. Det är vår uppfattning att en budget som inte är realistisk på sikt riskerar att inte bli styrande för verksamheten.

Vår uppfattning är att besparingar som inte hänförs till ett särskilt område och/eller knyts samman med åtgärds paket sällan, eller aldrig, kommer att bli verkställda. Vi rekommenderar därför att besparingsposter alltid inarbetas i budget. Beslut om åtgärder måste även fattas, se nedan under avsnitt 11.5.

Vi bedömer att även i övrigt så finns det risk för att budgeten i varje fall till vissa delar bygger på förutsättningar som inte synes vara realistiska.

Ett exempel är budgeten för elever med särskilt stöd som uppgår till motsvarande hälften av kostnaden såsom den var året innan. Vi har inte fått några uppgifter som tyder på att kostnaderna för år 2013 var extremt höga eller att det finns åtgärder som ska leda till minskade kostnader under år 2014.

Ett annat exempel är timtaxan för hemtjänsten som varit oförändrad under många år vilket enligt vår mening inte är realistiskt utifrån att löner och andra kostnader ökar. Eftersom budgeten dessutom utgår från målet om 65 procent brukartid, som senaste åren legat runt 60 procent innebär det i princip en underbudgetering med 7 procent. Vi gör ingen bedömning av nivåerna utan konstaterar att utifrån historisk information finns det indikationer på att budgeten inte kommer att kunna klaras, om inga åtgärder vidtas.

Vi rekommenderar att budgetförutsättningarna analyseras och kommuniceras med kommunstyrelsen. Ansvariga enhetschefer bör se över verksamheten för att finna effektiviseringar genom förändrade arbetssätt, ny teknik och på annat sätt genomföra besparingar. Vi rekommenderar att åtgärder för att komma i balans mot de förutsättningar som finns dokumenteras och följs upp att de får avsedd effekt av såväl förvaltning som kommunstyrelse.

## **11.3 Jämförelse med andra kommuner och prognostiserad utveckling**

Under de senaste tio åren har möjligheten att på ett rättvisande sätt jämföra kvalitet och ekonomi mellan kommuner ökat. Det råder större enighet nu än tidigare om vad som är viktigt att jämföra och hur det ska jämföras, och det finns också tillgång till verktyg som underlättar jämförelsen. Nationella resurser har samordnats inom ramen för statens och SKL:s gemensamma databas Kolada och fortlöpande utveckling sker i nära samverkan med kommunerna.

Uppgifterna i databasen Kolada som rör ekonomi är historisk data, det vill säga de kostnader per verksamhetsområde som respektive kommun varje år i samband med bokslut redovisat till Statistiska centralbyrån, SCB. I Kolada redovisas också en strukturjusterad standardkostnad. Den framräknade strukturjusterade standardkostnaden är en teoretisk framräkning av Sveriges kommuners samlade kostnad för till exempel äldreomsorg fördelad per kommun utifrån den kommunens strukturella förutsättningar. I teorin har alla kommuner samma ambitionsnivå och samma effektivitet. Standardkostnaden baserad inte på den egna kommunens verkliga kostnader.

Genom att jämföra med liknande kommuner blir det lättare att avgöra i vilken mån kommunens avvikelse vad gäller kostnader är rättvisande. Jämförelsekommunerna väljs med automatik i Kolada.

Inom de stora verksamhetsområdena förskola, grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg och äldreomsorg är det olika strukturella skillnader som hänsyn tas till. Det innebär att för varje verksamhetsområde är det olika kommuner som betraktas som liknande med den egna kommunen. Som exempel kan nämnas att äldreomsorgen i Nordanstig jämförs med Årjäng, Degerfors, Älvsbyn, Markaryd, Ödeshög, Dals-Ed och Kalix. De flesta av jämförbara kommuner inom grundskolan finns i Västerbotten och Svenljunga är den kommun som Nordanstig jämförs med inom flest verksamhetsområden

Utöver jämförelse av historisk data lämnar SKL också kommunvisa prognoser för kostnadsutvecklingen inom de sex stora verksamhetsområdena för de närmaste åren. Dessa prognoser tar hänsyn till de förändringar som antas ske i de strukturella skillnaderna i respektive kommun. I april 2014 lämnades första prognosen för 2015.

