

Granskning av kommunens budget-process och prognossäkerhet

På uppdrag av revisorerna i Haninge kommun



Building a better
working world

Innehåll

1	Sammanfattning.....	2
2	Inledning.....	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd.....	4
2.5	Avgränsning.....	4
2.6	Metod	5
3	Utgångspunkter för granskningen	6
3.2	Kriterier för bedömning av budgetprocessen.....	6
4	Nämnderna budgethållning	7
4.1	Utfall 2013-2015 och prognos 2016	7
5	Budgetprocessen i Haninge kommun	8
5.1	Utgångspunkter för budgetprocessen	8
5.2	Ansvarsfördelning.....	9
5.3	Regler för ekonomi- och verksamhetsstyrning	10
5.4	Haninge kommuns styrmodell.....	10
5.5	Budgetförutsättningar	11
5.6	Nämndernas ramar.....	12
5.7	Ekonomikonferens	13
5.8	Mål och Budget 2016-2017	13
5.9	Kommunicering av budgeten	15
5.10	Förslag till budgetprocess 2018-2019	15
6	Budgetuppföljning	18
6.1	Regler enligt mål och budget	18
6.2	Budgetuppföljning i praktiken.....	18
7	Svar på revisionsfrågorna	20

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en granskning av huruvida kommunens budgetprocess fungerar på ett tillfredsställande sätt, är uppbyggd av realistiska antaganden och beräkningar, och som därmed möjliggör en effektiv och ändamålsenlig verksamhets- och ekonomistyrning utifrån fullmäktiges mål.

Bedömningen är att kommunens budgetprocess fungerar på ett i huvudsak tillfredsställande sätt. Planeringsförutsättningar som ges är anpassade efter kommunens organisatoriska förutsättningar. Antaganden och beräkningar som budgeten baseras på är i stort realistiska vad gäller budgeten för 2016 och ger förutsättningar att genomföra en verksamhet i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag.

I förhållande till den senaste treårsperioden (2013-2015) har budgethållningen på nämndnivå varit förhållandevis god. År 2015 blev dock avvikelserna totalt sett för nämnderna negativa, vilket uteslutande förklaras av äldre nämndens relativt stora budgetavvikelse. Äldre nämndens budgetavvikelse berodde dock i huvudsak på tidigare volymökningar som inte hade kompensats. I delårsrapport 2 2016 indikerar samtliga nämnder att de minst kommer att hålla sin budget.

Budgetprocessen är integrerad i kommunens styrmodell och hanteras i den tillämpade mål- och budgetprocessen. Någon samlad beskrivning av budgetprocessen finns inte där aktiviteter samt roller och ansvar beskrivs. Däremot framgår de aktiviteter som ingår i budgetprocessen av kommunens styrmodell och av de budgetförutsättningar som årligen utfärdas av kommunstyrelseförvaltningen.

Den faktiskt tillämpade budgetprocessen är uppdelad i en tjänstemannaberedning och en beredning av den politiska kommunledningen fram till kommunstyrelsens beslut. I praktiken har politiskt ansvariga och nämnderna kommit in i budgetberedningsprocessen i ett sent skede i förhållande till beslut om mål och budget. Kommunstyrelsen som svarar för beredningen av mål och budget ger inga anvisningar eller direktiv i den inledande fasen av processen utan den politiska majoriteten har istället skickat sitt förslag på remiss till nämnderna.

Vår bedömning är att det är positivt att regler för ekonomistyrning framgår av Mål och budget men anser att de bör utvecklas och förtydligas. Det är en fördel om ansvaret för ekonomin och budgethållning definieras för samtliga nivåer i organisationen som har ett budgetansvar. Riktlinjer/regler för verksamhets- och ekonomistyrning bör fastställas i särskild ordning.

Den grundläggande ansvarsfördelningen inom ramen för den tillämpade budgetprocessen är i princip tydlig. Kommunstyrelseförvaltningen ger budgetförutsättningar till förvaltningsarna och svarar för tjänstemannaberedningen av budgeten. Förvaltningarna svarar på förutsättningarna.

I resursfördelningen enligt den av kommunstyrelseförvaltningen framtagna modellen beräknas nämndernas ramar i huvudsak utifrån befolkningen (totalt). För äldre nämnden görs beräkningen utifrån ett antal åldersklasser och för grund- och förskolenämnden utifrån antal barn/elever. I praktiken styrs dock resursfördelningen till GFN av det faktiska antalet barn och elever. Under verksamhetsåret görs avstämning mellan budget och faktiskt utfall som sedan avräknas mot fullmäktiges reserv. Förutsättningen för att modellen ska ge en träffsäker kompensation för volymförändringar påverkas av tillförlitligheten i befolkningsprognoser och i vilken grad befolkningsförändringar är styrande för behovsutvecklingen.

Vi ha också noterat att det i vissa fall är en stor skillnad mellan preliminära ramar och beslutade ramar i Mål och budget. Särskilt påtagligt har det varit i beredningen av Mål och budget 2017-2018. Transparensen kring vilka förändringar som sker under beredningsprocessen bör öka. Även under verksamhetsåret sker förändringar av ramarna då fullmäktige kan besluta om resultatöverföring och ramförändringar. Det finns olika motiv som förklaring till att budgetjusteringar görs under året. Samtidigt innebär det en styrningsrisk i den meningen att givna förutsättningar i budgeten inte blir tillräckligt styrande, d.v.s. att tillräckliga åtgärder inte vidtas för budgethållning, då möjligheten finns att budgeten kan ändras under året. Enligt vår bedömning bör det finnas tydliga kriterier för när budgetjusteringar kan bli aktuella.

Ett konstaterande är att det inom ramen för genomförandet av nuvarande budgetprocess, förekommer i begränsad utsträckning regelmässiga dialoger/möten mellan kommunstyrelse (den politiska kommunledningen) och verksamhetsföreträdare innan budgeten fastställs. Under 2016 har en ekonomikonferens genomförts.

En konsekvens som följer av kommunens styrmodell blir att budgeten på förvaltningsnivå blir ett åtagande. Enheternas och avdelningarnas aktiviteter ska säkerställa åtagandet. Däremot tydliggör inte styrmodellen på samma sätt att budgeten är ett åtagande för nämnderna.

Det finns en etablerad struktur för budgetuppföljning och hantering av avvikelser. Enligt styrreglerna i Mål och budget vilar ansvaret för hantering av avvikelser på nämndnivå på förvaltningschefen och på avdelnings- och enhetsnivå på förvaltningsledningen. Det senare är dock inte tydligt eftersom det inte adresserar ett specifikt budgetansvar. Vår bedömning är att ekonomistyrreglerna bör förtydligas i detta avseende och omfatta vilket budgetansvar som finns på respektive nivå i organisationen.

Förslaget till budgetprocess 2018-2019 fastställdes av kommunstyrelsen den 26 september 2016. Förändringen innebär bl.a. att mål- och budgetprocessen tidigareläggs samtidigt som nämnderna kommer in i processen från början. Kommunledningen ska återkomma med tidpunkt och omfattning för ekonomikonferens eller motsvarande innan årsskiftet 2016/2017.

Med utgångspunkt från det som framkommit i denna granskning lämnas följande rekommendationer:

- ▶ Den volymbaserade resursfördelningsmodell som används för beräkning av ramar bör definieras och dokumenteras.
- ▶ Utveckla och definiera reglerna i Mål och budget för ekonomi- och verksamhetsstyrning.
- ▶ Utveckla budgetprocessen genom att definiera ansvar och roller samt aktiviteter. Budgetprocessen bör förtydligas, dokumenteras och fastställas.
- ▶ Kommunstyrelsen bör besluta om budgetförutsättningarna.
- ▶ Utveckla förutsättningar för styrning av kostnadseffektiviteten.
 - ▶ Krav på kostnadsreduceringar (effektiviseringar) bör om möjligt riktas specifikt till respektive nämnd.
- ▶ Skapa utrymme i beredningsprocessen av Mål och budget för möten och dialog mellan kommunstyrelse, nämnder och verksamhet.
- ▶ Utveckla dialogen/kommunikationen i kommundirektörens förvaltningschefsgrupp kring budgetförutsättningar vid genomförandet av mål- och budgetprocessen.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

En effektiv och ändamålsenlig budgetprocess utgör en absolut nödvändighet för att möjliggöra en god måluppfyllelse av fullmäktiges fastställda mål. Under senare år har ett flertal nämnder inom kommunen redovisat betydande budgetavvikelser. Budgetavvikelserna har i relativt många fall identifierats tidigt under pågående verksamhetsår, vilket har föranlett revisionen att ifrågasätta antagna budgetars relevans.

