



Grundläggande granskning

2019

Rapport

Dorotea kommun

KPMG AB

2020-05-25

Antal sidor 21



Dorotea kommun
Grundläggande granskning 2019

2020-05-25

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Grundläggande granskning	6
3.1	Kommunstyrelsen	6
3.2	Miljö- och byggnadsnämnden	8
3.3	Granskning av protokoll	10
3.4	Slutsats och rekommendationer	12
4	Fördjupad granskning avseende ekonomistyrning	13
4.1	Prognoser på lång sikt	13
4.2	Handlingsberedskap i budget och planeringsförutsättningar	14
4.3	Rutiner för ekonomisk uppföljning	15
4.4	Prognosernas tillförlitlighet	16
4.5	Beslut utifrån rapporter	18
4.6	Slutsats och rekommendationer	20

1 Sammanfattning

Vi har av Dorotea kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma om kommunstyrelsen har skapat förutsättningar för tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Granskningen syftar även till att konstatera om kommunen har en tillräcklig styrning av ekonomin och om uppföljnings- och prognosrutinerna är ändamålsenliga. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen senaste åren har förbättrat förutsättningarna för tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin. Vi ser dock fortfarande brister gällande målstyrning och intern kontroll samt beslut utifrån ekonomisk uppföljning.

Bedömningen grundar sig bl.a. på följande iakttagelser och bedömningar:

Grundläggande granskning

- målstyrningen, såsom den är utformad 2019, är bristfällig men vi ser positivt på att verksamhetsmål utarbetas inför år 2020.
- Styrelsen samt utskotten löpande har följt upp ekonomin under 2019. Kommunstyrelsen har dock inte fattat några aktiva beslut om åtgärder.
- Kommunstyrelsen har inte har säkerställt en tillräcklig struktur för intern kontroll avseende verksamhet och ekonomi för den egna verksamheten.
- Miljö- och byggnadsnämnden har inte antagit någon verksamhetsplan för år 2019. Enligt uppgift tillämpar nämnden sin tillsynsplan som verksamhetsplan.
- Miljö- och byggnadsnämndens ekonomiska uppföljning är tillräcklig.
- Miljö och byggnadsnämnden har inte säkerställt en tillräcklig struktur för intern kontroll avseende verksamhet och ekonomi. Vi bedömer också att det är av stor vikt att nämnden säkerställer att det finns dokumenterade riktlinjer och rutiner i verksamheten.

Fördjupad granskning ekonomistyrning

- Budgeten fram t o m 2019 svarade inte mot kommunallagens krav, exempelvis saknades verksamhetsmål. Detta är nu åtgärdat.
- Den långsiktiga planeringen har uppvisat brister, men att också detta område har förbättrats, exempelvis genom förbättrade befolkningsprognoser.
- Budget 2019 innehöll en handlingsberedskap såtillvida att en buffert lades in. Det är en förbättring mot år 2017 och 2018.
- Det budgetdirektiv som antogs i december 2018 innehåller ändamålsenliga rutiner för hur uppföljning ska ske samt för hur eventuella negativa avvikelser ska hanteras. Vi anser dock att budgetdirektivets rutiner för uppföljning borde vara en riktlinje av samma slag som den av fullmäktige fastställda "Riktlinjer för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv".

2020-05-25

- Det går inte att dra några entydiga slutsatser om prognosernas tillförlitlighet av de senaste årens prognoser. År 2017 bedömer vi att prognoserna håller god kvalitet, medan den prognos som upprättades i augusti 2018 inte var tillförlitlig. För är återigen prognossäkerheten god.
- Kommunstyrelsen och fullmäktige har agerat när delårsrapporter och prognoser har visat att underskott prognostiseras för kommunen totalt. Under 2019 har dock varken fullmäktige eller kommunstyrelsen fattat beslut utifrån den ekonomiska uppföljningen.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Vara mer aktiv i sin styrning och uppföljning av ekonomin.
- Förstärka arbetet med intern kontroll.
- Ta fram ett styrande dokument för hur uppföljning ska genomföras samt för hur prognostiserade underskott ska hanteras. Vidare bör det säkerställas att alla chefer agerar i enlighet med dokumentet när negativa resultat prognostiseras.
- Se över de principer och metoder som används vid prognostisering om resultatet för 2019, liksom år 2018, avviker mycket från prognosen per 31 augusti.
- Säkerställa tydligare beslutsunderlag när det gäller den ekonomiska rapporteringen och att det tydligt framgår vilka beslut som har fattats.
- Säkerställa att beslutsunderlag och tjänsteskrivelser håller en hög kvalitet och följer de mallar och instruktioner som finns.

Miljö- och byggnadsnämnden rekommenderas att förstärka arbetet med intern kontroll samt säkerställa att det finns dokumenterade riktlinjer och rutiner i verksamheten.

