

Kommunrevisionen
Täby kommun

Kommunstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktiges presidium

2013-10-23

Granskningsrapport om kommunens budgetprocess

På uppdrag av Täby kommuns revisorer har KPMG genomfört en granskning av kommunens budgetprocess. Det övergripande syftet har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en tillfredställande styrning och samordning av den övergripande budgetprocessen och hur de olika delarna fungerar i respektive nämnd och förvaltning.

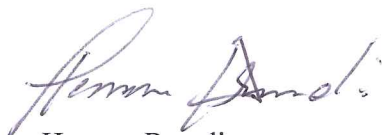
Vi bedömer att Kommunstyrelsen överlag har en tillfredsställande styrning och samordning av den övergripande budgetprocessen.

För att förbättra styrning och samordning lämnar vi följande rekommendationer:

- Budgeterings- och uppföljningsreglerna är från 2002 och reviderade 2004. Metoderna har utvecklats, enligt den modell vi beskriver i avsnitt 9.1, men vår uppfattning är att det ursprungliga styrdokumentet bör revideras och formaliseras.
- Det finns ett behov av att ständigt och kontinuerligt informera och implementera processen så att den är känd och tydlig av alla. Vid vår granskning framkom att de absolut flesta tycker att det finns en tydlighet och att det är en effektiv process men det finns verksamheter som inte tycker att det finns en tydlighet varför det är viktigt att kontinuerligt implementera modellen.

Revisionen önskar att Kommunstyrelsen lämnar ett yttrande över bifogad rapport senast den 15 januari 2014.

För Täby kommuns revisorer



Herman Brundin
ordförande



Bo Klasmark
vice ordförande



Täby kommun

Rapport

**Granskning av kommunens
budgetprocess**

KPMG
Offentlig sektor

2013-09-24

Sidor: 9

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	1
3.	Syfte och revisionsfrågor	2
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig styrelse/nämnd	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	4
9.	Kommunens budgetprocess	4
9.1	Budgetprocessen	4
9.1.1	Planeringsunderlaget	4
9.1.2	Verksamhetsplan	5
9.1.3	Årsbudget	5
9.1.4	Delårsuppföljning	6
9.1.5	Årsredovisning	6
9.2	Budgetprocessen centralt	6
9.3	Förvaltningarnas budgetprocess	7
10.	Slutsatser, bedömning och rekommendationer	8

1. Sammanfattning

Vi har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Täby genomfört en granskning angående kommunens budgetprocess. Granskningen ingår i revisionsplanen för 2013.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en tillfredsställande styrning och samordning av den övergripande budgetprocessen och hur de olika delarna fungerar i respektive nämnd och förvaltning.

Täby kommun har en central styrning av budget- och verksamhetsstyrningsprocessen. Dels i och med det arbetsätt som finns inom kommunen med central planeringsavdelning och dels genom den politiska budgetprocessen. I Täby är också den allra största delen av budgeten volymstyrd vilket innebär att om volymerna förändras så följer en förutbestämd budget med.

Sammanfattningsvis, efter genomförd granskning så gör vi den bedömningen att kommunstyrelsen har en tillfredsställande styrning och samordning av den övergripande budgetprocessen.

Vi har i denna rapports sista kapitel gjort en sammanfattande bedömning av kommunens budgetprocess enligt syftet med denna granskning. Vi hänvisar till detta kapitel som också är sammanfattande.

Våra rekommendationer är sammanfattningsvis:

- Budgeterings- och uppföljningsreglerna är från 2002 och reviderade 2004. Metoderna har utvecklats, enligt den modell vi beskriver i avsnitt 9.1, men vår uppfattning är att det ursprungliga styrdokumentet bör revideras och formaliseras.
- Det finns ett behov av att ständigt och kontinuerligt informera och implementera processen så att den är känd och tydlig av alla. Vid vår granskning framkom att de absolut flesta tycker att det finns en tydlighet och att det är en effektiv process men det finns verksamheter som inte tycker att det finns en tydlighet varför det är viktigt att kontinuerligt implementera modellen.

2. Bakgrund

Täby kommuns revisorer har gett KPMG i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens budgetprocess.

En realistisk och i organisationen väl förankrad budget är en viktig förutsättning för att kunna styra kommunen och dess verksamhetsmässiga utveckling. Kommunens lång- och kortsiktiga planering sker genom budgetprocessen och är en viktig del av kommunens styrning.