I Nordanstigs kommun görs ekonomiska jämförelser med jämförbara kommuner och i jämförelserna används strukturjusterad standardkostnad för samtliga större verksamhetsområden. Dessutom används SKL:s prognosticerade uppgifter för att förbättra analysmaterialet inför kommande budgetarbete.

Det finns många sätt att göra jämförelser. Vi kommer att redovisa tre alternativ.

**Alternativ 1.** Genom att jämföra Nordanstigs kostnader som redovisats i bokslutet 2013 med den strukturjusterade standardkostnaden 2013 ser verksamheten ut att vara 23,4 mkr dyrare än vad som kan förklaras med strukturella förutsättningarna (6,5 procent). Se tabell nedan.

	Nordanstig	Nordanstig	
Verksamhet	RS 2013	Std.kostn 2013	Avvikelse
Förskola-skolbarnsomsorg	62,34 mkr	55,54 mkr	6,80 mkr
Förskoleklass-grundskola	95,97 mkr	93,83 mkr	2,14 mkr
Gymnasieskola	40,53 mkr	41,34 mkr	-0,81 mkr
IFO	32,80 mkr	26,91 mkr	5,90 mkr
Äldreomsorg	127,94 mkr	118,53 mkr	9,41 mkr
<b>Summa</b>	<b>359,58 mkr</b>	<b>336,14 mkr</b>	<b>23,44 mkr</b>

**Alternativ 2.** Beräkning av avvikelserna kan också göras enligt följande:

- Sammanställa den genomsnittliga prognostiserade strukturjusterade standardkostnaden för jämförbara kommuner inom respektive verksamhetsområde 2015. Beräkna de prognostiserade avvikelserna jämfört med 2013 års standardkostnad i procent.
- Sammanställa genomsnittliga kostnaden för de sex verksamhetsområdena i jämförbara kommuners ekonomiska bokslut 2013. Justera den med beräknad avvikelse, se ovan.
- Jämföra den beräknade kostnaden för år 2015 per verksamhetsområde för Nordanstig med jämförbara kommuner.

Vid en sådan beräkning visar den summerade avvikelserna för samtliga granskade verksamhetsområden mellan Nordanstigs kommun och jämförbara kommuner att Nordanstigs kommun är 14,4 mkr dyrare än jämförbara kommuner (3,86 procent). Se tabell nedan.

	<b>Nordanstig</b>	<b>Jmf b kommuner</b>	
<b>Verksamhet</b>	<b>RS, uppräknad till 2015 från 2013</b>	<b>RS, uppräknad till 2015 från 2013</b>	<b>Avvikelse</b>
Förskola-skolbarnsomsorg	64,85 mkr	59,08 mkr	5,77 mkr
Förskoleklass-grundskola	99,85 mkr	102,46 mkr	-2,60 mkr
Gymnasieskola	42,17 mkr	42,96 mkr	-0,79 mkr
I FO	34,13 mkr	28,57 mkr	5,56 mkr
Äldreomsorg	133,11 mkr	126,61 mkr	6,50 mkr
<b>Summa</b>	<b>374,12 mkr</b>	<b>338,81 mkr</b>	<b>14,44 mkr</b>

**Alternativ 3.** Samma beräkningsmodell som alternativ 2 kan användas på ett förenklat sätt där de jämförbara kommunernas utveckling beräknas schablonmässigt till 2 procent per år inom samtliga granskade verksamheter. Den beräkningsmodellen visar att kostnaderna för Nordanstigs kommun är 2,9 mkr högre än jämförbara kommuner (0,79 procent). Se tabell nedan.