2 Inledning/bakgrund

Kommunrevisionens uppgift är att ge kommunfullmäktige underlag till den årliga ansvarsprövningen. Enligt kommunallagen 12 kap. 1 § ska revisorerna årligen granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av god revisionssed. Av god revisionssed framgår att granskningen ska vara så omfattande att revisorerna årligen kan pröva och uttala sig om ansvarstagandet för samtliga nämnder och styrelser. Revisorerna ska genom sin granskning pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

KPMG har fått i uppdrag av Dorotea kommuns revisorer att genomföra en grundläggande granskning av kommunstyrelsen och dess utskott samt miljö- och byggnadsnämnden i Dorotea kommun. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Det övergripande syftet med den grundläggande granskningen är att bedöma om styrelse och nämnder har skapat förutsättningar för tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Granskningen syftar även till att konstatera om kommunen har en tillräcklig styrning av ekonomin och om uppföljnings- och prognosrutinerna är ändamålsenliga.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har styrelsen/nämnden säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges mål och uppdrag?
- Har styrelsen/nämnden säkerställt att den får tillräcklig uppföljning och rapportering avseende verksamhetens ekonomi och resultat?
- Har styrelsen/nämnden ett system för att säkerställa en god intern kontroll?
- Är styrelsens/nämndens beslutsunderlag och protokoll tydliga?
- Vilka prognoser görs på längre sikt? Finns det en handlingsberedskap inbyggd i budget och planeringsförutsättningar?
- Har kommunen ändamålsenliga rutiner för den ekonomiska uppföljningen? Är prognoserna tillförlitliga? Fattar styrelsen/nämnder aktiva beslut utifrån

2.2 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier i denna granskning har utgjorts av:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Kommunfullmäktiges mål och uppdrag
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

2.3 Metod

Granskningen har delats in i två delar där den ena omfattar grundläggande granskning och den andra delen ekonomistyrning.

Den grundläggande granskningen är bred och omfattar flera delar; protokollsgranskning samt nämnd-/utskottsdialoger.

Nämnddialoger

Nämnd-/utskottsdialoger genomförs med kommunstyrelsens och utskottens presidium. Inför dialogerna kommer frågor att skickas ut till presidierna med frågor om styrelsens/utskottens styrning och uppföljning av verksamheten.

Dokumentstudier

För att få en helhetsbild av styrelsens/nämndens arbete, kompletteras de underlag som upprättats (formulär och anteckningar från dialoger) med insamling, genomgång och analys av relevanta styr- och uppföljningsdokument (budget, reglemente, uppdragsplan, verksamhetsuppföljning delår- och årsbokslut samt ev. riskanalys, internkontrollplan etc.).

Ekonomistyrning

- Dokumentstudier av budgeter, delårsbokslut, prognoser, budgetdirektiv, årsredovisningar samt protokoll från kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och utskott.
- Intervjuer med berörda tjänstemän däribland kommunens ekonomichef

Rapporten är faktakontrollerad av kommunens ekonomichef samt presidierna i kommunstyrelsen och dess utskott samt miljö- och byggnadsnämnden.

3 Grundläggande granskning

3.1 Kommunstyrelsen

3.1.1 Målstyrning

Styrelsens bedömning/självskattning

Presidiet uppger att verksamhetsmål inför år 2020 kommer att tas i december 2019. Tjänstemännen har arbetat fram förslag för Kommunstyrelsen.

lakttagelser

Fullmäktige i Dorotea kommun har inte fastställt några verksamhetsmål för 2019 som möjliggör för kommunstyrelsen att utarbeta konkretiserade mål utifrån dem. Detta gör det inte möjligt för styrelse och nämnder att arbeta fram egna mål utifrån dem och/eller ha en uppföljning av målen.

Av kommunstyrelsens reglemente framgår dock att det i kommunstyrelsens styrfunktion ingår att leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt att göra framställningar i målfrågor som inte i lag är förbehållna annan nämnd. Av denna granskning har det inte framkommit någon information om att kommunstyrelsen har arbetat med att utforma övergripande mål för kommunens verksamhets för år 2019.

Enligt uppgift har styrelsen däremot antagit verksamhetsmål under år 2019 som ska börja gälla under år 2020.

3.1.1.1 *Bedömning*

Enligt vår bedömning är det kommunstyrelsen som genom sin styrfunktion ansvarar för att utforma mål, riktlinjer och ramar för styrningen av den kommunala verksamheten. Vi anser därför att målstyrningen, såsom den är utformad 2019, är bristfällig.

Vi ser positivt på att verksamhetsmål utarbetas inför år 2020.

3.1.2 Ekonomistyrning

Styrelsens bedömning/självskattning

Styrelsen bedömer att utfallet per helår kommer att bli positivt.

Skolverksamhetens underskott uppges bl.a. förklaras av fattade beslut som inte genomförts, bristande ledning och personal som slutat. Presidiet uppger att ekonomirapportering inte behandlats vid skolans ledningsträffar.

Inom den sociala verksamheten förklaras de höga kostnaderna av bl.a. inhyrd personal. Ekonomisk uppföljning behandlas löpande vid ledningsträffar.

Presidiet uppger att det tagit tid att sätta sig in i den nya nämndsorganisationen och att det behövs rutiner för att följa upp de fattade besluten vilket de ännu inte kommit till rätta med.

2020-05-25

lakttagelser

Kommunstyrelsen antog förslag till budget den 11 december 2018¹. Tidigare socialnämndens och kultur- och utbildningsnämndens budget ingår i kommunstyrelsens detaljbudget för 2019.