Den kommunala budgetprocessen regleras i 8 kap. i *Kommunallagen*, (1991:900). I enlighet med 8 kap. 4-5 §, KL ska kommuner varje år upprätta en budget för nästa kalenderår/budgetår. Budgeten ska innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. Vidare ska verksamhetsmål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning framgå, där

dessa ska utvärderas i förvaltningsberättelsen som är en del av årsredovisningen, i syfte att se huruvida målen har uppnåtts, (4 kap. 5§, Lag om kommunal redovisning).

Förslag till budget ska upprättas av kommunstyrelsen före oktober månads utgång. Dock får budgetförslaget upprättas i november månad om det finns särskilda skäl, (8 kap. 6 §, KL).

Vidare fastställer kommunstyrelsen när de övriga nämnderna senast ska lämna in sina särskilda budgetförslag till styrelsen.

3. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en tillfredsställande styrning och samordning av den övergripande budgetprocessen och hur de olika delarna fungerar i respektive nämnd och förvaltning. Följande har granskningen avsett att besvara:

1. Hur ser den övergripande budgetprocessen ut? Hur fungerar tidsplaner, dialog och kommunikationen mellan kommunstyrelsen och kommunens övriga politiska nämnder i samband med budgetarbetet?
2. Har kommunstyrelsen fastställt former för nämndernas arbete med den ekonomiska uppföljningen och avrapporteringen?
3. Hur fungerar nämndernas rutiner i samband med budgetförslagsarbetet?
4. Vilken information får verksamhetschefer för att kunna styra och följa upp sin verksamhet? Hur ser exempelvis budgetdirektiven ut?
5. Framgår kopplingen mellan verksamhetsmål och ekonomiska mål i budget och budgetprocessen?
6. Hur förankras budgeten i organisationen?
7. Hur fungerar prognosarbetet?
8. Görs analys av avvikelser?
9. Beaktas orsakerna till avvikelserna i kommande budgetar?
10. Hur fungerar budgetprocessen som styrinstrument?
11. Vad är det kommunfullmäktige beslutar när de tar budget? Både intäktssidan och kostnadssidan? Att hålla sig inom nettokostnaden?
12. När krävs nytt godkännande vid avvikelser avseende anslaget för intäkter respektive kostnader?

13. Hur ser styrelse och nämnder på anslaget kontra verksamhetsmålen? Var ligger fokus?
14. Finns direktiv för hur nämnderna ska bryta ned av kommunfullmäktige beslutad budget?
15. Hur revideras budgeten mellan åren? Metod för uppräknig, osv.

4. Avgränsning

Granskningens fokus ligger på budgetprocessens gång och funktion mellan kommunstyrelsen och övriga politiska nämnder. Nämndernas interna rutiner kommer att granskas på en övergripande nivå.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna/verksamheten uppfyller:

- Kommunallagen, 1991:900, 8 kap. §§ 4-12.
- Lagen om kommunal redovisning, 1997:614, 4 kap. § 5
- Kommunfullmäktiges beslut
- Kommunens riktlinjer

6. Ansvarig styrelse/nämnd

Kommunstyrelsen är ansvarig för styrning och samordning av den övergripande budgetprocessen.

Barn- och grundskolenämnden, Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, Kultur- och fritidsnämnden, Stadsbyggnadsnämnden och Socialnämnden är ansvariga för sina respektive delar i budgetprocessen.

7. Metod

Granskningen har genomförts på följande sätt:

- Genomgång och analys av relevant dokumentation avseende budgetprocessen.
- Intervjuer och avstämning med kommunstyrelsens ordförande, t f kommunchef, ekonomichef, controller samt verksamhetschefer vid berörda nämnder. Nämnas kan att flera av de intervjuade var tillförordnade vid tillfället för intervjuerna.

8. Projektorganisation

Granskningen har utförts av Lena Forssell, certifierad kommunal yrkesrevisor och Catarina Wester, kundansvarig KPMG.

9. Kommunens budgetprocess

9.1 Budgetprocessen

Följande bild beskriver schematiskt kommunens planeringsprocess, vad och när olika delar i processen sker.