	<b>Nordanstig</b>	<b>Jmf b kommuner</b>	
<b>Verksamhet</b>	<b>RS, uppräknad till 2015 från 2013</b>	<b>RS, uppräknad med schablon</b>	<b>Avvikelse</b>
Förskola-skolbarnsomsorg	64,85 mkr	60,51 mkr	4,35 mkr
Förskoleklass-grundskola	99,85 mkr	106,31 mkr	-6,46 mkr
Gymnasieskola	42,17 mkr	44,06 mkr	-1,89 mkr
I FO	34,13 mkr	29,47 mkr	4,66 mkr
Äldreomsorg	133,11 mkr	130,85 mkr	2,26 mkr
<b>Summa</b>	<b>374,12 mkr</b>	<b>371,20 mkr</b>	<b>2,92 mkr</b>

### *Kommentarer*

De fem stora verksamhetsområdena omsätter drygt 360 mkr. Det är viktigt att analysera vilka framtida dispositioner som måste göras utifrån strukturella förändringar och ändrade förutsättningar för kommunen till exempel demografiska förändringar. I alla analyser görs ett antal antaganden som kan få stora konsekvenser vid fördelning av medel. Genom att göra känslighetsanalyser visas konsekvenserna av olika antaganden.

De prognoser som lämnas om strukturella förändringar för 2014 och 2015 innehåller flera antaganden som redan nu visat sig skilja mot utfallet. Det gäller framför allt befolkningsprognoser som ändrats stort i samband med de senaste årens ökade invandring. Det finns skäl till att välja det mer försiktiga alternativet att jämföra 2013 års resultat med andra kommuner.

Den beräkning som gjorts enligt alternativ 1 bygger på kommunens faktiska kostnader år 2013 med strukturjusterad standardkostnad för 2013, bedömer vi har störst relevans för fortsatt planering.

Baserat på ovanstående beräkningar bedömer vi att Nordanstigs kostnader är högre än vad som kan motiveras med de strukturella förutsättningarna.

Vi rekommenderar att analysarbetet utvecklas ytterligare och att beräkningsmodeller och antaganden är förankrade för att skapa bra beslutsunderlag och trygghet i beslutssituationer.

## **11.4 Utfall**

Utfallet för de båda granskade områdena är

mkr	2013	2014			
	Utfall	Budget <sup>2</sup>	Prognos för 2014 per 2014-06-30	Utfall	Budgetavvikelse
Utbildning	134,9	132,3	- 10,7	142,9	- 10,6
Vård och omsorg	177,1	165,4	- 12,0	182,2	- 16,7

Utfallet för utbildning per 2014-12-31 överensstämmer relativt väl med den prognos som lämnades för helåret per 2014-06-30, 10,6 mkr respektive 10,7 mkr.

<sup>2</sup> Budget med tillägg för centralt budgeterade löneökningar

Underskottet för utbildning förklaras i utskottets bokslutsrapport med att verksamheten varit underbudgeterad avseende att fler barn än tidigare har sin plats på förskolan och på fritidshem. Även annan pedagogisk verksamhet som startats upp och en utökad förskolegrupp så tilldelades inga medel. Stöd till nyanlända och särskilt stöd samt förstärkning av de verksamheter som har få barn/elever är också anledningar. Några beloppsmässiga avvikelser per orsak framgår inte.

Däremot visar vård och omsorg på ett betydligt ökat underskott 16,7 mkr jämfört med prognos 12,0 mkr. Någon direkt förklaring till den stora försämringen har inte lämnats i bokslutsrapporten för vård och omsorg mer än att fler personer är beviljad hjälp i hemmet i form av hemtjänst samt nattinsats jämfört med budget.

#### *Kommentar*

Vi rekommenderar att uppföljningen förbättras genom att analysen över avvikelser preciseras så att det t.ex. framgår belopp för de större avvikelserna. Vi anser att detta är viktigt för att förstå utfallet men också för att få ett bättre underlag för budget inför nästkommande år.

Vi rekommenderar att prognossäkerheten behöver ses över för vård och omsorg. Vi anser även att kommentarer till varför kostnaderna ökat mer än prognosen bör utvecklas.