2.2 Syfte

Granskningens syfte har varit att bedöma huruvida kommunens budgetprocess fungerar på ett tillfredsställande sätt, är uppbyggd av realistiska antaganden och beräkningar och som därmed möjliggör en effektiv och ändamålsenlig verksamhets- och ekonomistyrning utifrån fullmäktiges mål.

2.2.1 Revisionsfrågor

Följande frågor belyses i granskningen:

- ▶ I vilken utsträckning är direktiven för budgetprocessen anpassade efter kommunens organisatoriska förutsättningar? Kan fördelningen av roller och ansvar bedömas som tydliga med avseende på upprättande och beredning av budget?
- ▶ Vilka olika former för dialog finns mellan kommunstyrelsen och verksamhetsföreträdare innan budgeten fastställs?
- ▶ Vilka åtgärder vidtas för att skapa ett åtagande från förvaltningschefer och från verksamhetschefer?
- ▶ Hur kommuniceras budgeten i kommunens organisation?
- ▶ Vilken struktur och organisation finns implementerad för uppföljning och hantering av budgetavvikelser?
- ▶ På vad baseras de antaganden om framtida utveckling (volym etc.) som kommunens budget vilar på? Har kommunen tillgång till effektiva prognosinstrument?
- ▶ Bedöms antaganden som ligger till grund för budget som rimliga med hänsyn till tidigare erfarenheter och med hänsyn till eventuella motsvarande nationella prognoser?

2.3 Revisionskriterier

Granskningen har utgått i huvudsak från följande revisionskriterier:

- ▶ Kommunallagen 8 kap.
- ▶ Kommunens styrande dokument, direktiv, policys och riktlinjer.

2.4 Ansvarig nämnd

Kommunstyrelsen.

2.5 Avgränsning

Granskningen är avgränsad till driftbudgeten.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts med stöd av intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med:

- ▶ Kommunstyrelsens ordförande.
- ▶ Ekonomidirektör.
- ▶ Controllerchef.
- ▶ Verksamhetscontroller, kommunstyrelseförvaltningen.
- ▶ Förvaltningschef utbildningsförvaltningen.
- ▶ Förvaltningschef socialförvaltningen, verksamhetscontroller, ekonomicontroller och kanslichef.
- ▶ Förvaltningschef äldreförvaltningen.

Exempel på dokument som har granskats är:

- ▶ Årsredovisning 2015.
- ▶ Mål och budget 2016.
- ▶ Tertialrapport 1, juni 2014.
- ▶ Internbudget och verksamhetsplan 2014 för berörda nämnder.
- ▶ Månadsrapporter.

3 Utgångspunkter för granskningen

3.1.1 Kommunallagens bestämmelser

I enlighet med kommunallagen (KL) 3 kap. 9 § ska fullmäktige besluta om bl.a. budget samt mål och riktlinjer för verksamheten. Bestämmelser om budgetprocessen framgår av KL 8 kap. 6 – 11 §§. I 8 kap. 4 – 5 §§ finns balanskrav och krav på god ekonomisk hushållning.

Bestämmelser om beredning av fullmäktiges ärenden framgår av 5 kap. 26-32a §§. Enligt 5 kap. 26 § skall ett ärende innan det avgörs av fullmäktige ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Enligt "Kommunallagen med kommentarer och praxis", femte upplagan 2011, så syftar beredningen till att ge fullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för besluten.

3.2 Kriterier för bedömning av budgetprocessen

Ett syfte med beredningen av budgeten är att den ska leda fram till att fullmäktige fastställer en realistisk budget. Det handlar ytterst om kvaliteten på beredningsprocessen.

Inom ramen för mål- och budgetprocessen förmedlas mål och uppdrag, de ekonomiska förutsättningarna, planeras genomförandet och sker uppföljningen av utfallet. Ett primärt syfte för budgetprocessen är att skapa en tydlighet beträffande verksamheternas ekonomiska villkor samt att förutsäga resultatet.

Viktiga förutsättningar för en ändamålsenlig budget är att den:

- ▶ Kopplas till vad som ska uppnås (mål och volymer).
- ▶ Baseras på en realistisk resursfördelning som ger rimliga förutsättningar att genomföra uppdraget.
- ▶ Säkras (är trovärdig i den meningen att det finns realistiska förutsättningar att hålla budgeten).
- ▶ Respekteras.

Budgeten i sig har inget självändamål utan syftet med budgeten är att fördela resurser till de aktiviteter som krävs för att uppnå och genomföra fullmäktiges mål och uppdrag. Det måste därför finnas ett tydligt samband mellan mål och resursfördelningen i budgeten.

För att budgeten ska kunna fungera som ett effektivt styrmedel är det väsentligt att verksamheten ges realistiska förutsättningar att klara sitt uppdrag. Erfarenhetsmässigt har det visat sig att en orealistisk budget sällan eller aldrig ger önskvärda styreffekter. På motsvarande sätt ska inte budgetförutsättningarna vara för "frikostiga" så att verksamhetens drivkrafter att förbättra kostnadseffektiviteten minskar. Ett syfte med beredningen av budgeten är att den ska leda fram till att fullmäktige fastställer en realistisk budget som stödjer genomförande av uppdraget. Även om en verksamhet får en budget som understiger den förväntade faktiska kostnaden så innebär det inte per definition att den är orealistisk. Istället kan det vara så att det är ett uttryck för att verksamheten förväntas reducera kostnaderna. Det är samtidigt viktigt att sådana krav är väl underbyggda och att de kommuniceras i budgetprocessen. I första hand bör krav ges riktat istället för generellt till all verksamhet och utgå ifrån en analys där potentialer till kostnadseffektiviseringar har identifierats.

Ett meningsfullt budgetarbete kräver att upprättade budgetar är trovärdiga. Upprättade budgetar på olika nivåer i organisationen bör betraktas som ett ekonomiskt åtagande. Om

ett åtagande ska uppfattas som trovärdigt måste det kunna beskriva vilka huvudsakliga aktiviteter som har vidtagits/kommer att vidtas för att uppnå ett balanserat resultat. En säkring kan innebära att t.ex. förkalkyler har gjorts där samtliga kostnader tagits med för den planerade verksamheten och där det framgår att verksamheten kan producera den efterfrågade vården med de resurser som fördelas i budgetprocessen. Upprättade budgetar och underliggande kalkyler måste bedömas av respektive ledning. En generell erfarenhet är att förutsättningen för budgethållning förbättras genom en s.k. förebyggande avvikelshantering, d.v.s. att åtgärder/aktiviteter för budgethållning identifieras och planeras i ett tidigt skede av budgetarbetet. Riskbedömningar bör därför göras på olika nivåer, för att identifiera vilka aktiviteter/åtgärder som behöver vidtas för att hålla budgeten. Aktiviteterna/åtgärderna bör sedan samlas i en handlingsplan för budgethållning. I det här sammanhanget kan det konstateras att det är viktigt att det finns en tydlighet i ansvar och roller, styrregler och en väl fungerande dialog. Respekten för de styrregler som finns måste också upprätthållas.

En viktig förutsättning för budgethållning är att det finns en fungerande ekonomisk uppföljning tillsammans med att tillförlitliga prognoser görs. Detta ställer i sin tur krav på regelbundna resultatrapporter där väsentliga avvikelser är analyserade tillsammans med förslag på vilka åtgärder som kommer att vidtas. En dialog utifrån detta måste föras mellan ledning och verksamhet som utmynnar i en överenskommelse att vissa åtgärder skall vidtas. Genomförandet av dessa behöver sedan fortlöpande följas upp.

