

Granskning av
barn- och utbildningsnämndens
process för ekonomistyrning

Östersunds kommun

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	2
Uppdrag och bakgrund	2
Revisionsfråga	2
Revisionskriterier	2
Metod	2
2. Granskningsresultat	3
Budgetprocessen	3
Hänsyn till barn- och elevunderlag och demografiska förändringar	4
Löpande uppföljning, rapportering av avvikelser och vidtagande av åtgärder	4
3. Bedömning och rekommendationer	7
Rekommendationer	8

Sammanfattning

Uppdrag och bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat barn- och utbildningsnämndens process för ekonomistyrning.

Revisionsfråga

Syftet med granskningen har varit att bedöma om barn- och utbildningsnämnden säkerställt en ändamålsenlig process för ekonomistyrning.

Revisionskriterier

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av kommunallagen och interna styrdokument.

Svar på revisionsfrågan

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämndens process för ekonomistyrning kan förbättras.

Iakttagelser

Nämndens budgetprocess har inte dokumenterats i tillräcklig utsträckning. För att förbättra ledningen och styrningen bör verksamhetens olika arbetsflöden och rutiner identifieras och dokumenteras.

Barn- och utbildningsnämnden har efterlevt kommunens styrmodell med krav på regelbundna uppföljningar av det ekonomiska utfallet. Vid befarade underskott mot budget har nämnden beslutat om åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans. Dessa har delgivits kommunstyrelsen.

För att stärka uppföljningen och skapa bättre underlag för bedömning av konstaterade och befarade underskott bör

nämnden tillse att analyserna i månadsuppföljningarna utvecklas så att de på ett tydligare sätt åskådliggör orsakerna till avvikelserna.

Nämnden bör försäkra sig om att budget och beslut om åtgärder för att komma tillrätta med underskott förankras i tillräcklig omfattning. Beslut om besparingsåtgärder bör vara konkreta och grundas på väl underbyggda analyser.

För en ändamålsenlig styrning och ledning behövs även fungerande rutiner för uppföljning av att nämndens beslut genomförs. Vid avvikelse från fattade beslut behöver nämnden analysera orsakerna till avvikelsen.

Rekommendationer

- Barn- och utbildningsnämndens processer för upprättande av ram- och detaljbudget bör dokumenteras.
- Nämnden bör upprätta rutiner för systematisk utvärdering/uppföljning av budgetarbetet. Resultatet av dessa utvärderingar/uppföljningar bör dokumenteras.
- Nämnden bör se till att kvaliteten i de avvikelseanalyser och prognoser som görs i månads- och delårsrapporter förbättras.
- Nämnden bör genomföra årliga risk- och väsentlighetsanalyser samt fastställa och löpande följa upp aktiviteter inom internkontrollen så att åtgärder kan vidtas i tid.

Östersund 2016-01-11
DELOITTE AB

Marianne Harr
Certifierad kommunal revisor

Mattias Holmetun
Certifierad kommunal revisor

1. Inledning

Uppdrag och bakgrund

Barn- och utbildningsnämnden ansvarar för att tillhandahålla en ändamålsenlig verksamhet samtidigt som verksamheten ska bedrivas inom de ekonomiska ramar som anvisats. Barn- och utbildningsnämnden har i samband med det senaste årets bokslut redovisat negativ budgetavvikelse delvis beroende på ökade inköp under årets sista månader och brister i prognoser.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat barn- och utbildningsnämndens process för ekonomistyrning.

Revisionsfråga

Syftet med granskningen har varit att bedöma om barn- och utbildningsnämnden säkerställt en ändamålsenlig process för ekonomistyrning.

Granskningen har avgränsats till följande revisionsfrågor:

- Finns budgetprocessen beskriven?
- Finns rutiner dokumenterade och hur kontrolleras att de följs?

- Tas hänsyn till förutsättningar som exempelvis barn- och elevunderlag och demografiska förändringar?
- Sker löpande uppföljning och hur sköts återrapporteringen till nämnden?
- Hur arbetar nämnden med åtgärder för att uppnå en ekonomi i balans?
- Hur rapporteras eventuella avvikelser?

Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av kommunallagen och interna styrdokument.

Metod

Granskningen genomförs genom dokumentanalys och intervjuer. Intervjuerna har kompletterats med inhämtande av skriftliga svar på frågor.

2. Granskningsresultat

Budgetprocessen

Enligt uppgift finns ingen övergripande processbeskrivning över barn- och utbildningsnämndens budgetprocess. Processen har dock till viss del dokumenterats i form av ett nämndbeslut över arbetsgången för att ta fram ett förslag till rambudget samt i en tidplan för framtagande av detaljbudget som fastställts på tjänstemannanivå. Till viss del omfattar dessa hänvisningar till anvisningar, dokumentationsmallar och rutinbeskrivningar för det nämnd-interna budgetarbetet.