## **11.5 Kommunstyrelsens åtgärder för en ekonomi i balans**

Inför budget för år 2014 bedömdes utifrån prognos för skatteintäkter och generella statsbidrag att kraftiga besparingar skulle bli nödvändiga. Kommunfullmäktige beslutade därför om besparingar, utbildning 5,5 mkr och för omsorgen 10,4 mkr, varav den senare återfinns under vård- och omsorg. Dessa besparingar har varken i budget eller under året fördelats ut till någon verksamhet utan ligger som en minuspost i respektive budget. Av budgeten framgår följande:

”Ramarna 2014 – 2017 innehåller stora åtgärds paket som omgående måste preciseras med tydliga åtgärder”

Efter att budgeten fastställdes fattade Riksdagen beslut om ett reviderat kostnadsutjämnings system som innebar att de generella statsbidragen för år 2014 ökar med 19 mkr. Kommunstyrelsen har inte beslutat om att fördela dessa medel till verksamheterna eftersom kommunstyrelsen bedömde att respektive verksamhet behöver genomföra besparingarna för att komma i ram inför framtiden.

Verksamhetsansvariga menar att ovanstående besparingar inte kan ske genom allmän sparsamhet utan att strukturella åtgärder behöver göras i verksamheten. Några beslut om åtgärder fattades inte i samband med att budgeten fastställdes.

I delårsrapporten ska respektive verksamhet lämna förslag till åtgärder. Trots att båda granskade verksamheterna redovisar stora prognostiserade underskott finns inga sådana redovisade i delårsrapporten. Verksamhetsansvarig menar att förslag till åtgärder har lämnats löpande till utbildningsutskott och kommunstyrelse. Vi har tagit del av underlag som ska ha presenterats men av protokollen kan vi inte se att underlagen varit med som en del av beslutsunderlaget.



Kommunstyrelsen har under år 2014 fattat följande beslut:  
 (noteras att prognoserna som lämnas här avser respektive utskotts hela verksamhet varför beloppen inte överensstämmer med avsnitt 11.4)

<b>Datum, §</b>	<b>Ärende</b>	<b>Kommunstyrelsens beslut</b>
2013-09-11, § 152	Förslaget till budget redovisas.	Utbildningsförvaltningen får i uppdrag att utarbeta skolresursplan för kort och lång sikt.  Omsorgsförvaltningen får i uppdrag att se över boendeformen i kommunens äldreboenden, vikariepool och hemtjänst.
2014-01-16, § 17	Omsorgsutskottet lämnar förslag till intagningsstopp på särskilda boendet Björkbacken.	Inflyttningsstopp beslutas i enlighet med förslag.
2014-04-10, § 105	Ekonomirapport visar på:  Utbildningsutskott – 5,5 mkr Omsorgsutskott – 9,7 mkr  Prognos för kommunen som helhet – 3 mkr	Godkänna rapporten
2014-05-15, § 126	Ekonomirapport visar på:  Utbildningsverksamhet - 5,5 mkr Omsorgsverksamhet – 9,7 mkr  Prognos för kommunen som helhet + 0,9 mkr	Uppdra till verksamheterna att på nästa sammanträde presentera åtgärder för att få verksamheterna inom tilldelad budgetram.



Datum, §	Ärende	Kommunstyrelsens beslut
2014-06-12, § 165	<p>Ekonomirapport visar på:</p> <p>Utbildningsverksamhet - 5,5 mkr Omsorgsverksamhet – 11,4 mkr</p> <p>Prognos för kommunen som helhet - 0,5 mkr</p> <p>Omsorgsutskottet lämnar förslag till att vidta åtgärder motsvarande 12,6 mkr.</p> <p>Utbildningsutskottet förslag att inte göra några besparingar inom skolan.</p>	<p>Uppdra till omsorgsutskottet att utreda möjligheten till kostnadsbesparingar inom kärnverksamheten.</p> <p>Uppdra till utbildningsutskottet att fortsätta utredningen av hur kostnaderna kan minskas i verksamheten.</p>
2014-06-12, § 186	Skolresursanalys presenterades.	Avslår utbildningsutskottets förslag att tillsätta en utskottsöverskridande arbetsgrupp.
2014-08-14, §§ 197 och 198	<p>Ekonomirapport visar på:</p> <p>Utbildningsverksamhet – 10,7 mkr Omsorgsverksamhet – 11,2 mkr</p>	Uppdra till verksamheterna att fortsätta att arbeta med att minska kostnaderna för 2014 års verksamheter samt återkomma till kommunstyrelsen med förslag till åtgärder för att rymmas inom 2014 års budgetram.
2014-09-11, §§ 224 och 225	<p>Ekonomirapporten – prognos verksamheterna – 24,7 mkr och kommunen som helhet + 0,3 mkr.</p> <p>Utbildningsutskott och omsorgsutskott föreslår ett antal åtgärder.</p>	Uppdra till utskotten och kommunchef att arbeta fram en handlingsplan inom tilldelad budgetram för 2014. Handlingsplanen ska presenteras på kommunstyrelsens sammanträde.
2014-11-13, § 272-	<p>Ekonomirapport visar på:</p> <p>Utbildningsverksamhet – 8,1 mkr Omsorgsverksamhet – 10,9 mkr</p> <p>Prognos för kommunens om helhet + 3,5 mkr</p>	Godkänna rapporten
2014-12-11, § 300	Kommunchef presenterar arbetsprocessen för att kunna genomföra besparingar under 2015 och framåt.	Godkänna informationen