Vi har tagit del av ekonomiska månadsuppföljningar per april och oktober samt styrelsens delårsrapport per 2019-08-31.

Av delårsrapporten per sista augusti framgår att styrelsen redovisar ett utfall motsvarande ca -4,9 mnkr och en helårsprognos motsvarande ca -8,5 mnkr. Inom kommunstyrelsens egna verksamheter prognostiserades ett överskott motsvarande ca 1,5 mnkr vilket förklarades främst av överskott inom ledningskansli och IT samt ett mindre överskott inom räddningstjänsten och näringslivsenheten. Däremot prognostiserades underskott inom både kultur, utbildning och fritid, ca -4,8 mnkr, samt vård- och stödverksamheterna, ca -5,2 mnkr.

Av "ekonomisk uppföljning per 2019-11-26" framgår av styrelsens protokoll att "troligtvis kommer vi inte klara vårt kvarvarande balanskrav på ca 4 mnkr".

Vi har även tagit del av det allmänna utskottets och vård- och stödutskottets protokoll avseende ekonomisk uppföljning. Av det allmänna utskottets protokoll framgår att utskottet följt upp ekonomin löpande till och med september. Allmänna utskottet har i augusti beslutat att ekonomichefen till kommande utskott ska återkomma med vilka åtgärder som vidtas för att hålla budget. Vi kan utifrån protokollen inte se att denna återrapportering har gjorts.

Av utfallet per sista september framgår ett fortsatt underskott för nämnderna vilket främst förklaras av högre personalkostnader än budgeterat för utbildningsverksamheterna samt vård- och stödverksamheterna. Prognosen per helår är positiv.

Vad gäller vård- och stödutskottet framgår det av protokollen att utskottet har följt upp ekonomin per januari t.o.m. september. Av delårsrapporten per sista augusti framgår att utskottet redovisade ett negativt utfall motsvarande 3,3 mnkr. Utfallet förklaras främst av höga personalkostnader p.g.a. dubbelbemanning och hyrpersonal inom äldreomsorgen och individ- och familjeomsorgen. Vidare framgår även höga externa placeringskostnader för EBOU och BoU som orsaker.

3.1.2.1 Bedömning

Vi konstaterar att styrelsen samt utskotten löpande har följt upp ekonomin under 2019. Kommunstyrelsen har dock inte fattat några aktiva beslut om åtgärder. Vi anser att styrelsen bör vara mer aktiv i sin styrning och uppföljning av ekonomin.

¹ 2018-12-11 §126

3.1.3 Internkontroll

Styrelsen har inte antagit någon plan för internkontroll år 2019 eller upprättat någon riskanalys till grund för intern kontroll.

Vi noterar att det av styrelsens reglemente² framgår att en av styrelsens övergripande uppgifter bl.a. är att ansvara för utformning och utveckling av kommunens system för internkontroll i enlighet med vad kommunfullmäktige särskilt beslutar.

Enligt uppgift pågår ett arbete med internkontroll inför år 2020.

3.1.3.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har säkerställt en tillräcklig struktur för intern kontroll avseende verksamhet och ekonomi för den egna verksamheten.

Vi bedömer att kommunstyrelsen i samråd med nämnderna bör förstärka arbetet med den interna kontrollen och säkerställa att den interna kontrollen omfattar de mest väsentliga risker och att dessa regelbundet följs upp.

Vi anser att styrelsen är ytterst ansvarig för att den interna kontrollen blir effektiv. Genom att identifiera kontroller som förhindrar att fel uppstår blir processen mer effektiv och risken för fel mindre.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att förstärka arbetet med internkontroll.

3.2 Miljö- och byggnadsnämnden

3.2.1 Målstyrning

Nämndens bedömning/självskattning

Presidiet uppger att nämnden antagit fem verksamhetsmål inför år 2020 samt att nämnden deltar i arbetet med att förbättra företagsklimatet.

lakttagelser

Miljö- och byggnadsnämnden har inte antagit någon verksamhetsplan för år 2019. Enligt uppgift tillämpar nämnden sin tillsynsplan som verksamhetsplan.

3.2.1.1 Bedömning

Då det saknas verksamhetsmål som fullmäktige fastställt så är det inte möjligt att göra någon bedömning. Nämnden har inte heller tagit fram några egna mål eller inriktningar som verksamheten har att förhålla sig till, utöver de krav som finns i lagar och föreskrifter.

² 2018-10-22 §59

3.2.2 Ekonomistyrning

Nämndens bedömning/självskattning

Presidiet uppger att den ekonomiska uppföljningen till nämnden uppfattas som bra. Likaså vad gäller periodiseringen av intäkter.

lakttagelser

Miljö- och byggnadsnämnden antog förslag till budget den 5 november 2018³ motsvarande 2,5 mnkr.

Vi har tagit del av ekonomiska månadsrapporter per februari, augusti, oktober och november samt ekonomisk delårsrapport per 2019-08-31.

Av delårsrapporten per sista augusti framgår att nämnden redovisar ett mindre överskott motsvarande 50 tkr och bedömer att helårsprognosen motsvarar en budget i balans. Överskottet förklaras av eftersläpande fakturering.

