

Granskning av kommunstyrelsens ledande och samordnade roll avseende verksamhets- och ekonomistyrning

Växjö kommuns revisorer

2021-03-18

Jörn Wahlroth

Adam Svedlund



Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
1.1.	Bakgrund	3
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	3
1.3.	Revisionskriterier	3
1.4.	Avgränsning	4
1.5.	Metod	4
2.	lakttagelser och bedömningar	5
2.1.	Finns det tillräckliga riktlinjer och principer för ekonomi- och verksamhetsstyrningen?	5
2.1.1.	lakttagelser	5
2.1.2.	Bedömning	7
2.2.	Efterlevs riktlinjerna och styrprinciperna?	8
2.2.1.	lakttagelser	8
2.2.2.	Bedömning	9
2.3.	Finns det en fungerande budget- och uppföljningsprocess?	10
2.3.1.	lakttagelser	10
2.3.2.	Bedömning	14
2.4.	Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan styrelsen och nämnderna?	15
2.4.1.	lakttagelser	15
2.4.2.	Bedömning	15
2.5.	Utövar kommunstyrelsen sin uppsiktsplikt i tillräcklig omfattning vad gäller nämndernas uppföljning av verksamhet och ekonomi?	16
2.5.1.	lakttagelser	16
2.5.2.	Bedömning	16
3.	Revisionell bedömning	17
3.1.	Bedömningar mot revisionsfråga	17
3.2.	Rekommendationer	20

Sammanfattning

Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida kommunstyrelsen, utifrån sin samordnande roll, har en ändamålsenlig process för verksamhets- och ekonomistyrning som leder till god ekonomisk hushållning.

Den sammantagna bedömningen är att verksamhets- och ekonomistyrningen inte helt är ändamålsenlig, men att det skett och pågår en utveckling som inneburit successiva förbättringar av styrprocesserna. Kommunstyrelsens budget- och uppföljningsprocesser präglas av en god struktur. Det tvärsektoriella arbetssättet har successivt utvecklats och etablerats. Genom styrmodell, struktur och systemstöd för verksamhetsstyrning skapas för den komplexa verksamheten en helhet för verksamhets- och ekonomistyrningen.

Det finns en efterlevnad av riktlinjerna och styrprinciperna. I intervjuerna framstår en tydlig bild av uppfattningen att modellen tjänar sitt syfte att skapa synergier genom samverkan. Det tvärsektoriella arbetssättet inom ramen för processerna har utvecklats och etablerats, även om det delvis finns kvarstående utmaningar i att hantera arbetet i huvudprocesserna i förhållande till linjeorganisationen.

Vi anser att det finns anledning att tydliggöra nämndernas roll i planering och uppföljning i förhållande till huvudprocesserna, i synnerhet när flera nämnder är inblandade i samma uppdrag.

Framförhållning och långsiktighet kan öka genom att till budgetprocessen tydligare koppla investeringar och exploateringar, samt att mål utvecklas kopplade till skuldsättning och självfinansiering ur ett koncernperspektiv. Vidare genom att mer aktivt arbeta med budgetens planår, samt genom en översyn av tillämpad resursfördelningsmodell.

Uppföljningsrapporterna kan stärkas genom tidigare signaler avseende eventuella avvikelser i uppdrag, samt den ekonomiska uppföljningen med tydligare koppling till kostnadsdrivande faktorer, exempelvis i form av volymtal.

Gällande återrapportering av intern kontroll till kommunstyrelsen bör denna senast ske i samband med att kommunstyrelsen behandlar årsredovisningen.

Bedömningar mot revisionsfrågorna och rekommendationer framgår av avsnitt 3.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Enligt kommunallagen ska kommuner ange mål och riktlinjer för verksamheten som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Enligt lagstiftningen har kommunstyrelsen en ledande och samordnande roll för frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

I kommunstyrelsens reglemente anges att kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan och har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen ska leda och samordna planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter. I kommunstyrelsens styrfunktion ingår bland annat att leda och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala koncernen. Vidare ska kommunstyrelsen tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder och företag i den kommunala koncernen om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Kommunstyrelsens verksamhets- och ekonomistyrning är ur detta perspektiv väsentlig. För att nå önskade effekter med den strategiska processen för verksamhets- och ekonomistyrning krävs fungerande budget- och uppföljningsprocesser, att det finns tydliga principer för den ekonomiska styrningen samt en tydlig roll- och ansvarsfördelning.