4 Nämnderna budgethållning

4.1 Utfall 2013-2015 och prognos 2016

Under den senaste treårsperioden är det endast 2015 som det samlade driftresultatet för nämnderna visade ett negativt utfall. Det negativa resultatet för nämnderna 2015 förklaras uteslutande av äldre nämndens underskott på 52 mnkr, vilket motsvarar en negativ avvikelse på -8,4 procent i förhållande till nämndens budget. Äldre nämndens budgetavvikelse ökade gradvis under perioden 2013-2015. Utöver äldre nämnden är det endast grund- och förskolenämnden som under perioden har redovisat ett underskott.

När det gäller de nämnder som hade positiva avvikelser 2015 så kan det noteras att kommunstyrelsens positiva avvikelse motsvarade ca 7 procent, stadsbyggnadsnämndens ca 3,3 procent och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ca 2,4 procent av respektive budget.

Tabell 1 Budgetavvikelser 2015 och prognos 2016

(mnkr)	Resultat jämfört med budget			Prognos	
	2013	2014	2015	Delår 1 2016	Delår 2 2016
Nämnd/styrelse					
Kommunstyrelsen	3,9	3,9	13,3	0	1,5
Grund- & Förskolenämnden	6	-10,6	0,2	0	3
Gymnasie- & vuxenutbildningsnämnden	6,4	12,9	9	0,1	2,9
Kultur- & fritidsnämnden	4,8	1,1	2,9	1	1
Socialnämnden	8,1	7,5	1,5	0	0
Stadsbyggnadsnämnden	10,3	15,5	4,2	0	2
Äldre nämnden	-9,9	-17	-52	1,7	0
Valnämnd + revision	0,4	1,3	2,5	0	0
Totalt	30	14,6	-18,4	2,8	10,4

De huvudsakliga förklaringarna till avvikelserna 2015 var:

- ▶ Äldrenämnden.
 - ▶ Kraftig volym- och kostnadsökning avseende hemtjänstinsatser för personer med funktionsnedsättning yngre än 65 år som hade överförts till äldrenämnden från socialnämnden (17,8 mnkr).
 - ▶ Volymökning vad gäller hemtjänstinsatser i ordinärt boende för personer 65 år och äldre (18,1 mnkr).
 - ▶ Överföring av 14,5 mnkr av 2014 års underskott till 2015.
- ▶ Kommunstyrelsen.
 - ▶ Budgeterad reserv och avsatta medel för hållbarhetsberedningen hade inte tagits i anspråk tillsammans med högre exploateringsintäkter än förväntat.
- ▶ Stadsbyggnadsnämnden.
 - ▶ Lägre kostnader för vinterväghållning, positivt resultat för plan och bygglov m.m.
- ▶ Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden.
 - ▶ Överskott i den anslagsfinansierade verksamheten, ej ianspråktagen nämndreserv och överskott i annan verksamhet (ej gymnasieskolor i egen regi).

4.1.1 Bedömning

I förhållande till den senaste treårsperioden har budgethållningen på nämndnivå varit förhållandevis god. År 2015 blev dock avvikelserna totalt sett för nämnderna negativa, vilket utslutande förklaras av äldrenämndens relativt stora budgetavvikelse. Nämndens underskott berodde i huvudsak på tidigare och innevarande års volymökningar av insatser för personer 65 år och äldre i ordinärt boende samt en kraftig volymökning i fråga om socialnämnden övertagen verksamhet riktad till personer under 65 år. Dessa volymökningar hade inte kompensats i budgeten. Under 2016 har nämnden kompensats för denna volymökning samtidigt som ansvaret för den tidigare övertagna verksamheten har återgått till socialnämnden.

De årsprognoser som upprättats i samband med delårsrapporterna för 2016 indikerar att ingen av nämnderna kommer att redovisa en negativ budgetavvikelse.

5 Budgetprocessen i Haninge kommun

5.1 Utgångspunkter för budgetprocessen

Budgetprocessen utgör en integrerad del i Haninge kommuns beredning av Mål och budget. Övergripande mål, uppdrag och ekonomiska ramar fastställs av fullmäktige i Mål och budget. Målen anpassas utifrån de ekonomiska ramarna och avser ett eller flera år.

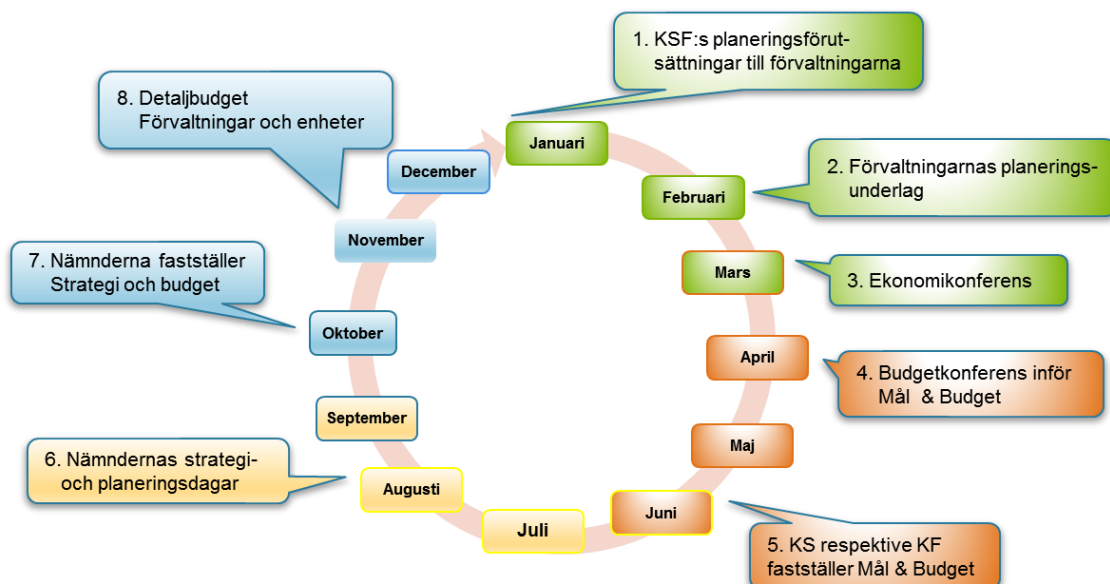
I beskrivningen av kommunens styrmodell framgår ett årshjul som redovisar aktiviteterna i planeringsprocessen för kommande år och innevarande års uppföljning och återrapportering. Kommunstyrelsen fastställer varje år i september en tidplan med hållpunkter för arbetet med kommande års Mål och budget.

Haninge kommun arbetar med en tvåårig budget. Det innebär t.ex. att 2016 fastställs budgetramar per nämnd för 2017 och 2018. Beslutet för 2018 är styrande trots att mål- och budgetprocessen görs årligen.

I nedanstående figur redovisas "årshjulet" för mål- och budgetprocessen som det beskrivs i styrmodellen och budgetföresättningar inför Mål och budget 2016-2017.

Ett förslag till budgetprocess 2018-2019 har tagits fram som kommer att behandlas av kommunstyrelsen i september¹. Förslaget redovisas i ett senare avsnitt i rapporten.

Figur 1 - Budgetprocessen 2013 inför 2014



Följande tidplan gällde vid genomförandet av Mål och budget 2016-2017:

- ▶ Kommunstyrelseförvaltningens planeringsföresättningar skickades ut till förvaltningarna den 20 januari 2015.
- ▶ Förvaltningarnas planeringsunderlag ska vara kommunstyrelseförvaltningen tillhanda senast den 3 mars 2015.
- ▶ Ekonomikonferensen genomfördes den 9 mars 2015.
- ▶ Majoritetens förslag gick ut på remiss till nämnderna 16 april.
- ▶ Nämndernas remissvar skulle vara färdiga senast 6 maj.
- ▶ Majoritetens slutliga förslag till Mål och budget 2016-2017 presenterades 13 maj.
- ▶ Kommunstyrelseberedning 13 maj.
- ▶ Kommunstyrelsen behandlade Mål och budget 2016-2017 den 25 maj.
- ▶ Kommunfullmäktige fastställde Mål och budget 2016-2017 den 8 juni. (En reviderad Mål och budget fastställdes av fullmäktige den 7 december 2015).
- ▶ Nämnderna fastställde respektive Strategi och budget under oktober månad.