Datum, §	Ärende	Kommunstyrelsens beslut
2014-12-11, § 301	Ekonomirapport visar på:  Utbildningsverksamhet – 9,4 mkr Omsorgsverksamhet – 12,0 mkr  Prognos för kommunens om helhet +/- 0 mkr	Godkänna rapporten

Vi noterar att inte någon av de granskade verksamheterna formellt har äskat medel för att täcka underskottet.

*Kommentar*

Vi konstaterar att kommunstyrelsen inte har fattat några beslut om åtgärder för att täcka det besparingsförslag som fastställts och de underskott som prognostiseras under året.

Kommunstyrelsen ger i september 2013 visserligen verksamheterna ett uppdrag att återkomma med förslag till hur besparingar kan göras i verksamheten. Uppdraget är inte tidsatt och några riktlinjer om vilka åtgärder som skulle kunna vara aktuella lämnas inte. Enligt protokollen är det först i juni 2014, efter ett förnyat uppdrag om åtgärder, som omsorgsutskottet återkommer med förslag. Detta förslag förkastas dock av kommunstyrelsen som ger utskottet i uppdrag att återkomma med nya förslag. Motsvarande sker med skolresursplanen när den presenteras vid sammanträdet juni 2014.

Vår uppfattning är att en politisk förankring av direktiv till verksamheten om vilka besparingar som är rimliga underlättar beslutsprocessen, och som därigenom möjliggör att åtgärder kan vidtas. Baserat på våra intervjuer bedömer vi att dialogen mellan kommunstyrelsen och tjänstemän kan förbättras i syfte att förstärka styrningen.

Kommunstyrelsen är ytterst ansvarig för kommunens styrning och ledning samt för kommunens ekonomi varför vi är mycket kritiska till att styrelsen inte i tillräcklig omfattning styrt verksamheten för de granskade verksamheterna i syfte att få en ekonomi i balans. Vi anser att kommunstyrelsen måste vidta åtgärder för att klara den budget som kommunfullmäktige fastställt. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen beslutar om åtgärder där det framgår vad de beloppsmässigt förväntas ge för effekt och när de tidsmässigt ska vara genomförda. Det är också kommunstyrelsens ansvar att följa upp att besluten får avsedd effekt. Vi anser vidare att kommunstyrelsen måste besluta om när uppdrag ska återrapporteras samt följa upp att de lämnade uppdragen motsvarar vad som efterfrågats.

Det synes vara så att underlag till besparingar ska ha presenterats men att det inte alltid framgår av protokollet. Vi anser att lämnade förslag till åtgärder ska framgå av protokoll och att presenterade handlingar ska läggas med som bilaga (underlag till beslut) till protokollet (eller till kallelsen). Vi anser att handlingarna även ska sändas ut i god tid så att ansvariga politiker kan sätta sig in i ärendet innan sammanträde.