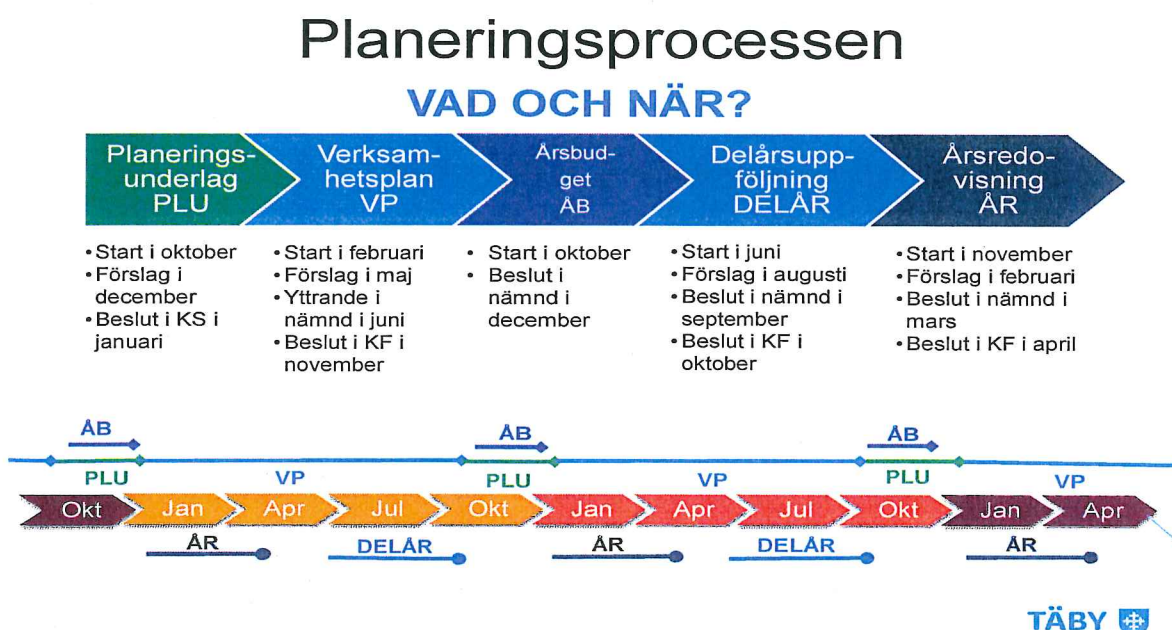


Fig.1. Kommunens planeringsprocess. Källa, ekonomichef Täby kommun.

9.1.1 Planeringsunderlaget

Planeringsunderlaget (PLU), som beslutas i januari, är kommunstyrelsens budgetdirektiv för arbetet med förslag till verksamhetsplan kommande år. Beslutet följs av en debatt i kommunfullmäktige. Arbetet med planeringsunderlaget startar redan i oktober året innan.

Planeringsprocessen inleds med en lägesavstämning och omvärldsanalys som leder fram till ett antal utvecklingsområden de kommande åren. Inriktningsmål fastställs med utgångspunkt från prioriterade utvecklingsområden. Övriga förutsättningar för planeringsarbetet såsom befolkningsprognos och ekonomiska ramar fastställs.

Kommunen tar hänsyn till regeringens bild av det ekonomiska läget enligt Vårpropositionen (BNP, arbetslöshet, inflation och räntenivåer) och om det där presenteras några förslag som kan påverka kommuner och landsting.

Kommunen använder sig av SKL:s prognoser när det gäller utvecklingen av skatteunderlaget och förändringar i utjämning och statsbidrag. SKL gör en sammanvägning av olika bedömares och regeringens uppfattning om den samhällsekonomiska utvecklingen och kommer fram till en prognos över utvecklingen för kommunsektorn.

9.1.2 Verksamhetsplan

Verksamhetsplanen (VP) arbetas fram med utgångspunkt från planeringsunderlaget. Verksamhetsplanen innehåller mål och budget för nästkommande år med plan för ytterligare två år. Verksamhetsplanen innehåller mål för verksamheten, uppdrag till nämnderna, investeringsplan för fem år, taxor och avgifter mm.

Arbetet med verksamhetsplanen påbörjas i februari och kommunchefen överlämnar förslaget till nämnderna för yttrande. Kommunchefen har tillsammans med verksamhetscheferna utarbetat detta "kommunchefens förslag" till verksamhetsplan. Nämndernas yttrande i juni följer kommunstyrelsens budgetberedning inför kommunfullmäktiges beslut i november.