Arbetsgång för rambudget

I början av år 2014 fastställde barn- och utbildningsnämnden en planering och arbetsgång för arbetet med budget 2015 och flerårsplan 2016-2017.¹ Något motsvarande beslut för arbetet med budget 2016 och flerårsplan 2017-2018 har inte fattats. Enligt uppgift har dock arbetsgången avseende budget 2016 i stort sett varit densamma.

Av beskrivningen framgår att förvaltningschefen och ekonomichefen för barn- och utbildningsförvaltningen ansvarar för att "hålla ihop" budgetarbetet.

Av beskrivningen över arbetsgången framgår i vilken utsträckning och vilka frågor rörande budgetarbetet som behandlas vid nämndens sammanträden. Bland annat tas förutsättningar för budget, utvecklingsfrågor, kvalitetskrav och mål upp vid

nämndens sammanträden. Av nämndens protokoll framgår att budgetarbetet tas upp som informationspunkt. Vad som behandlats eller vilka underlag som presenterats har inte kunnat verifieras.

Arbetet med nämndens förslag till rambudget avslutas med att nämnden fastställer förslaget och överlämnar det för vidare behandling i den kommunövergripande budgetprocessen.

Tidplan för detaljbudget²

Arbetet med nämndens detaljbudget påbörjas under hösten och avslutas, i normalfallet, med nämndens beslut om detaljbudget före ingången av det aktuella budgetåret.

Av tidplanen för 2016 års detaljbudget fastställer förvaltningschefen, i samråd med verksamhetscheferna och förvaltningens ekonomichef, den nämndinterna resursfördelningen. Huvudprincipen är att nämndens olika enheter tilldelas resurser motsvarande föregående budgetår med samma indexuppräknings som tillämpats vid kommunfullmäktiges beslut om nämndens rambudget.

Den fastställda resursfördelningen delges sedan respektive enhetschef som ansvarar för upprättande av budget för den egna enheten. Enheternas budgetar sammanställs vid

¹ Extra ärende – Arbetsgång avseende budget 2015 och flerårsplan 2016-2017, Barn- och utbildningsnämnden, 2104-01-22, § 10, dnr 223-2014

² Tidplan, resursfördelning för 2016, upprättad 2015-05-26

förvaltningsstaben inför nämndens fastställande av detaljbudgeten.

Enligt uppgift har dock tidplanen för 2016 års resursfördelning inte kunnat hållas fullt ut, bland annat på grund av att förvaltningens ekonomichef avslutade sin anställning under hösten. Förhoppningen är att nämndens detaljbudget för 2016 ska kunna beslutas vid nämndens sammanträde i januari.

Hänsyn till barn- och elevunderlag och demografiska förändringar

Kommunfullmäktige utser årligen representanter från alla partier i fullmäktige till hållbarhetsberedningen. Beredningen genomför årligen, under hösten, en omvärldsanalys inom kommungemensamma områden.³

De områden som ska prioriteras och där verksamheten behöver förbättras presenteras i det budgetdirektiv som fullmäktige fastställer.⁴

I budgetförutsättningarna⁵ beskrivs den förväntade befolkningsutvecklingen och de demografiska förändringarna som ligger till grund för beräkningen av styrelsernas och nämndernas ekonomiska ramar.

Vid barn- och utbildningsnämndens arbete med detaljbudgeten fastställer verksamhetscheferna fördelningsprinciper för att kunna fördela anslag per skola/förskola/motsvarande. Ytterligare prognoser av den demografiska utvecklingen görs och underlag tas fram till volymuppgifter för barn- och

elevgrupper, fördelat på bland annat grundskolor och förskolor för såväl kommunal regi som enskilda utförare.

Löpande uppföljning, rapportering av avvikelser och vidtagande av åtgärder

Vid arbetet med detaljbudgeten för 2016 har förvaltningen, enligt uppgift, tagit extra hänsyn till de avvikelser från budget som uppkommit under 2015. På grund av budgetavvikelsena har arbetet, i större utsträckning än normalt, utgått från utfallet istället för tidigare års budget. Förhoppningen är att detta arbete ska leda till en budget i balans för de verksamheter som tidigare redovisat underskott.