5.2 Ansvarsfördelning

Ansvar och roller inom budgetprocessen har inte definierats i särskild ordning. Kommunstyrelsen har enligt kommunallagen ansvaret för att bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige.

¹ Beslutades av kommunstyrelsen den 26 september 2016.

Det finns en tillämpad ansvarsfördelning för genomförandet av budgetprocessen. Det första steget i budgetprocessen genomförs i form av en tjänstemannaberedning under ledning av kommunstyrelseförvaltningen. Budgetförutsättningarna ges till förvaltningarna som svarar med underlag och redovisning enligt vad som framgår av budgetförutsättningarna.

När kommunstyrelseförvaltningen är klar med mål- och budgetförslaget i mitten av april överlämnas det till kommunstyrelsen för politisk beredning. Den politiska majoriteten skickar därefter under senare delen av april ut sitt förslag till Mål och budget på remiss till nämnderna. Därefter svarar nämnderna i början av maj och kommunstyrelsen och kommunfullmäktige beslutar om budgetförslaget i månadsskiftet maj/juni.

Efter fullmäktiges beslut om Mål och budget bereder förvaltningarna respektive nämnds underlag för beslut om Strategi och budget. Efter det att nämnderna har beslutat om Strategi och budget genomförs förvaltningarnas och enheternas arbete med att ta fram detaljbudgetar som senast i mitten på december ska vara inlästa i Agresso.

Av intervjuerna har framgått att ansvar och roller inom budgetprocessen i huvudsak uppfattas som tydligt.

5.3 Regler för ekonomi- och verksamhetsstyrning

I Mål och budget finns ett särskilt avsnitt för ekonomi- och verksamhetsstyrning. Av reglerna framgår att nämnder har ett ekonomiskt ansvar som sträcker sig längre än det enskilda budgetåret och ska enligt grundprincipen föra med sig hela över- eller underskott, utifrån givna förutsättningar, till kommande verksamhetsår. Kriterier för enligt vilka utgångspunkter som fullmäktige bedömer om en resultatöverföring är rimlig relaterad till hur nämndens över- eller underskott uppstått, framgår dock inte.

Av reglerna framgår att förvaltningschefen ansvarar inför sin nämnd att budgeten hålls och är skyldig att rapportera ekonomisk obalans inom förvaltningens verksamheter. Om prognosen för året visar på underskott ska åtgärdsförslag omedelbart tas fram och redovisas för nämnden som fattar beslut om åtgärder. Det ska tydligt framgå vilka åtgärder som kommer att vidtas, vilken kostnadsbesparing/intäktsökning som kommer att genereras samt när den ekonomiska effekten kommer att få genomslag i utfallet. Åtgärdsplan ska skickas till kommunstyrelsen för kännedom. För resultatenheter, avdelningar eller motsvarande inom nämndens ansvarsområde där budget överskrids ska ansvarig förvaltningsledning vidta de åtgärder som krävs.

Respektive nämnd ska enligt reglerna ha en egen reserv för att kunna hantera volymförändringar och oförutsägbara merkostnader. Nämnden ska besluta om reservens användning.

När det gäller uppföljning/återrapportering så framgår det av reglerna vilka krav som ställs. Se vidare avsnitt 6 "Budgetuppföljning".

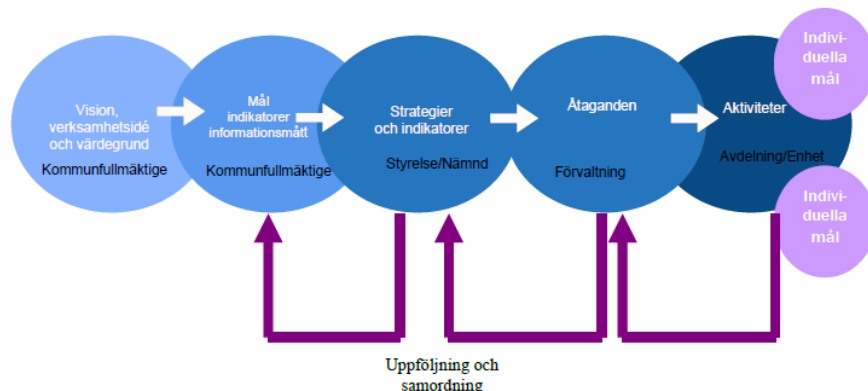
Av Mål och budget framgår också att respektive nämnd ansvarar inför kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för att den av kommunfullmäktige beslutade budgeten inte överskrids.

5.4 Haninge kommuns styrmodell

Haninge kommuns styrmodell (se figur 2) kännetecknas av att fullmäktige utifrån vision, verksamhetsidé och värdegrund beslutar om mål, indikatorer och informationsmått.

Nämnderna fastställer strategier och indikatorer. Utifrån nämndens strategier formulerar förvaltningen sina åtaganden. Varje åtagande ska kunna hänföras till fullmäktiges mål och nämndens strategi. Alla åtaganden ska rymmas inom nämndens ekonomiska ramar. Inom förvaltningen bryts åtaganden ned till aktiviteter, d v s vad en avdelning eller en enhet ska utföra för att åtagandena ska fullföljas.

Figur 2 - Styrmodell



5.5 Budgetförutsättningar

Budgetprocessen inleds med kommunstyrelseförvaltningens "Budgetförutsättningar inför Mål och budget." Förvaltningarna svarar på budgetförutsättningarna, enligt vad som framgår nedan under punkten "Anvisningar inför ekonomikonferensen", inför och under ekonomikonferensen. Konferens genomförs i början av mars respektive år. Innehållet i budgetförutsättningarna till förvaltningarna framgår av följande rubriker och underrubriker:

- ▶ Årshjul kommunens budgetprocess samt tidplan för Mål och budget.
- ▶ Kommunens ekonomiska förutsättningar.
 - ▶ Den svenska ekonomin.
 - ▶ Utveckling.
 - ▶ Skatteunderlag.
- ▶ Befolkningsutveckling.
- ▶ Sysselsättning och arbetslöshet.
- ▶ Förvaltningarnas planeringsförutsättningar inför Mål och budget.
- ▶ Nämndernas ramar.
- ▶ Anvisningar inför ekonomikonferensen.
 - ▶ Omvärldsanalys inom förvaltningens verksamhetsområde.
 - ▶ Invärldsanalys inom förvaltningens verksamhetsområde.
 - Driftbudget.
 - Volymförändringar.
 - Lokaler.
 - Investeringar (påverkan på driften).
 - Personal.
 - Kvalitetshöjande förändringar.
 - IT som stöd för verksamheten.
 - Effektiviseringar i verksamheten.
 - Investeringsbudget.

- ▶ Riskanalys.
- ▶ Övrig anvisning, prioriteringar.
- ▶ Tornberget, förutsättningar.

5.6 Nämndernas ramar

En övergripande utgångspunkt som följer av fullmäktiges mål är att resultatet i förhållande till skatteintäkter och stadsbidrag ska vara 2 procent. Det innebär att max 98 procent av skatteintäkter och stadsbidrag kan användas till driftbudgetens kostnader.

I den omvärldsanalys som kommunstyrelseförvaltningen upprättar utgör Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) ekonomirapport, som publiceras oktober², en väsentlig utgångspunkt. Ekonomirapporten ger en bild av kommunernas ekonomi och den förväntade samhällsekonomiska utvecklingen.

Den skatteunderlagsprognos som SKL redovisar i samband med publicering av budgetförutsättningar används för beräkning av kommande budgetårs skatteintäkter och preliminära ramar för nämnderna. SKL ger ut budgetförutsättningar i februari, april, augusti, oktober och december. I budgetförutsättningarna till Mål och budget 2016-2017 användes SKL:s skatteunderlagsprognos från december 2014. I takt med att nya prognoser kommer under pågående budgetprocess tas hänsyn till dessa.

Ett väsentligt underlag i budgetprocessen utgörs av kommunens befolkningsprognos. Huvudprognosen tas fram i april av statistiker i kommunen och en uppdaterad prognos i december. Befolkningsprognosen har en stor betydelse eftersom i allt väsentligt baseras resursfördelningen i budgetprocessen på befolkningen.