Av den ekonomiska månadsrapporten per november framgår att nämnden redovisar positiv avvikelse motsvarande drygt 100 tkr och bedömer att nämnden kommer hålla budget och visa ett mindre överskott i årsbokslutet.

3.2.2.1 *Bedömning*

Vi bedömer att nämndens ekonomiska uppföljning är tillräcklig.

3.2.3 Uppföljning av intern kontroll

Nämnden har inte antagit någon internkontrollplan för år 2019.

3.2.3.1 *Bedömning*

Vi bedömer att nämnden inte har säkerställt en tillräcklig struktur för intern kontroll avseende verksamhet och ekonomi. Vi bedömer också att det är av stor vikt att nämnden säkerställer att det finns dokumenterade riktlinjer och rutiner i verksamheten.

³ 2018-11-05 §48

3.3 Granskning av protokoll

Vi har tagit del av styrelse, nämnders och utskotts protokoll avseende ekonomiska rapporter under 2019.

I tabellen nedan redovisas en översiktlig redogörelse över protokollen med fokus på rubrik och ärendebeskrivning.

Styrelse/nämnd/ utskott	Tydliga rubriker	Tydliga och informativa ärendebeskrivningar	Kommentar
KS Ekonomi- rapportering	Ja	Delvis	Ärendebeskrivningarna varierar i omfattning. Vissa ärenden saknar exempelvis ekonomisk redogörelse per verksamhet, prognos samt orsaker till prognos.
KS Övrig rapportering	Ja	Till övervägande del	Ärendebeskrivningarna innehåller i regel kort bakgrund till ärendet, orsaker samt en kortare analys. Vissa ärendebeskrivningar saknar en tydlig ekonomisk redovisning.
MBN Ekonomi- rapportering	Ja	Nej	Ärendebeskrivningarna saknar tydlig redovisning för perioden, jämförelsedata, prognos samt orsaker till prognos
MBN Övrig rapportering	Ja	Ja	Bygglovsärenden
Vård- och stödsutskottet Ekonomi- rapporter	Ja	Nej	Ärendebeskrivningarna innehåller beskrivande orsaker för utfallet. Däremot saknas en tydlig redovisning för perioden, jämförelsedata och prognos.
Allmänna utskottet Ekonomi- rapporter	Ja	Nej	Ärendebeskrivningarna innehåller beskrivande orsaker för utfallet. Däremot saknas en tydlig redogörelse per verksamhet, prognos och orsaker till prognos.

Vid genomgång av kommunstyrelsen, nämndens och utskottens protokoll avseende ekonomiska rapporter återfinns en tydlig variation vad gäller ärendebeskrivningens omfattning. Flera protokoll saknar bl.a. en tydlig ekonomisk redogörelse för perioden, prognos och orsaker till prognos.

Vid genomgång av kommunstyrelsens protokoll avseende ekonomisk rapportering noterar vi att de i regel saknar en tydlig redogörelse per verksamhet. Ärendebeskrivningarna bygger generellt på en beskrivning av orsaker till grund för det ekonomiska utfallet men medför ingen större inblick i det faktiska utfallet.

2020-05-25

Vid stickprovsgenomgång av styrelsens protokoll vad gäller övrig rapportering noterar vi att ärendebeskrivningarna i regel innefattar en kort bakgrund till ärendet, orsaker samt ekonomiska bedömningar. Vi noterar dock att vissa ärenden saknar en tydlig ekonomisk redogörelse över de kostnader som beskrivs i ärendebeskrivningen. Vad gäller exempelvis ärende § 67⁴ avseende ombyggnation och tillgänglighetsanpassning av byggnad noterar vi att det bedöms vara mer ekonomiskt fördelaktigt att byta lokal än att anpassa den nuvarande lokalen. Det framgår dock inte av protokollet en tydlig ekonomisk redovisning till grund för bedömningen.

Miljö- och byggnadsnämndens protokoll avseende ekonomisk rapportering är likt kommunstyrelsens begränsade vad gäller en tydlig redogörelse över det faktiska utfallet för perioden. Vid genomgång av protokollen noterar vi även avsaknaden av jämförelsedata, prognos och orsaker till prognos. Av nämndens protokoll per 2019-09-16⁵ framgår däremot att nämnden redovisar ett mindre överskott motsvarande 50 tkr, det går dock inte utläsa vilken period utfallet avser. Vid träff med presidiet framgår att det finns en medvetenhet att det förekommer brister i protokollen.

Vård- och stödutskottets protokoll innehåller i regel beskrivande orsaker för utfallet däremot saknas en tydlig redogörelse för perioden, jämförelsedata och prognos.

Allmänna utskottets protokoll innehåller likt vård- och stödutskottets protokoll beskrivande orsaker till utfallet. Utskottets protokoll innehåller även en löpande uppföljning av prognos per helår, däremot saknas en tydlig ekonomisk redogörelse för perioden och jämförelsedata.

Enligt uppgift tillämpar kommunen Axel Danielssons bok "Kommunal nämndadministration" vid skrivelse av protokoll samt att kommunen under ett antal år även deltagit i kurser genomförda av Danielsson.