Täbys styrmodell innebär att kommunfullmäktige utifrån de strategiska utgångspunkterna (hållbar tillväxt, medborgarfokus, god ekonomisk hushållning) fastställer de kammungemensamma inriktningsmålen och effektmålen för kommunstyrelsen och nämnderna i verksamhetsplanen.

9.1.3 Årsbudget

Arbetet med årsbudgeten (ÅB) startar i oktober och pågår tills beslut tas i nämnd i december. I årsbudget fastställs nämndens budget i detalj för nästkommande år. De flesta verksamheterna budgeteras utifrån volymer d v s en viss "peng" budgeteras utifrån planerad volym. Volymstyrning innebär i Täby "bättre grepp om budgeten."

I budgetanvisningar framgår hur många procent nämndernas budgetramar ska räknas upp. Volymförändringar beräknas enligt befolkningsprognos per mars innevarande år. Här anges också i enlighet med resultatplanen att kostnadsökningar utöver den generella uppräknings ska finansieras genom effektiviseringar, omprioriteringar eller lägre kostnader. Fastighetsinvesteringar ska prövas och prioriteras utifrån angelägenhetsgrad, alternativa finansieringsformer, omfattning samt tidplanering.

Med utgångspunkt i VP redovisar förvaltningar förslag till årsbudget utifrån nettokostnader fördelade på avdelningar/verksamheter till respektive styrelse/nämnd.

Enligt huvudregeln i kommunallagen ska budgeten fastställas av kommunfullmäktige före november månads utgång och kommunstyrelsen upprätta budgetförslag för oktober månads utgång. Enligt tidplanen 2012 behandlade kommunstyrelsen förslag till VP 2013 den 12 november och kommunfullmäktige beslutade om förslaget den 26 november.

9.1.4 Delårsuppföljning

Delårsbokslutet (DELÅR) arbetas med under perioden juni till augusti och beslut tas i kommunfullmäktige i oktober. Delårsrapporten per juni omfattar uppföljning av verksamhet och ekonomi för första halvåret samt prognos för utfall vid årets slut. I delårsuppföljningen lämnas även lägesrapport till kommunfullmäktige för nämndernas uppdrag, en prognos för måluppfyllelsen vid årets slut samt en rapport för övriga viktiga händelser.

Analysen av verksamhet och ekonomi är underlag för eventuell omprövning av styrning under innevarande år samt i pågående planering.

En modell för uppföljning av verksamheten finns där alla budgetansvariga på enhetsnivå har ett ansvar för den månatliga uppföljningen av sin verksamhet. De olika verksamheterna jobbar till viss del olika vad avser uppföljning och prognoser. Önskvärt är att det blir en mer enhetlig uppföljning inom kommunen totalt. Enligt ekonomichef stämmer de prognoser som görs i stort. Dock har problem funnits under året där stora svängningar funnits inom bl a omsorgen om funktionsnedsatta.

9.1.5 Årsredovisning

Nämndernas årsredovisning (ÅR) är en årsrapport till kommunfullmäktige och omfattar det ekonomiska utfallet, måluppfyllelsen och rapportering av nämndernas uppdrag samt övriga viktiga händelser. Inför kommande planering utgör denna analys och utvärdering underlag. Årsredovisningen beslutas av kommunfullmäktige i april.

9.2 Budgetprocessen centralt

Kommunchef är huvudansvarig för planeringsprocessen och leder arbetet via kommunledningsgruppen där verksamhetschefer ingår. Kommunchefen stämmer av arbetet med kommunstyrelsens ordförande och den politiska majoriteten.

Verksamhetscheferna ansvarar för processen inför sin nämnd och leder arbetet i respektive ledningsgrupp och stämmer av arbetet med sin ordförande.

Chefer på olika nivåer med ekonomiskt ansvar, ansvarar för att planera och genomföra måluppfyllande aktiviteter. Samtliga chefer deltar i processen.

Planeringsavdelningen ansvarar för planeringsprocessen. Ekonomichef har det operativa ansvaret och leder processen inom avdelningen. Utredningschef ansvarar för samordning med målstyrningsprocessen. Alla ekonomer finns organiserade gemensamt i planeringsavdelningen och har ett operativt ansvar för planeringsprocessen inom planeringsavdelningen för respektive nämnd. Utredare inom planeringsavdelningen ansvarar för den operativa målstyrningsprocessen för respektive nämnd. Hela planeringsprocessen förutsätter samordning mellan budget och målstyrningsprocess.