- ▶ Kommunstyrelsen, socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden³ samt stadsbyggnadsnämnden ges i huvudsak en kapiteringsättning per invånare.
- ▶ Äldrenämndens målgrupp delas in i femårs intervaller från och med 65 år och till 95-w med ett å-pris per åldersklass och person.
- ▶ Grund- och förskolenämndens ram byggs upp av en barn-/elevpeng till förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, grundskola samt nyanlända. Därutöver får nämnden en anslagsfinansierad driftbudgetram till nämnd och myndighetsutövning, central stödverksamhet, skolskjutsar m.m.

De volymförändringar som följer av befolkningsprognosen läggs in i den beräkningsmodell som används för att räkna fram kommunbidrag/ekonomiska ramar. Hittills har nämnderna getts full volymkompensation. För GFN gäller att den övergripande befolkningsprognosen förfinas på kort sikt och förväntade faktiska volymer per verksamhetsområde beräknas för nästkommande verksamhetsår. Slutligen görs en avstämning av faktisk volym under verksamhetsåret. Hänsyn tas också i resursfördelningen till förändringar av lokalkostnaderna.

I förutsättningarna läggs också in en reserv till fullmäktiges förfogande. Fullmäktige disponerar en reserv för oförutsedda kostnader t.ex. volymökningar inom grund- och förskolenämnden, socialnämnden, stadsbyggnadsnämnden (vinterväghållning) och äldrenämnden. I Mål och budget 2016-2017 var reserven ursprungligen budgeterad till 40 mnkr och i Mål och budget 2017-2018 till 35 mnkr.

² Ekonomirapporten ges ut i april och oktober.

³ Uppdelad på antal 16-18 år för gymnasiet och "alla" för vuxna.

I resursfördelningen vägs även in eventuella satsningar/förändringskrav till följd av politiska beslut och lagkrav och i förekommande fall tillkommande/avgående verksamheter. I budgetförutsättningarna för 2016 ingick en pris- och lönekomensation på 1 procent och i budgetförutsättningarna för 2017 gavs ingen pris- och lönekomensation. Förväntade pris- och löneökningar och internränta baseras på SKL:s prognoser. Framräknade kostnader efter volymkomensation m.m. matchas sedan med kommunens förväntade intäkter. Eventuellt överskott utgör då (förenklat uttryckt) vad som finns kvar till pris- och lönekomensation.

5.7 Ekonomikonferens

Vid ekonomikonferensen deltar kommunstyrelsens ledamöter, nämndernas presidier, förvaltningschefer och representanter för den centrala samverkansgruppen.

Förvaltningarna ska innan konferensen ha tagit fram ett skriftligt underlag enligt de rubriker som framgår av dokumentet budgetförutsättningar. Respektive förvaltning får sedan under konferensen tillfälle till en muntlig presentation. Underlaget ligger sedan till grund för politikens fortsatta budgetarbete.

En iakttagelse är att förvaltningarna ska beskriva eventuella risker och osäkerheter som inte tagits i beaktande i övrigt i de underlag som redovisas men som kan komma att förändra och påverka de sammanställda och redovisade budgetförutsättningarna för budgetåren i såväl positiv som negativ riktning. De ska också beskriva vilka effektiviseringar eller verksamhetsförändringar som krävs för att verksamheten skall kunna rymmas inom den preliminära driftbudgetramen.

Förvaltningarnas redovisning mynnar ut i bedömda kostnadsförändringar kommande budgetår i förhållande till preliminär budgetram. Avvikelsen ska sedan reduceras med bedömda besparingsmöjligheter. Kvarstående avvikelse utgör bedömt finansieringsbehov och ses som ett äskande. Som exempel kan nämnas att förvaltningarnas äskanden inför 2017 stannade sammanlagt på ca 76 mnkr inklusive reduktionen av fullmäktiges reserv med -35 mnkr.

Tidigare har också en budgetkonferens genomförts där den politiska kommunledningen har träffat representanter för förvaltningarna. Under det senaste året har det ersatts av att frågor skickas ut till respektive nämnd/förvaltning.

5.8 Mål och Budget 2016-2017

Kommunfullmäktige fastställde Mål och budget den 8 juni 2015 och beslutade om en revidering av Mål och budget den 7 december 2015. Nettoeffekten av revideringen var 0,1 mnkr. Under 2016 har ytterligare beslut tagits om revidering av budgeten.

5.8.1 Preliminär ram i förhållande till beslutad ram i Mål och budget

Erfarenhetsmässigt kan det konstateras att det under beredningsprocessen sker förändringar av både av kostnads- och intäktsramen. Förändringen mellan preliminär budgetram och slutlig budget 2016 framgår av tabellen nedan.

Tabell 2 – Förändring mellan preliminär budgetram 2016 och beslut om Mål och budget

(tkr)	Preliminär budgetram	Mål och budget ram	Förändring
Intäkter ⁴	4 063 700	4 124 000	60 300
Nettokostnader	-3 979 879	-4 021 150	-41 271
Resultat	83 821	102 850	19 029

I den preliminära budgetramen ingick en volymkompensation på 84,8 mnkr och en pris-, löne- och lokalkostnadskompensation på 46,7 mnkr. Fullmäktiges budgetbeslut innebar en ytterligare ökning av kostnadsramen med 41,3 mnkr.

Motsvarande jämförelse 2017 visar på följande förändring mellan budgetförutsättningen och fullmäktiges beslut om mål och budget.

Tabell 3 - Förändring mellan preliminär budgetram 2017 och beslut om Mål och budget

(tkr)	Preliminär budgetram	Mål & Budget ram	Förändring
Intäkter	4 310 000	4 387 038	77 038
Kostnader	-4 202 450	-4 279 700	-77 250
Resultat	107 550	107 338	-212

Jämfört med 2016 var förändringen av nämndernas ramar större 2017. De största ökningarna jämfört med budgetförutsättningarna fick de pedagogiska nämnderna och socialnämnden och äldre- och äldreomsorgsnämnden.

Tabell 4 - Förändring per nämnd mellan preliminär budgetram och Mål och budget

(tkr)	2016			2017		
Styrelse/Nämnd	Prel. ram	M&B	Förändring	Prel. ram	M&B	Förändring
Kommunstyrelsen	196 950	199 350	2 400	203 850	207 500	3 650
GFN	1 579 186	1 605 000	25 814	1 650 000	1 687 500	37 500
GVN	386 713	387 000	287	399 000	417 000	18 000
KFN	186 433	181 100	-5 333	188 200	191 000	2 800
Socialnämnden	796 517	794 300	-2 217	820 900	850 000	29 100
SBN	118 423	120 000	1 577	123 800	131 000	7 200
Äldre- och äldreomsorgsnämnden	663 957	665 000	1 043	713 000	732 000	19 000
Totalt	3 928 179	3 951 750	23 571	4 098 750	4 216 000	117 250

I ovanstående sammanställning ingår inte fullmäktiges reserv och finansförvaltningen. För 2017 så reducerades den från 75 mnkr i den preliminära ramen till 40 mnkr.

5.8.2 Förändring av Mål och budget under verksamhetsåret

I april 2016 beslutade fullmäktige om resultatöverföring av driftmedel från 2015 med 19,2 mnkr. För äldre- och äldreomsorgsnämnden blev överföringen negativ, ca -4 mnkr. Överföringen finansierades genom ökade skatteintäkter.

⁴ I intäkter ingår finansnettot.

Fullmäktige beslutade i april också att utöka äldrenämndens ram med 39,8 mnkr för att klara volymutvecklingen inom nämndens ansvarsområde. Ramökningen finansierades med 20 mnkr ur fullmäktiges reserv och med en minskning av det budgeterade resultatet med 19,8 mnkr. Samtidigt beslutade fullmäktige om att överföra 10,6 mnkr från äldre-nämndens budget till socialnämnden p.g.a. ändrad ansvarsfördelning mellan nämnderna.

5.9 Kommunikering av budgeten

Inom äldreförvaltningen genomförs årliga budgetdagar för förvaltningsledningen och gemensamma ledningskonferenser två gånger per år då budgetförutsättningar och budget hanteras. I verksamheten informeras personalen om budgeten för avdelningar/enheter i samband med APT.