För att klara ett utfall inom den av kommunfullmäktige fastställda budgetramen ska det enligt kommunens styrmodell göras regelbundna uppföljningar av det ekonomiska utfallet på alla nivåer. Förvaltningarnas resultat ska redovisas vid respektive nämnds sammanträden. Nämnder som befarar underskott mot budget ska till kommunstyrelsen redovisa vilka åtgärder som vidtagits och/eller planerats åtgärder för att komma i ekonomisk balans. Det ska ske i form av handlingsplaner, aktiviteter och beräknade effekter i enlighet med kommunledningsförvaltningens anvisningar.⁶

Under 2015 har barn- och utbildningsförvaltningen genomfört månadsvisa uppföljningar som redovisats för nämnden samt delgetts kommunledningsförvaltningen. Nämndens uppföljningar har även utgjort underlag till de kommungemensamma månadsrapporter som behandlats av kommunstyrelsen.

³ Revidering av styrmodellen Östersunds kommun, dnr 79-2015

⁴ Hållbar tillväxt i Östersunds kommun, majoritetens budgetdirektiv 2016 och långsiktig plan 2017-2018, kommunfullmäktige 2015-03-19, § 30

⁵ Budgetförutsättningar och budgetläge inför direktiv och ramar för Budget 2016 och Flerårsplan 2017-2018, Kommunfullmäktige 2015-03-19, § 30

⁶ Revidering av styrmodellen Östersunds kommun, dnr 79-2015

Vid uppföljningen för februari, som behandlades av nämnden vid sammanträdet i mars, prognosticerades ett underskott om 8,5 miljoner kronor. Nämnde beslutade (vissa ledamöter reserverade sig mot beslutet) att anta ett besparingsförslag på cirka 1,5 % för huvuddelen av verksamheterna inom förvaltningen. Detta beslut förväntades ge en besparing på cirka 11,5 miljoner kronor.⁷

Uppföljningarna för mars och april behandlades av nämnden vid sammanträdet i maj. Årsprognosen som gjordes vid uppföljningen i mars visade på ett förväntat underskott om 10, 2 miljoner kronor medan aprilprognosen visade ett underskott om 11,6 miljoner kronor. Nämnden godkände dessa månadsuppföljningar utan att besluta om ytterligare åtgärder.

Uppföljningarna för maj, juni, juli samt delårsrapporten per augusti behandlades i nämnden vid sammanträdet i september. Vid uppföljningen per maj månad prognostiserades ett resultat i enlighet med budget medan prognosen vid delårsboks slutet per augusti återigen visade på ett underskott på cirka 11,3 miljoner kronor. Nämnden beslutade att uppdra åt förvaltningen att omgående återkomma med förslag på åtgärder för att säkerställa att budget i balans nås vid årets slut.

Nämnden beslutade, vid sammanträdet i september, att begära förstärkning av intern ekonomikontroll från kommunledningsförvaltningen.

Vid nämndens sammanträde den 15 oktober beslutade nämnden (vissa ledamöter reserverade sig) att endast absolut nödvändiga inköp fick göras fram till årsskiftet (tillfälligt köpstopp).

Prognosen vid månadsuppföljningen per oktober visade på ett förväntat underskott om cirka 5,5 miljoner kronor.

Ledningssystem för uppföljning av ekonomi m.m.

Under 2016 beräknar kommunen kunna driftsätta ett IT-baserat ledningssystem/verktyg som ska underlätta styrning och uppföljning av verksamheterna. Med detta ledningssystem ska alla enheter inom Östersunds kommun kunna styra och följa upp indikatorer inom områdena: ekonomi, kund/brukare, personal och miljö.

Enheterna ska kunna svara på följande frågor:

- Uppfyller vi lagstadgad resultatnivå?
- Uppfyller vi lokalt utlovade resultatnivåer (t.ex. servicedeklarationer)
- Hur bra resultat har vi i Östersund jämfört med andra?
- Vad är vår politiska prioritering?
- Vilka resultat är prioriterade till vilken kostnad?
- Vilka resultat ska vi använda för öppna jämförelser?

Risikanalyt och internkontrollplan

Av 2015 års internkontrollplan framgår att nämnden har identifierat ett antal risker som rör nämndens ekonomi och styrning. Bland annat har nämnden bedömt att det finns risk för att fattade beslut inte genomförs, att fördelade resurser överskrids och att budgetmål inte nås.

⁷ Månadsuppföljning med årsprognos, februari 2015, besparingsförslag, dnr 35-2015

Enligt uppgift har dock nämndens internkontrollplan inte varit ett levande dokument eller föregåtts av en riskanalys. Internkontrollplanen är till stora delar densamma som tidigare års internkontrollplaner.⁸

I samband med nämndens beslut om tillfälligt köpstopp genomfördes en risk- och konsekvensanalys⁹ över besparingarnas förväntade påverkan på personal och verksamhet.

Av risk- och konsekvensanalysen framgår att det utifrån de identifierade riskerna har upprättats en handlingsplan. En av de åtgärder som fastställts i handlingsplanen är att utveckla budgetuppföljningen och ekonomistödet för rektorer och förskolechefer. Denna åtgärd beräknas vara klar under våren 2016.