Kommunledningskontoret har år 2002 Dnr. 3/2002-00 tagit fram "Budgeterings- och uppföljningsregler" i syfte att tydliggöra ansvar och befogenheter i processen. Reglerna har

reviderats 2004. Den schematiska bild som redovisas i avsnitt 9.1 bygger på Budgeterings- och uppföljningsreglerna.

Ansvarsfördelning redovisas i reglerna, alltifrån kommunfullmäktiges ansvar till respektive budgetansvarigs ansvar.

I kommunledningsgruppen är det ett aktivt arbete kring budget- och verksamhetsprocessen. Kommunledningsgruppen leds av kommunchef och det är kommunledningsgruppen som aktivt arbetar fram "kommunchefens förslag till verksamhetsplan" som sen lämnas över till politiken för vidare hantering.

Vid intervjuer framkommer att arbetet i kommunledningsgruppen har en stor betydelse för den samsyn i ekonomi och verksamhetsplaneringen som finns och som från början varit ett motiv till den budgetprocess man har idag. Ett syfte med den centralisering av processen som varit, både organisatoriskt och processmässigt, har varit att förhindra "stuprörstänkande".

Vid intervjuer med politiker framkommer att man anser att man har en tydlig och bra process kring budget och verksamhetsplanering. Det finns bra underlag att fatta beslut utifrån. Man har i många år arbetat med att "pränta in" att det är ekonomin som styr och att det i de allra flesta fall fungerar bra. Man anser att budgeten "verkligen är ett styrinstrument".

Hur hantering av avvikelser under året skall ske redovisas i Budgeterings- och uppföljningsreglerna. I första hand ska hanteringen ske inom det egna verksamhetsområdet inom resultatenheten, därefter inom andra verksamheter inom resultatenheten och till sist inom hela nämndens verksamhetsområde.

För att bättre kunna nyttja en verksamhets resurser, för att skapa ökat ansvar och ökad delaktighet samt för att bidra till likvärdiga förutsättningar mellan kommunal och privat verksamhet får verksamheterna respektive verksamheternas resultatenheter ta med sig positiva resultat till kommande års budget. Detsamma gäller också vid negativa budgetavvikelser då ett uppkommet underskott får följa med till nästkommande år. Vad avser volymförändringar, positiva eller negativa, så ansvarar inte resultatenheten och nämnden för uppkomna avvikelser och detta följer ej med till nästkommande år.

Ekonomiska förutsättningar enligt läget 2012/13 innebär behov av ytterligare effektiviseringar och produktivitetökningar för att uppnå en fortsatt god ekonomisk hushållning, samtidigt som god kvalitet ska uppnås i verksamheterna. Utifrån resultatplanen ska kostnadsökningar utöver den generella uppräknigen finansieras genom effektiviseringar, omprioriteringar, lägre kostnader eller genom förbättrad ekonomisk utveckling.

9.3 Förvaltningarnas budgetprocess

Förvaltningarnas budgetprocess följer den schematiska processen som redovisas under 9.1. vid intervjuer framkommer att de flesta förvaltningarna är positiva till den budgetprocess som tillämpas i Täby. De tycker att processen är tydlig, att alla vet vad som förväntas och att tidplanen är realistisk. "Allt hänger ihop" och det finns en tydlighet i vem som gör vad. Vid respektive förvaltning är det controller som är ansvarig eller projektledare för processen kring budget och ekonomi samt utredare som ansvarar för motsvarande inom verksamhetsplaneringsprocessen.

Man anser att det finns ett bra samarbete mellan dessa funktioner vilket bidrar till att processen fortskrider effektivt. I och med detta så finns en koppling mellan ekonomi och mål. På frågan om den teoretiska planeringsprocessen fungerar även i praktiken så svara majoriteten att den gör det. Man tycker också att arbetet i kommunledningsgruppen är fungerande och ger en tydlighet till förvaltningarna.

En förvaltning är mindre positiv till processen utifrån att man tycker att den inte är tydlig vad avser tidplanen. Denna förvaltning har gjort sin egen tidplan för verksamhetsplaneringen med ansvariga för de olika delmomenten. Förvaltningen anser att budgetprocessarbetet är svårt att följa och att det blir "rörigt" då planeringstiden är lång och det är flera år på gång samtidigt. Förvaltningen anser att planeringsprocessen borde kunna förenklas och att det behövs fler mallar i syfte att förenkla.