Inom socialförvaltningen kommuniceras budgetförutsättningar och budget via avdelningsmöten och av avdelningschefer till enheterna. Controller och ekonom medverkar på avdelningsmöten och informerar. På enhetsnivå sker kommunikation om budgeten i samband med APT-möten.

Enligt utbildningsförvaltningens förvaltningschef informeras hela organisationen om budgeten. För budgetansvariga på enheterna blir huvuddelen av förutsättningarna tydliga redan då kommunfullmäktige fastställer elevpengen i juni. I princip kommer 75 procent av enheternas intäkter via elevpengen.

Inför förvaltningarnas arbete med detaljbudgeten tar ekonomiavdelningen fram ett dokument, "Budgetförutsättningar", som innehåller dels gemensamma förutsättningar, dels förvaltningsspecifika förutsättningar. Syftet med anvisningarna är att stödja verksamheten att i god tid lägga in sin budget för nästa verksamhetsår. Varje enhetschef är ansvarig för budgeten och att den läggs in i Hypergenes budgetverktyg. I samband med att budgetförutsättningarna ges ut har ekonomiavdelningen förvaltningsspecifika genomgångar av budgetförutsättningarna.

5.10 Förslag till budgetprocess 2018-2019

Ett av uppdragen till kommunstyrelsen i Mål och budget 2016-2017 är att se över vision och målstruktur samt att göra en översyn av budgetprocessen. Ett förslag till budgetprocess har tagits fram som behandlades på kommunstyrelsens sammanträde den 26 september 2016. De huvudsakliga förändringarna i förslaget till budgetprocess som antogs av kommunstyrelsen är:

- ▶ Budgetförutsättningarna tidigareläggs och skickas ut av den politiska kommunledningen i november istället för december/januari. En uppdatering av befolkningsprognosen tas fram i oktober istället för december.
- ▶ Den tidigare remissomgången till nämnderna utgår. Istället ska förvaltningarna bereda nämndernas förslag till budget under november – december. Nämnderna behandlar förslaget till budget i januari och yttrar sig till kommunstyrelsen.
- ▶ Kommunstyrelseförvaltningen hanterar, under februari till mars, nämndernas förslag till budget. Underlaget sammanställs och analyseras av kommundirektörens ledningsgrupp innan det överlämnas till den politiska kommunledningen.
- ▶ Den politiska kommunledningen kommer in i bredningen av budgetförslaget under februari och lämnar sitt förslag till Mål och budget till kommunstyrelsen under maj.

Efter fullmäktiges beslut i juni om Mål och budget genomförs den fortsatta processen, budgetperiod 3 och 4, på samma sätt som i dag.

Vilka former av möten och hur frågor ska hanteras under beredningstiden framgår inte av förslaget. Kommunstyrelsen gav dock kommunledningen i uppdrag att återkomma med tidpunkt och omfattning för ekonomikonferens eller motsvarande innan årsskiftet 2016/2017.

5.10.1 Bedömning

Budgetprocessen är integrerad i kommunens styrmodell och hanteras i den tillämpade mål- och budgetprocessen. Någon samlad beskrivning av budgetprocessen finns inte där aktiviteter samt roller och ansvar beskrivs. Däremot framgår de aktiviteter som ingår i budgetprocessen av kommunens styrmodell och av de budgetförutsättningar som årligen utfärdas av kommunstyrelseförvaltningen. Vår rekommendation är att budgetprocessen förtydligas, dokumenteras och fastställs. Budgetbeslutet är ett beslut av principiell vikt som tas av fullmäktige varför det bör övervägas om budgetprocessen ska fastställas av fullmäktige.

Den faktiskt tillämpade budgetprocessen är uppdelad i en tjänstemannaberedning, hittills fram t.o.m. genomförandet av ekonomikonferensen, och en beredning av den politiska kommunledningen fram till kommunstyrelsens beslut.

I praktiken har politiskt ansvariga och nämnderna kommit in i budgetberedningsprocessen i ett sent skede i förhållandet till beslut om mål och budget i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen som svarar för beredningen av mål och budget ger inga anvisningar eller direktiv i den inledande fasen av processen utan den politiska majoriteten skickar istället sitt förslag på remiss till nämnderna. Med hänvisning till kommunstyrelsens ansvar för beredningen av mål och budget är det enligt vår bedömning kommunstyrelsen som bör besluta om planeringsförutsättningar/direktiv till nämnderna.

I ekonomistyrreglerna definieras framförallt förvaltningschefens ansvar inför nämnden. Den adresserar också förvaltningsledningen som ansvarig för att åtgärder vidtas då budgetavvikelser prognosticeras på avdelnings-/enhetsnivå. Vår bedömning är att det är positivt att regler för ekonomistyrning framgår av Mål och budget men anser att de bör utvecklas och förtydligas. Det är en fördel om t.ex. ansvaret för ekonomin och budgethållning definieras för samtliga nivåer i organisationen som har ett budgetansvar. Ett alternativ kan vara att i särskild ordning fastställa riktlinjer för verksamhets- och ekonomistyrning.

Av Mål och budget framgår att nämnderna ansvarar för budgeten både inför fullmäktige och kommunstyrelsen. I och med att nämnderna inte är underställda kommunstyrelsen så kan de inte i formell mening ansvara för budgeten inför kommunstyrelsen.

De budgetförutsättningar som ges av kommunstyrelseförvaltningen riktas till förvaltningarna och indirekt till de ansvariga nämnderna. Bedömningen är att de planeringsförutsättningar som ges är anpassade efter kommunens organisatoriska förutsättningar. För att förvaltningarna ska kunna svara på de förutsättningar som ges måste de analysera verksamheten både utifrån omvärlds- och inre världsfaktorer. Det är positivt att förvaltningarna redan i planeringsfasen ska identifiera vilka åtgärder de behöver vidta för att kunna bidra till verksamheten utifrån den preliminära ramen. Förvaltningen ska också väga in eventuella risker och osäkerheter som inte tagits upp och som kan påverka budgetförutsättningarna.

Den grundläggande ansvarsfördelningen inom ramen för den tillämpade budgetprocessen är i princip tydlig. Kommunstyrelseförvaltningen ger budgetförutsättningar till förvaltningarna och svarar för tjänstemannaberedningen av budgeten. Förvaltningarna svarar på förutsättningarna.

I resursfördelningen enligt den av kommunstyrelseförvaltningen framtagna modellen beräknas nämndernas ramar i huvudsak utifrån befolkningen (totalt). För åldrenämnden görs beräkningen utifrån ett antal åldersklasser och för grund- och förskolenämnden utifrån antal barn/elever. I praktiken styrs dock resursfördelningen till GFN av det faktiska antalet barn och elever. Under verksamhetsåret görs avstämning mellan budet och faktiskt utfall som sedan avräknas mot fullmäktiges reserv.

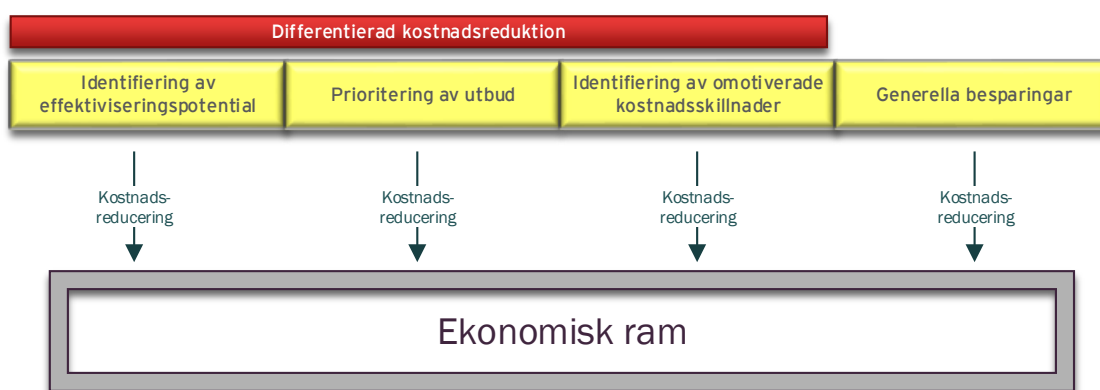
Förutsättningen för att modellen ska ge en träffsäker kompensation för volymförändringar påverkas av tillförlitligheten i de befolkningsprognoser och i vilken grad befolkningsförändringar är styrande för behovsutvecklingen. Någon analys av modellens relevans för olika verksamhetsområden har inte gjorts i denna granskning.