## 12. Konsultkostnader

Vi har på uppdrag av kommunens revisorer granskat budgetöverdraget av konsultkostnader. Kostnaderna för konsulter uppgår för år 2014 till 4 375 tkr. Budgeten för konsultkostnader uppgick till 1 350 tkr, d v s ett överskridande av budget med drygt 3 mkr.

Vi har valt ut verksamheter med bokförda konsultkostnader som enskilt överstigit 50 tkr och granskat dessa fakturor. De enheter som berörs framgår i nedanstående tabell.

Verksamhet (tkr)	Total		Konsultkostnader			Kommentar
	Budget	Utfall	Budget	Utfall	+/-	
0110 Ledning	11 725	10 998	600	1 430	- 830	
0111 Ekonomi	3 865	4 152	160	459	- 299	
0173 Särskild omsorg av barn	3 356	2 487	-	196	- 196	
2010 Plankontor	1 654	1 318	315	547	- 232	Överskridandet godkänt av KS 2014-09-11 § 225
2020 VA-plan	200	164	-	164	- 164	
2210 Näringslivsenhet	2 447	2 572	-	65	- 65	
7070 Administration ÄO	3 761	2 757	-	195	- 195	

Eftersom enhetschef inom budget kan göra omprioriteringar så har vi även bedömt om överdraget av budgeten för konsultkostnader rymts inom befintlig budgetram. Vi konstaterar att av ovanstående granskade enheter är det ekonomi (0111) och näringslivsenheten (2210) som både överskrider budgeten för konsultkostnader och för enheten totalt sett. Plankontoret (2010) har också överskridit budget men har fått detta godkänt av kommunstyrelsen.

Även om en enhet har överskridit budgeten så kan det överskridande motiveras genom en motsvarande besparing inom en annan enhet inom programpunkten i enlighet med delegationsordningen. Det gäller bl.a. ekonomienheten (0111) som ingår i KS administration som totalt sett redovisat ett betydligt lägre underskott, 90 tkr, och näringslivsenheten (2210) som ingår i näringsliv och turism som redovisar ett överskott 37 tkr.

Ekonomienhetens konsultkostnader består främst av kostnader för bokslut och årsredovisning, som enligt uppgift främst beror på sjukskrivningar vid enheten. Det är också förklaringen till varför kostnaderna inte är budgeterade som konsultkostnader.

Flertalet av förklaringar till överdraget av budgeten för konsultkostnader kan förklaras av att kostnaden har budgeterats på ett annat kontoslag, t.ex. för VA-plan (2020). Det gäller även några projekt där de olika kostnaderna har lagts samman på ett eller ett fåtal kontoslag. Det gäller bl.a. översyn av Fiberstaden (0110) och webbsida i projektet "Uppliv Nordanstig" (2210). Motsvarande gäller för Administration ÄO (7070) där en utbildning för taktill massage, som i och för sig felaktigt bokförts som konsultkostnad, men där kostnaden är finansierad av medel från nationella kvalitetsregistret.

Ett annat exempel är enheten för särskild omsorg av barn (0173) som köper tjänster för skolpsykolog, och som konteras som konsultkostnad. Kostnaderna för skolpsykolog uppges finnas budgeterade som personalkostnad eftersom målet är att rekrytera en skolpsykolog. Tjänsten har inte varit tillsatt under många år då kommunen inte lyckats med rekryteringen samt nationell brist på skolpsykologer.

#### *Kommentar*

Vi rekommenderar vidare att kostnader bör budgeteras på det kontoslag där de rimligen kommer att bokföras. Att budgetera och kontera rätt kontoslag möjliggör styrning via budget, samt förenklar uppföljning och analys av avvikelser.

Vi har även noterat att det förekommer att den som enligt fakturan är beställare av tjänsten också attesterar fakturan. I vår granskning har inte ingått att närmare granska attester, men vi rekommenderar att attestreglementet ses över så att det alltid är en överordnad som beslutsattesterar. Att samma person som gjort beställningen attesterar kan innebära ökad risk för att varor och tjänster köps in utan att någon ytterligare säkerställer att köpet är korrekt.

KPMG, dag som ovan

Lena Medin  
*Certifierad kommunal revisor*