Vi har tagit del av kommunens mall för tjänsteskrivelser varav vi noterar att information såsom ekonomisk kalkyl och konsekvensanalys endast är övervägande punkter som handläggaren själv får besluta att inkludera i skrivelsen. Det samma gäller för informationspunkterna samråd och konsekvens av icke-beslut. I övrigt ska tjänsteskrivelserna inkludera ett kortfattat förslag till beslut, sammanfattning av ärendet, beslutsunderlag och bedömning och skickas i god tid till nämndsekreteraren i både elektroniskt och utskrivet exemplar.

3.3.1 Bedömning

Vi bedömer att styrelsens, nämndens och utskottens protokoll avseende ekonomiska rapporter innehåller tydliga rubriker av vilka det framgår vad ärendena handlar om.

Vad gäller protokollens ärendebeskrivning bedömer vi att det finns ett behov av att utveckla rapporteringen. Vi anser att protokollen bör innehålla aktuell ekonomisk månadsrapportering med presentations av utfall, jämförelsedata och prognos.

Vi bedömer även att det är väsentligt att ledamöter får konsekvenser av beslutet redovisade, detta antingen i det skriftliga beslutsunderlaget eller i muntliga presentationer

⁴ 2019-06-04 §67

⁵ 2019-09-16 §33

2020-05-25

Vi rekommenderar att gemensamma dokumenterade rutiner upprättas som beskriver hur styrelsen, utskotten och miljö- och byggnämnderna ska hantera sina protokoll.

Vi rekommenderar att riktlinjer vad gäller konsekvensanalyser fastställs för tjänsteskrivelse och beslutsunderlag.

3.4 Slutsats och rekommendationer

Kommunstyrelsen

Vi anser att målstyrningen, såsom den är utformad 2019, är bristfällig men vi ser positivt på att verksamhetsmål utarbetas inför år 2020.

Vi konstaterar att styrelsen samt utskotten löpande har följt upp ekonomin under 2019. Kommunstyrelsen har dock inte fattat några aktiva beslut om åtgärder.

Kommunstyrelsen har inte säkerställt en tillräcklig struktur för intern kontroll avseende verksamhet och ekonomi för den egna verksamheten.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- vara mer aktiv i sin styrning och uppföljning av ekonomin.
- förstärka arbetet med internkontroll.

Miljö- och byggnadsnämnden

Miljö- och byggnadsnämnden har inte antagit någon verksamhetsplan för år 2019. Enligt uppgift tillämpar nämnden sin tillsynsplan som verksamhetsplan.

Vi bedömer att miljö- och byggnadsnämndens ekonomiska uppföljning är tillräcklig.

Vi bedömer att nämnden inte har säkerställt en tillräcklig struktur för intern kontroll avseende verksamhet och ekonomi. Vi bedömer också att det är av stor vikt att nämnden säkerställer att det finns dokumenterade riktlinjer och rutiner i verksamheten.

4 Fördjupad granskning avseende ekonomistyrning

4.1 Prognoser på lång sikt

Enligt kommunallagen ska kommuner upprätta budget för nästa kalenderår (budgetåret). Budgeten ska innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret ska då alltid vara periodens första år. Budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. Planen ska bl.a. innehålla finansiella mål, verksamhetsmål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Budgeten för Dorotea kommun år 2019 bestod av en Excelbok med budget för kommande år och en plan för ekonomi de därpå följande två åren. Det saknades även verksamhetsmål. Utöver den ekonomiska planen för de kommande två åren innehöll inte budgeten några prognoser.

I andra kommuners budgetar återfinns ofta befolknings- och intäktsprognoser. Så var inte fallet i Dorotea 2019. Kommunen upprättar dock sedan något år egna befolkningsprognoser. Tidigare användes SCB:s prognoser, men dessa visade sig inte tillräckligt träffsäkra. När det gäller prognos för de kommande intäkterna, t ex skatteintäkterna, så använder Dorotea samma SKL-prognoser som flertalet av landets kommuner.

Årsredovisningarna innehåller vissa avsnitt som har ett framåtblickande perspektiv. Exempel på sådana avsnitt är en omvärldsanalys samt konstateranden av att kommunens kostnader sannolikt kommer att öka snabbare än intäkterna under de kommande åren. Slutsatsen blir att tydliga prioriteringar och anpassningar i verksamheterna kommer att krävas för att klara budget i balans på lite längre sikt. Årsredovisningarna innehåller vidare avsnitt där kommunstyrelsen och nämnderna /utskotten beskriver det gångna årets verksamhet. Avsnitten avslutas med att respektive nämnd under rubriken "framtid" blickar framåt. Det framåtblickande perspektivet sträcker sig dock bara något år framåt.

4.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att Doroteas budget fram t o m 2019 inte svarade mot kommunallagens krav. Detta har dock åtgärdats nu, bl.a. genom att fullmäktige har fastställt verksamhetsmål. Vi bedömer vidare att den långsiktiga planering som har funnits har uppvisat brister, men att också detta område har förbättrats, exempelvis genom förbättrade befolkningsprognoser. Det planeringsunderlag som nu finns är enligt vår bedömning tillräckligt.