En uppfattning från de som har intervjuats är att det har funnits en hygglig överensstämmelse mellan befolkningsprognos och faktiskt utfall. En särskild utmaning är dock att göra rätt prognoser när en kommun är inne i en stark befolkningstillväxt. När det gäller utvecklingen av skatteunderlag samt priser och löner baseras dessa på SKL:s prognoser.

I budgetförutsättningarna inför 2016-2017 gavs en kompensation för löne- och prisutveckling på 1 procent och för 2017-2018 fanns ingen kompensation. Skillnaden mellan de faktiska pris- och lönekostnadsökningen och den uppräknings som ges är lika med kravet på kostnadsreducering. I den meningen innehåller budgetförutsättningarna generella krav kostnadsreducering eller "effektivisering".

I en principiell mening är det mest önskvärda tillvägagångssättet att behov av kostnadsreduktion i första hand kan klaras av genom ett medvetet och systematiskt arbete för att effektivisera verksamheten. Detta förutsätter att det har gjorts analyser vilka har identifierat inom vilka verksamheter som det finns potentialer till kostnadsförbättringar. I nedanstående figur framgår modellen för hur arbetet med kostnadsminskningar kan bedrivas.

Figur 3 - Modell för kostnadsreducering



Generella besparingar (s.k. osthysel) innebär att besparingskrav uttryckt som andel av kostnaderna riktas till all verksamhet. Metoden är enkel men samtidigt okänslig. Det drabbar prioriterad och oprioriterad verksamhet lika mycket. Den känner inte heller av vilka verksamheter som redan har en hög effektivitet eller vilka verksamheter som har betydande utrymme att uppnå förbättringar. Slutsatsen är att metoden inte är att rekommendera, åtminstone inte som förstahandsalternativ.

Ett konstaterande är att det sker förändringar mellan de budgetförutsättningarnas preliminära ramar och ramarna i Mål och budget. Särskilt påtagligt har det varit i beredningen av Mål och budget 2017-2018. Hela den prognosticerade ökning av intäkterna som skett under beredningsprocessen har tillförts kostnadsramarna. Framförallt för GFN är skillnaden

mellan preliminär ram och beslutad ram stor. Gapet mellan förvaltningarnas äskanden och tilldelad ram har då krympt högst väsentligt.

En konsekvens av de förändringar som sker är att kravet på kostnadsreducering/effektivisering inte i praktiken blir lika stort som det framstår i budgetförutsättningarna. Även under verksamhetsåret sker förändringar av ramarna då fullmäktige kan besluta om resultatöverföring och ramförändringar. En relativt stor ramjustering gjordes under 2016 då äldre nämndens ram tillfördes 39,8 mnkr i volymkompensation.

Ett konstaterande är att det inom ramen för genomförandet av nuvarande budgetprocess förekommer i begränsad utsträckning regelmässiga dialoger/möten mellan kommunstyrelse (eller den politiska kommunledningen) och verksamhetsföreträdare innan budgeten fastställs. Under 2016 har en ekonomikonferens genomförts. Det är dock tveksamt om ekonomikonferensen kan beskrivas som ett forum för dialog. Inriktningen på konferensen är att respektive förvaltning presenterar sitt svar på budgetförutsättningarna. Det har inte framgått att budgetdialoger förs mellan tjänstemannaledningen i kommunen och förvaltningsledningarna.

En konsekvens av kommunens styrmodell blir att budgeten på förvaltningsnivå blir ett åtagande. Enheternas och avdelningarnas aktiviteter ska säkerställa åtagandet. Däremot tydliggör inte styrmodellen på samma sätt att budgeten är ett åtagande för nämnderna.

Under förutsättning att förslaget till budgetprocess 2018-2019 fastställs av kommunstyrelsen så kommer Mål- & budgetprocessen att tidigareläggas samtidigt som nämnderna kommer in i processen från början. I skrivande stund är det dock inte klart hur processen ska tillföras möten och dialogtillfällen mellan kommunstyrelse och nämnder/förvaltningar

6 Budgetuppföljning

6.1 Regler enligt mål och budget

Ett särskilt avsnitt i "Regler för ekonomi- och verksamhetsstyrning"⁵ handlar om uppföljning och återsrapportering. Där framgår bl.a. att:

- ▶ Månadsuppföljningar görs alla månader utom januari och juli.
- ▶ Delårsuppföljning och -rapportering görs två gånger årligen (per den 30 april och 31 augusti). Fullmäktiges mål och budget följs upp och analyseras, vilket innebär att uppföljningen omfattar både ekonomiska och verksamhetsmässiga resultat. Prognoser samt risk- och känslighetsanalyser avseende ekonomiskt resultat samt uppfyllelse av fullmäktiges mål ska då redovisas.

6.2 Budgetuppföljning i praktiken

I enlighet med ovan görs en månadsredovisning dels till respektive nämnd, dels till kommunstyrelsen. Gemensamma nämnare i de rapporter som lämnas är att de innehåller en redovisning av:

- ▶ Budget, utfall och årsprognos. Prognoserna görs i Hypergene.
- ▶ Investeringsredovisning
- ▶ Risk- och känslighetsanalys.

⁵ Ingår i Mål och budget.

I grund- och förskolenämndens uppföljning ingår också en volymavstämning i förhållande till budgeterad volym. Under första halvåret 2016 redovisade samtliga verksamhetsområden inom nämndens ansvarsområde högre volymer än vad som hade budgeterats. I den budgetuppföljning som redovisas för kommunstyrelsen i september 2016 framgår att nämnden räknar med att volymerna under hösten kommer att ligga under budget. Därför görs bedömningen att nämndens budget för elevpeng ligger i fas med faktiska volymer. Detta exempel illustrerar svårigheten att prognosticera volymökning när befolkningen i kommunen växer. Omfattningen på inflyttningen påverkas av i vilken takt nya bostäder färdigställs. Antalet barn och unga per inflyttad familj kan också variera beroende på typ av boende och bostadens storlek m.m.

En erfarenhet som framkom i intervjuerna är uppfattningen att det har visat sig en relativt god överensstämmelse mellan den prognosticerade volymutvecklingen och den faktiska. Det gäller t.ex. för äldrenämnden där upprättade prognoser har stämt väl med den faktiska behovsutvecklingen frånsett 2012-2013 då behovsutvecklingen var högre än vad som motsvarade ökningen av antalet äldre i olika åldersgrupper.

Från intervjuerna framkommer att det inom förvaltningarna finns en etablerad struktur för budgetuppföljning från enhetsnivån upp till respektive nämnd. Under 2016 har det inte framkommit avvikelser på förvaltnings-/nämndnivå som förutsätter att åtgärdsplaner ska upprättas i enlighet med ekonomistyrreglerna. Både äldrenämnden och socialnämnden har dock pågående åtgärdsprogram som syftar till att säkerställa budgethållning.

Ekonomiska prognoser upprättas i Hypergene. I tabell 1 i avsnitt 4.1 framgår de prognoser på nämndnivå som under 2016 har gjorts i samband med delårsrapporterna. I nedanstående tabell framgår överensstämmelsen mellan nämndernas prognoser vid delår 2015 och resultatet.

Figur 4 - Prognossäkerhet 2015

Styrelse/Nämnd (mnkr)	Delår 1	Delår 2	Resultat
Kommunstyrelsen	0	5	13,3
GFN	0	-4	0,2
GVN	4	7	9
Kultur- & fritidsnämnden	1	1	2,9
Socialnämnden	0	0	1,5
Stadsbyggnadsnämnden	0	0	4,2
Äldrenämnden	-32	-56,5	-52
Övriga nämnder	2	2	2,5
Totalt	-25	-45,5	-18,4

På totalnivå visar prognosen vid delår 1 på en relativt god överensstämmelse med det slutliga resultatet 2015. Eftersom fullmäktige kan och också faktiskt beslutar om budgetjusteringar under året så förändras prognosförutsättningen för berörd nämnd, vilket i sin tur kan vara en orsak till att prognoserna förändras och att skillnaden kan bli stor mellan bokslut och tidigare prognoser. Under 2015 beslutade fullmäktige mellan maj och december om budgetjusteringar motsvarande 10,9 mnkr. Skillnaden mellan prognosen vid delår 1 och resultatet var -6,6 mnkr.