10. Slutsatser, bedömning och rekommendationer

Sammanfattningsvis, efter genomförd granskning och utifrån syftet med granskningen gör vi bedömningen att kommunstyrelsen har en tillfredställande styrning och samordning av den övergripande budgetprocessen.

Den övergripande budgetprocessen styrs via styrdokument "Budgeterings- och uppföljningsregler" från 2002. Metoderna har utvecklats och förankrats och finns tydligt beskrivna i den schematiska bild som kommunen tagit fram, se avsnitt 9.1 i denna rapport. Tidplanen fastställs årligen i planeringsunderlaget. Hela budgetprocessen styrs i ett helhetsperspektiv av kommunstyrelsens alliansgrupp samt ordförande i nämnder som inte ingår i kommunstyrelsens alliansgrupp. Inom kommunledningsgruppen på tjänstemannanivå arbetas ett förslag fram till verksamhetsplan som arbetas fram med ett helhetsperspektiv och resulterar i "kommunchefens förslag till verksamhetsplan". Förankringen i de olika nämnderna sker i detta skede.

Budgeterings- och uppföljningsreglerna är från 2002 och reviderade 2004. Metoderna har utvecklats, enligt den modell vi beskriver i avsnitt 9.1, men vår uppfattning är att det ursprungliga styrdokumentet bör revideras och formaliseras.

I det utvecklade styrdokumentet finns regler för nämndernas arbete med uppföljning, prognoser och avrapportering. Alla nämnder rapporterar månadsvis. Fr o m 2007 görs delårsrapporteringen, på rekommendation av kommunens revisorer, per juni månad. Vissa olikheter förekommer i de olika nämndernas arbetsätt i hur de följer upp ekonomin på enhetsnivå. Önskvärt är att man arbetar för en större enhetlighet.

Nämnderna följer de rutiner som finns i samband med budgetarbetet och en tidplan finns som följs. De flesta som vi intervjuat tycker att det är tydliga rutiner men en verksamhet tycker inte att rutinerna är tillräckligt tydliga och tar fram sin egen tidplan inom ramen för den kommungemensamma.

Det finns en koppling mellan verksamhetsmål och ekonomiska mål i den budgetprocess som vi tagit del av. Verksamhetsmålen är konkreta resultat som ska uppnås för att nå de

kommungemensamma inriktningsmålen. I budget- och verksamhetsprocessen samverkar olika delar inom planeringsavdelningen samt kommunledningsgruppen.

Avvikelserna beaktas i kommande års budgetar i de fall de har betydelse för kommande års budget. Analys av avvikelser görs löpande under budgetåret. Hantering av avvikelser under året sker enligt styrdokumentet "Budget- och uppföljningsregler". På respektive nivå (nämnd, verksamhetsområde, resultatenhet och enskild budgetansvarig) gäller att given budget alternativt given styckkostnad inte får överskridas. Om någon del av en budget inte kan undvika överskridande kan täckning av detta göras inom den nivå som beslutat om fördelning. Resultatenhetschef som prognostiserar överskridande inom någon del av sin budget ska i första hand söka täcka detta inom samma verksamhetsområde inom resultatenheten, därefter inom andra verksamheter inom resultatenheten. Om detta synes omöjligt utan förändring av verksamhetens omfattning eller kvalité ska verksamhetschefen informeras och söka täckning inom hela nämndens område. Om detta inte kan ske, ska rapportering med förslag till åtgärd göras till nämnden.

Enligt de vi intervjuat så fungerar budgetprocessen som ett styrinstrument och vi gör samma bedömning. Det finns en tydlighet i att det är ekonomin och volymer som styr och att uppkomna resultat följer med till nästkommande år. Den största delen av kommunens budget är volymstyrd d v s en viss "peng" följer med per volym. Detta innebär också att verksamheternas volymer styr budgetanslaget och revideras mellan åren utifrån förändring i volymer.

Vår uppfattning är att ett fokus ligger på volymer i budgetarbetet. Detta är enligt den modell och process som används idag. Flera av de vi intervjuat säger att ett alltför stort fokus ligger på budget och mindre på uppföljning av verksamheten.

KPMG,
dag som ovan



Catarina Wester
Kundansvarig

Lena Forssell
Certifierad kommunal yrkesrevisor