Mot ovanstående bakgrund och utifrån en bedömning av väsentlighet och risk har en granskning av kommunstyrelsens ledande och samordnande roll vad gäller ekonomi- och verksamhetsstyrning prioriterats inom ramen för 2020 års revisionsplan.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma huruvida kommunstyrelsen, utifrån sin samordnade roll, har en ändamålsenlig process för verksamhets- och ekonomistyrning som leder till god ekonomisk hushållning.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Finns det tillräckliga riktlinjer och principer för ekonomi- och verksamhetsstyrningen?
- Efterlevs riktlinjerna och styrprinciperna?
- Finns det en fungerande budget- och uppföljningsprocess?
- Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan styrelsen och nämnderna?
- Utövar kommunstyrelsen sin uppsiktsplikt i tillräcklig omfattning vad gäller nämndernas uppföljning av verksamhet och ekonomi?

1.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Kommunstyrelsens reglemente
- Kommunfullmäktiges budget och styrmodell
- Övriga kommunala styrdokument med bäring på granskningsområdet

1.4. Avgränsning

Granskning avgränsas till att omfatta kommunstyrelsens samordnande och ledande roll vad gäller nämndernas verksamhet och ekonomi.

Granskningen avgränsas till att omfatta följande nämnder: kultur- och fritidsnämnden, nämnden för arbete och välfärd, omsorgsnämnden, utbildningsnämnden och tekniska nämnden.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer.

Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande, kommunstyrelsen 2:e vice ordförande, kommunchef, ekonomi- och finanschef, budgetansvarig, förvaltningschefer (omsorg, utbildning, arbete och välfärd, teknisk, samt kultur- och fritid) och representanter från nämnder (omsorgsnämndens ordförande och 2:e vice ordförande, utbildningsnämndens ordförande, ordförande nämnden för arbete och välfärd, 2:e vice ordförande nämnden för arbete och välfärd, tekniska nämndens ordförande, samt kultur- och fritidsnämndens ordförande).

Rapporten har varit föremål för sakavstämning

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Finns det tillräckliga riktlinjer och principer för ekonomi- och verksamhetsstyrningen?

2.1.1. Iakttagelser

Styrmodell

Den 25 februari 2020, § 31, fattade kommunfullmäktige beslut om "Styrmodell Växjö kommunkoncern". I ärendet och av intervjuerna framgår att den nya styrmodellen följer det arbetssätt som utvecklats och implementerats sedan 2018 års kommunfullmäktigebudget (beslutat i juni år 2017).

Den nya styrmodellen är ett ramverk som ska kompletteras med underliggande riktlinjer som stöd för kommunens verksamhets- och ekonomistyrning.

Av beslutad styrmodell framgår; *"Syftet med en styrmodell är att säkerställa att den politiska viljan får genomslag i verksamheterna, att skattemedlen hanteras på ett effektivt sätt, att mål uppnås och god ekonomisk hushållning säkras."*

Modellen bygger på mål- och resultatstyrning genom ett processorienterat arbetssätt. För varje huvudprocess beslutas riktningssmål, vilka utvärderas genom olika indikatorer. Processerna utgår från vad som ska levereras till kommunens målgrupper. I styrmodellen slås fast vilka huvudprocesser som kommunkoncernen arbetar inom:

- *Skapa förutsättningar för ett växande näringsliv och en fungerande arbetsmarknad*
- *Utbilda för ett livslångt lärande*
- *Utveckla och förvalta en växande och trygg stad, tätort och landsbygd*
- *Stödja individer för ett tryggt och självständigt liv*
- *Möjliggöra en aktiv fritid*

Utöver huvudprocessernas riktningssmål sätts även separata mål för den finanspolitiska och personalpolitiska inriktningen.