4.2 Handlingsberedskap i budget och planeringsförutsättningar

I oktober 2018 fattade kommunfullmäktige beslut om att fastställa dokumentet "Riktlinjer för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv". Riktlinjerna togs fram av två skäl. Den ena var för att möta kommunallagens krav på att kommuner ska bedriva sin verksamhet med god ekonomisk hushållning. Den andra var för att skapa mer långsiktighet i kommunens verksamhet och planering. Det fanns enligt protokollet ett behov av långsiktighet eftersom, enligt protokollet, "den kortsiktighet som präglade kommunens verksamhet var ett av kommunens största problem".

Riktlinjerna inleds med ett stycke som understryker vikten av långsiktighet och att varje generation ska stå för de kostnader de ger upphov till. Det kräver bland annat att skattepengarna används på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt.

Riktlinjerna innehåller därefter två delar. Den ena är ett beslut om att inrätta en resultatutjämningsreserv. Syftet med reserven är att jämna ut det balansmässiga resultatet mellan olika år. Den andra delen är en definition av de fyra mål som ska gälla för att säkerställa god ekonomisk hushållning i kommunen. Målen är att:

- Årets resultat ska uppgå till minst 2% av skatteintäkter och generella statsbidrag,
- Kommunens investeringar ska till 100% finansieras med egna medel,
- Kassalikviditeten ska inte understiga 100%,
- Långfristiga skulder (inkl ansvarsförbindelser för pensioner) per invånare ska årligen minska.

Det första målet i ovanstående punktlista är att årets resultat ska uppgå till minst två procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. I nedanstående tabell visas den posten i kommunens budget år 2017, 2018 och 2019. Därefter redovisas budgeterat resultat samt hur stor resultatet hade behövt vara för att nå två procent. Nedersta raden visar om det budgeterade resultatet är större eller mindre än två procent.

Tabell 1. Budgeterat resultat i förhållande till finansiellt mål 2017 – 2019.

	2017	2018	2019
Skatteintäkter och statsbidrag	204,9	207,2	205,5
Budgeterat resultat	0,8	3,6	9,8
Finansiellt mål om 2 procent	4,1	4,1	4,1
"Buffert utöver 2 procent"	-3,3	-0,5	5,7

Tabellen visar att kommunens budgeterade resultat var 9,8 mnkr år 2019. Skatteintäkter och statsbidrag uppgår till 205,5 mnkr. Om kommunen hade budgeterat för ett resultat i enlighet med de riktlinjer som antogs under hösten 2018 (två procent) så hade resultatet behövt vara 4,1 mnkr. Kommunen budgeterade alltså för ett resultat som låg 5,7 mnkr över det finansiella målet. Kommunens ekonomichef har berättat att det var ett medvetet val för att bygga in en buffert i budget 2019. Tabell 1 visar att budgeten år 2017 och 2018 var svagare såtillvida att det budgeterade resultatet inte nådde upp till två procent av skatteintäkter och statsbidrag.

4.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att budget 2019 innehöll en handlingsberedskap såtillvida att en buffert medvetet lades in. Det är en förbättring mot år 2017 och 2018. Vi anser att metoden att bygga in en buffert för att kunna möta oväntade händelser svarar mot kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning.

4.3 Rutiner för ekonomisk uppföljning

I december 2018 fastställde kommunstyrelsen budgetdirektiv för 2020. Budgetdirektivet innehåller samma text rörande god ekonomisk hushållning och finansiella mål som den riktlinje för god ekonomisk hushållning som fastställdes en månad tidigare. Därutöver innehåller budgetdirektivet anvisningar för hur budgetuppföljning ska genomföras. Månadsvis budgetuppföljning ska göras och verksamhetscheferna ansvarar för att upprätta helårsprognos efter april månads utgång samt inför delårsbokslutet efter augusti. Vidare stadgas att utskotten vid varje sammanträde ska behandla den senaste månadsuppföljningen. Vid negativ avvikelse har enhetschef ett ansvar för att omedelbart vidta åtgärder. Om det inte går övergår ansvaret till verksamhetschef, och i slutänden till utskott/nämnd/kommunstyrelse.

Budgetdirektivets regler för ekonomisk uppföljning har följts under 2019. Månadsvis uppföljning har genomförts och prognoser har upprättats efter april och augusti. Rapportering av månadsuppföljning och upprättade prognoser görs i kommunstyrelsen och utskotten. Ekonomichefen eller någon av ekonomerna besöker alla kommunens ledningsgrupper varje månad i samband med att ledningsgrupperna behandlar det ekonomiska utfallet. När det gäller chefernas ansvar för att vid negativa avvikelser vidta åtgärder är bilden mer splittrad. Vissa chefer gör det medan andra ännu inte gör det.

4.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att det budgetdirektiv som antogs i december 2018 innehåller ändamålsenliga rutiner för hur uppföljning ska ske samt för hur eventuella negativa avvikelser ska hanteras. Till stora delar bedömer vi att direktivet efterlevs. Det finns dock exempel på att chefer inte följer rutinerna vad gäller ansvar för att vi negativt prognos ta fram åtgärder. Vi bedömer vidare att budgetdirektivets rutiner för uppföljning borde vara en riktlinje av samma slag som den av fullmäktige fastställda "Riktlinjer för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv". Vi rekommenderar därför att kommunen tar fram ett styrande dokument för hur uppföljning ska genomföras samt för hur prognostiserade underskott ska hanteras. Vidare bör säkerställas att alla chefer agerar i enlighet med dokumentet när negativa resultat prognostiseras.