⁸ Internkontrollplan 2015 inkl. riskanalys, dnr 89-2015

⁹ Risk- och konsekvensanalys med handlingsplan vid förändring i verksamheten, Barn- och utbildningsförvaltningen – besparing, beslutad 2015-10-08

3. Bedömning och rekommendationer

Utifrån genomförd granskning bedömer vi att barn- och utbildningsnämndens process för ekonomistyrning kan förbättras.

Nämndens budgetprocess har inte dokumenterats i tillräcklig utsträckning. För att förbättra ledningen och styrningen bör verksamhetens olika arbetsflöden och rutiner identifieras och dokumenteras. Av processbeskrivningen bör det framgå hur olika aktiviteter hänger samman, vilka som förväntas delta i arbetet, hur ansvar fördelats samt hur och i vilken omfattning budgetansvariga på olika nivåer ges möjlighet att påverka/vara delaktiga i budgetarbetet.

Vi har noterat att nämnden i arbetet med detaljbudget för 2016 har utgått ifrån de redovisade kostnaderna för de verksamheter som visat underskott istället för den brukliga uppräkningsnivån av tidigare års budget. Förutsatt att verksamhetens kostnader analyserats i tillräcklig utsträckning ges bättre förutsättningar för en realistisk budget för år 2016.

Granskningen visar att kommunens styrmodell omfattar krav på att nämnderna genomför regelbundna uppföljningar av det ekonomiska utfallet. Vid befarade underskott mot budget ska nämnderna besluta om åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans.

Barn- och utbildningsnämnden har under 2015 behandlat månadsrapporter över det ekonomiska resultatet. Prognoser har tagits fram vid samtliga månadsrapporteringar. Dessa har delgivits kommunstyrelsen.

I månadsrapporterna redogörs för negativa avvikelser från budget. För att stärka uppföljningen och skapa bättre underlag för bedömning av konstaterade och befarade underskott bör

nämnden tillse att analyserna utvecklas så att de på ett tydligare sätt åskådliggör orsakerna till underskotten/avvikelserna.

Redan vid uppföljningen av resultatet per februari prognostiserades ett underskott. Nämnden beslutade om en generell besparingsåtgärd för att klara verksamheten inom givna budgetramar. Några konkreta handlingsplaner för denna besparing har inte kunnat utläsas av sammanträdesprotokoll/handlingar.

De prognoser som upprättades vid de efterföljande månadernas uppföljningar visade på ett ökat underskott, trots ovan nämnda besparingsbeslut. Vi har inte kunnat utläsa i vilken omfattning besparingsbeslutet beaktats vid dessa prognoser.

Under hösten konstaterades att nämndens besparingsåtgärder inte kunnat genomföras fullt ut, varpå nämnden beslutade om köpstopp.

För att budgeten ska kunna utgöra ändamålsenligt styrinstrument är det av vikt att nämndens beslut förankras och uppfattas som realistiska av de budgetansvariga. Detsamma gäller för eventuella åtgärder för att komma tillrätta med underskott. Beslut om besparingsåtgärder bör vara konkreta, grundas på väl underbyggda analyser och vara utformade så att åtgärderna ger effekt på såväl kort som lång sikt.

För en ändamålsenlig styrning och ledning behövs även fungerande rutiner för uppföljning av att nämndens beslut genomförs. Vid avvikelse från fattade beslut behöver nämnden analysera orsakerna till avvikelsen.

Rekommendationer

Vi rekommenderar att nämnden i den fortsatta utvecklingen av budget- och uppföljningsarbetet:

- dokumenterar nämndens processer för upprättande av ram- och detaljbudget. Detta för att tydliggöra arbetsmoment, roller, ansvar, förankring och delaktighet.
- upprättar rutiner för systematisk utvärdering/uppföljning av budgetarbetet samt att resultatet av dessa utvärderingar/uppföljningar dokumenteras.
- ser till att kvaliteten förbättras i de avvikelseanalyser och prognoser som görs i månads- och delårsrapporter. Detta är en förutsättning för att kunna vidta relevanta åtgärder i verksamheten.
- genomför årliga risk- och väsentlighetsanalyser samt fastställer och löpande följer upp aktiviteter inom internkontrollen så att åtgärder kan vidtas i tid.

About Deloitte

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee (“DTTL”), its network of member firms, and their related companies. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about for a more detailed description of the legal structure of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries and territories, Deloitte brings world-class capabilities and high-quality service to clients, delivering the insights they need to address their most complex business challenges. Deloitte’s more than 220,000 professionals are committed to making an impact that matters.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the “Deloitte network”) is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.