Görs jämförelsen med 2014 så var skillnaden mellan prognosen 2014 vid delårsrapport 1 årets resultat 59,9 mnkr. Under perioden maj t.o.m. december beslutade kommunfullmäktige om budgetjusteringar för nämnder och styrelser med 50,7 mnkr.

6.2.1 Bedömning

En slutsats är att det finns en etablerad struktur för budgetuppföljning och hantering av avvikelser. Enligt styrreglerna i Mål och budget vilar ansvaret för hantering av avvikelser på nämndnivå på förvaltningschefen och på avdelnings- och enhetsnivå på förvaltningsledningen. Det senare är dock inte tydligt eftersom det inte adresserar ett specifikt budgetansvar. Vår bedömning är att ekonomistyrreglerna bör förtydligas i detta avseende och omfatta vilket budgetansvar som finns på respektive nivå i organisationen.

Bedömningen utifrån en översiktlig granskning av uppföljningsprocessen är att det, inom de förvaltningar som har intervjuats, finns en etablerad struktur och organisation för uppföljning och hantering av budgetavvikelser.

De ekonomiska prognoser som har upprättats under 2015 i samband med delårsrapporterna visar på en tillfredsställande överensstämmelse mellan budget och utfall. De avvikelser som finns mellan prognoserna förklaras av att det kan ske relativt stora budgetjusteringar mellan prognostillfällena.

Det finns olika motiv som förklaring till att budgetjusteringar görs under året. Samtidigt kan det innebära en styrningsrisk i den meningen att givna förutsättningar i budgeten inte blir tillräckligt styrande då möjligheten finns att budgeten kan ändras under året. Enligt vår bedömning bör det finnas tydliga kriterier för när budgetjusteringar kan bli aktuellt.

7 Svar på revisionsfrågorna

Nedan redovisas kortfattade svar på de revisionsfrågor som har ingått i granskningen.

Fråga	Svar
I vilken utsträckning är direktiven för budgetprocessen anpassade efter kommunens organisatoriska förutsättningar? Kan fördelningen av roller och ansvar bedömas som tydliga med avseende på upprättande och beredning av budget?	De budgetförutsättningar som ges är relativt väl anpassade efter kommunens organisatoriska förutsättningar. Budgetförutsättningarna har hittills adresserats till respektive förvaltning. Den fördelning av ansvar och roller som gäller i den tillämpade processen för beredning av budget är tydliga. Den bedömningen styrks av de intervjuer som genomförts. Samtidigt är bedömningen att ansvar och roller för olika aktiviteter i processen bör definieras och lägga in i en tydlig processbeskrivning av mål- och budgetprocessen.
Vilka olika former för dialog finns mellan kommunstyrelsen och verksamhetsföreträdare innan budgeten fastställs?	Det enda formella möte som förekom innan Mål och budget 2017-2018 fastställdes var ekonomiforum. Forum för dialog och möten bedöms som ett utvecklingsområde.
Vilka åtgärder vidtas för att skapa ett åtagande från förvaltningschefer och från verksamhetschefer	Förvaltningscheferna gör enligt kommunens styrmodell per definition ett åtagande.
Hur kommuniceras budgeten i kommunens organisation?	Budgeten kommuniceras internt inom förvaltningarna genom olika ledningsmöten och APT-möten. Ekonomiavdelning har också förvaltnings-specifika genomgångar av de budgetförutsättningar som ges ut per förvaltning.

Fråga	Svar
Vilken struktur och organisation finns implementerad för uppföljning och hantering av budgetavvikelser?	Dels finns en struktur för månadsvis budgetuppföljning inklusive avvikelshantering med rapportering till nämnder och kommunstyrelse, dels en intern förvaltningsintern struktur för budgetuppföljning.
På vad baseras de antaganden om framtida utveckling (volym etc.) som kommunens budget vilar på? Har kommunen tillgång till effektiva prognosinstrument?	I huvudsak baseras kommunens antagande om den framtida utvecklingen på befolkningsprognos och SKL:s skatteunderlagsprognoser och prognos av pris- och löneutvecklingen. När det gäller ekonomiska prognoser så upprättas de i Hypergene. Uppfattningen är att Hypergene är ett ändamålsenligt stöd för att göra prognoser. Det finns systemstöd för att upprätthålla befolkningsprognoser.
Bedöms antaganden som ligger till grund för budget som rimliga med hänsyn till tidigare erfarenheter och med hänsyn till eventuella motsvarande nationella prognoser?	I huvudsak är de rimliga. Vissa antagande baseras också på nationella prognoser (SKL).

Stockholm den 18 oktober 2016

Gunnar Uhlin
EY

Till Kommunstyrelsen

Granskning av kommunens budgetprocess och prognossäkerhet

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en granskning av huruvida kommunens budgetprocess fungerar på ett tillfredsställande sätt, är uppbyggd av realistiska antaganden och beräkningar, och som därmed möjliggör en effektiv och ändamålsenlig verksamhets- och ekonomistyrning utifrån fullmäktiges mål.

Bedömningen är att kommunens budgetprocess fungerar på ett i huvudsak tillfredsställande sätt. Antaganden och beräkningar som budgeten baseras på är i stort realistiska vad gäller budgeten för 2016 och ger förutsättningar att genomföra en verksamhet i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag. Någon samlad beskrivning av budgetprocessen finns inte där aktiviteter samt roller och ansvar beskrivs.

Vår bedömning är att det är positivt att regler för ekonomistyrning framgår av Mål & Budget men anser att de bör utvecklas och förtydligas. Riktlinjer/regler för verksamhets- och ekonomistyrning bör fastställas i särskild ordning.

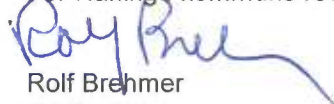
Vi har noterat att det i vissa fall är en stor skillnad mellan preliminära ramar och beslutade ramar i Mål & Budget. Transparensen kring vilka förändringar som sker under beredningsprocessen bör öka. Även under verksamhetsåret sker förändringar av ramarna då fullmäktige kan besluta om resultatöverföring och ramförändringar. Det finns olika motiv som förklaring till att budgetjusteringar görs under året. Samtidigt innebär det en styrningsrisk i den meningen att givna förutsättningar i budgeten inte blir tillräckligt styrande, d.v.s. att tillräckliga åtgärder inte vidtas för budgethållning, då möjligheten finns att budgeten kan ändras under året. Enligt vår bedömning bör det finnas tydliga kriterier för när budgetjusteringar kan bli aktuella.

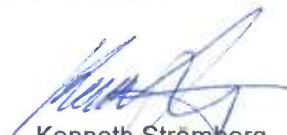
Med utgångspunkt från det som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Den volymbaserade resursfördelningsmodell som används för beräkning av ramar bör definieras och dokumenteras.
- Utveckla och definiera reglerna i Mål & Budget för ekonomi- och verksamhetsstyrning.
- Utveckla budgetprocessen genom att definiera ansvar och roller samt aktiviteter. Budgetprocessen bör förtydligas, dokumenteras och fastställas.
- Kommunstyrelsen bör besluta om budgetförutsättningarna.
- Utveckla förutsättningar för styrning av kostnadseffektiviteten.
 - Krav på kostnadsreduceringar (effektiviseringar) bör om möjligt riktas specifikt till respektive nämnd.
- Skapa utrymme i beredningsprocessen av Mål & Budget för möten och dialog mellan kommunstyrelse, nämnder och verksamhet.
- Utveckla dialogen/kommunikationen i kommundirektörens förvaltningschefsgrupp kring budgetförutsättningar vid genomförandet av mål- och budgetprocessen.

Granskningsrapporten överlämnas härmed till kommunstyrelsen. Revisionen önskar få svar angående vilka åtgärder som kommer att vidtas senast den 20 januari 2017.

För Haninge kommuns revisorer


Rolf Brehmer
Ordförande


Kenneth Strömberg
Vice ordförande

För kännedom: Kommunfullmäktiges presidium