4.4 Prognosernas tillförlitlighet

En fråga som ligger till grund för denna granskning är om upprättade prognoser är tillförlitliga. I tabell 2, 3 och 4 redovisas budget, prognos och resultat för år 2017 - 2019.

Tabell 2 Budget, prognos och bokslut 2017

	Prog T1	Prog T2	Bokslut
Kommunfullmäktige	-0,1	-0,1	-0,1
Kommunstyrelsen	-3,8	-3,2	-6,1
Socialnämnden	-4,9	-2,5	-5,6
Kultur- och utbildningsnämnden	-8,2	-6,5	-4,1
Miljö- och byggnadsnämnden	0,0	0,0	0,4
Finansförvaltning och avskrivningar	3,9	2,8	2,2
Avvikelse mot budget	-13,0	-9,5	-13,5
Budgerat resultat	0,8	0,8	0,8
Resultat	-12,2	-8,7	-12,7

Tabell 2 visar att de prognoser som upprättades per 30 april och 31 augusti ligger nära bokslutets resultat.

Tabell 3 Budget, prognos och bokslut 2018

	Prog T1	Prog T2	Bokslut
Kommunfullmäktige	0,0	-0,3	-0,3
Kommunstyrelsen	0,0	-2,6	2,1
Socialnämnden	-6,0	-12,0	-7,7
Kultur- och utbildningsnämnden	0,0	-1,9	2,3
Miljö- och byggnadsnämnden	0,0	0,0	-0,1
Finansförvaltning	0,0	6,2	8,9
Avvikelse mot budget	-6,0	-10,6	5,1
Budgeterat resultat	3,6	3,6	3,6
Resultat	-2,4	-7,0	8,7

Under första halvan av 2018 stod kommunen utan ekonomichef. Det är enligt uppgift förklaringen till att ingen detaljerad prognos upprättades per 30 april. Av de handlingar vi har studerat framgår ändå att ett negativt resultat prognostiserades och att socialnämnden och kommunen som helhet uppskattades gå mot ett negativt resultat på ca 6 mnkr. Exempelvis framgår av protokoll från kommunstyrelsens sammanträde i juni 2018 presenterades en prognos per sista april som visade på – 6 mnkr.

I delårsbokslut 31 augusti upprättades en fullständig prognos. Underskottet för kommunen som helhet har då ökat till 7 mnkr. Socialnämnden prognostiserar ett större underskott (-12) och kommunstyrelsen samt kultur- och utbildningsnämnden lämnar också en negativa prognoser. Det totala underskottet vägs till viss del upp av bättre resultat på finanssidan. Bland annat ger en övergång till komponentavskrivning minskade avskrivningar med 3,6 mnkr. I bokslutet når kommunen ett positivt resultat på 8,7 mnkr. Det är en förbättring med 15,7 mnkr jämfört med augustiprognosen. Förbättringen förklaras bland annat av att besparingar genomförts, exempelvis stängdes en förskola och en avdelning på kommunens äldreboende.

Det slutgiltiga resultatet blev positivt och dessutom bättre än budget. Så sent som i februari år 2019 fick dock kommunstyrelsen information om att kommunen skulle redovisa ett negativt resultat för 2018. Avvikelsen mellan augustiprognosen och det slutliga resultatet är drygt 15 mnkr vilket motsvarar mellan 7 och 8 procent av hela budgeten.

Tabell 4 Budget, prognos och bokslut 2019

	Prog T1	Prog T2	Bokslut
Kommunfullmäktige	-0,2	-0,2	-0,1
Kommunstyrelsen	0,9	1,5	1,2
Vård- och stödverksamheterna	-6,5	-5,2	-5,8
Kultur, utbildning, fritid	-2,3	-4,8	-4,3
Miljö- och byggnadsnämnden	0,0	0,0	0,0
Finansförvaltning	2,4	3,9	6,6
Avvikelse mot budget	-5,7	-4,8	-2,4
Budgeterat resultat	9,8	9,8	9,8
Resultat	4,1	5,0	7,4

År 2019 har kommunen budgeterat för ett resultat på +9,8 mnkr. Prognoserna per april och augusti pekade på ett resultat på +4,1 respektive +5,0 mnkr, dvs sämre än budget. Det sämre resultatet förklaras av att vård- och stödverksamheterna samt kultur, utbildning och fritid prognostiserar underskott. Det slutgiltiga resultatet blev bättre än prognoserna visade på. Avvikelserna inom vård- och stödverksamheterna har dock ökat ytterligare medan avvikelsen har minskat inom kultur, utbildning och fritid. Totalt sett återfinns den största avvikelsen inom finansförvaltningen.

4.4.1 Bedömning

Det går inte att dra några entydiga slutsatser om prognosernas tillförlitlighet av de senaste årens prognoser. År 2017 bedömer vi att prognoserna håller god kvalitet, medan den prognos som upprättades i augusti 2018 inte var tillförlitlig. Avvikelsen mellan augustiprognosen och det slutliga resultatet är drygt 15 mnkr vilket motsvarar mellan 7 och 8 procent av hela budgeten. Antingen underskattades effekten av övergången till komponentavskrivning och av åtgärder som vidtogs, eller också var de prognoser som upprättades helt enkelt för negativa. För 2019 är prognosen återigen relativt god.

4.5 Beslut utifrån rapporter

För att ekonomistyrningen ska vara ändamålsenlig så bör styrelse och nämnder/utskott fatta aktiva beslut utifrån delårsbokslut och andra rapporter. Vi har därför gått igenom kommunstyrelsens protokoll för att granska vilka beslut som har fattats mot bakgrund av delårsrapporter och årsbokslut.

Under 2017 pekade prognoserna redan i april på att kommunen skulle gå -12,3 mnkr. Kommunfullmäktige beslutade då att uppmana nämndernas verksamheter att vidta åtgärder för att komma ned på beslutad ram för 2017. Förslag på kostnadsänkande åtgärder begärdes in och presenterades för kommunstyrelsens arbetsutskott den 30 maj.

2020-05-25

Kommunstyrelsens sammanträden inleds normalt med punkten kommunchefen informerar. På sammanträdet den 13 februari 2018 informerade kommunchefen om att beslutade besparingsåtgärder i de olika nämnderna, dvs de som beslutades om ett drygt halvår tidigare, är påbörjade.

På kommunstyrelsens sammanträde i maj 2018 presenterades en prognos som visade på – 6 mnkr för kommunen som helhet. Av protokollet framgår att kommunstyrelsen uppmanar nämnderna ”att omgående genomföra redovisade åtgärder för att sänka kostnaderna resten av året. Målsättningen ska vara att nå beslutad ram.

Under 2019 har kommunstyrelsen behandlat ekonomisk uppföljning vid merparten av sammanträdena. Kommunstyrelsen har inte fattat några aktiva beslut utifrån uppföljningen och inte heller signalerat till fullmäktige. Allmänna utskottet har i augusti beslutat att ekonomichefen till kommande utskott ska återkomma med vilka åtgärder som vidtas för att hålla budget.

4.5.1 Bedömning

En av de frågeställningar som ligger till grund för denna granskning är om styrelsen och nämnder/utskott fattar aktiva beslut utifrån delårsbokslut och andra rapporter.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och fullmäktige har agerat när delårsrapporter och prognoser har visat att underskott för kommunen totalt prognostiseras. För 2019 har dock varken kommunstyrelsen eller fullmäktige fattat beslut gällande den ekonomiska uppföljningen.

4.6 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen senaste åren har förbättrat förutsättningarna för tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten.

Vår bedömning är att kommunens budget fram t o m 2019 inte svarade mot kommunallagens krav, exempelvis saknades verksamhetsmål. Detta är nu åtgärdat. Vi bedömer vidare att den långsiktiga planeringen har uppvisat brister, men att också detta område har förbättrats, exempelvis genom förbättrade befolkningsprognoser.

Budget 2019 innehöll en handlingsberedskap såtillvida att en buffert lades in. Det är en förbättring mot år 2017 och 2019. Vi anser att metoden att bygga in en buffert för att kunna möta oväntade händelser svarar mot kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning

Det budgetdirektiv som antogs i december 2018 innehåller ändamålsenliga rutiner för hur uppföljning ska ske samt för hur eventuella negativa avvikelser ska hanteras. Rutiner borde vara ett styrande dokument för hur uppföljning ska genomföras samt för hur prognostiserade underskott ska hanteras. Vidare bör säkerställas att alla chefer agerar i enlighet med dokumentet när negativa resultat prognostiseras.

Det går inte att dra några entydiga slutsatser om prognosernas tillförlitlighet av de senaste årens prognoser. År 2017 bedömer vi att prognoserna håller god kvalitet, medan den prognos som upprättades i augusti 2018 inte var tillförlitlig. Avvikelsen mellan augustiprognosen och det slutliga resultatet är drygt 15 mnkr vilket motsvarar mellan 7 och 8 procent av hela budgeten. För 2019 är prognossäkerheten återigen relativt god.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och fullmäktige har agerat när delårsrapporter och prognoser har visat att underskott prognostiseras.



Dorotea kommun
Grundläggande granskning 2019

2020-05-25

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Ta fram ett styrande dokument för hur uppföljning ska genomföras samt för hur prognostiserade underskott ska hanteras. Vidare bör säkerställas att alla chefer agerar i enlighet med dokumentet när negativa resultat prognostiseras.
- Se över de principer och metoder som används vid prognostisering om resultatet för 2019, liksom år 2018, avviker avsevärt från prognosen per 31 augusti.
- Säkerställa tydligare beslutsunderlag när det gäller den ekonomiska rapporteringen och att det tydligt framgår vilka beslut som har fattats.

Datum som ovan

KPMG AB

Anneth Nyqvist
Certifierad kommunal revisor

Tomas Odin/Klara Engström
Kommunala revisorer

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.