Kommunfullmäktige kan i modellen rikta uppdrag till en eller flera nämnder/bolag. Uppdrag som berör flera nämnder samordnas inom ramen för den huvudprocess som berörs. Ansvar för verkställighet av uppdrag och måluppfyllelse ligger dock på nämnder och styrelser.

Vidare framgår att kommunens budget följer styrmodellen med riktningssmål, uppdrag och nyckeltal. Det är via processerna som det beredande budgetarbetet ska beakta kommunfullmäktiges program och planer, samt i övrigt för processen ta initiativ med eventuella förslag om nya eller förändrade uppdrag, mål och indikatorer.

Efter kommunfullmäktiges beslut om budget har nämnder och bolag att upprätta planer och budgetar som säkerställer fullmäktiges inriktning. Nämnder och bolag sätter i detta sammanhang inga egna mål. Det finns dock inget hinder för nämnder och bolag att stärka sin styrning genom egna uppdrag och nyckeltal.

Nämnder och bolag har att genom månadsrapporter följa upp verksamhet och ekonomi. Rapportering till kommunstyrelsen sker tertialvis, samt per oktober.

Riktlinjer

I samband med beslutet om den nya styrmodellen upphävdes beslut om styrsystem från år 2011, samt de riktlinjer för budget, ekonomiska rapporter, bokslut och årsrapporter som senast reviderades år 2018.

Av budgeten för år 2020 framgår uppdrag till kommunstyrelsen att upprätta budgetramverk med revidering av internbudgetregler, riktlinjer för hantering av nämndernas eget kapital och långsiktig finansiell planering. Av intervjuerna framgår att arbete pågår med nya riktlinjer, men att dessa av olika omständigheter ännu inte kommit till stånd. Det har bland annat handlat om skifte i ekonomischefsfunktionen. Ambitionen är nu att kunna fatta beslut under våren 2021.

I budgeten för år 2021 upprepades i princip motsvarande uppdrag:

"Beslut om ett långsiktigt och tydligt budgetramverk ska tas under 2021. Ramverket kommer reglera hur budgetprocessen, budgetfullmäktige och årsredovisning ska utformas. Arbetet med att ta fram ett budgetramverk ska också inkludera revidering av befintliga riktlinjer för internbudget, nämndernas hantering av eget kapital och kommunens styrmodell."

I intervjuerna uppges att behovet av utvecklade riktlinjer är som störst avseende investeringsprocessen, exploateringsprocessen och riktlinjerna för hantering av eget kapital.

I praktiken har arbetet fortgått i enlighet med tidigare riktlinjer och den etablerade praxis som tillämpats inom verksamhets- och ekonomistyrningsområdet, med de förändringar som följt av det processorienterade och tvärsektoriella arbetssättet.

Hållbara Växjö

Under år 2019 fattade kommunfullmäktige beslut om "Hållbara Växjö 2030". Programmet ska leda till att hela kommunkoncernen får en gemensam bild av hur Växjö ska se ut framöver. Programmet är uppbyggt med en deklARATION, fem övergripande målbilder, nio utmaningar och tre principer för genomförande.

Av programmet framgår att:

"Genomförandet av "Hållbara Växjö 2030" kräver att vi tar ansvar för vad vi själva har rådighet över, exempelvis genom våra verksamhetsuppdrag och befintliga processer, men också att vi tar ansvar för vad vi kan påverka och verka för tillsammans med andra aktörer."

Till skillnad från den i ovanstående beskrivna styrmodellen har Hållbara Växjö ett mer långsiktigt perspektiv, samt innehåller även sådana ambitioner där Växjö kommun inte har full rådighet och påverkan på måluppfyllelse. Samtidigt framgår att programmet ska vara en del av kommunens budgetprocess och att uppföljningen ska ske som en integrerad del i styr- och ledningsprocesser.

Av intervjuerna framgår att styrmodellen med huvudprocesserna och dess processägare har att ta erforderlig hänsyn till hållbarhetsprogrammet, när så är relevant, samt säkerställa att konflikter inte uppstår. Även om det för flera intervjuade framstår som tydligt hur styrningen ska fungera i detta avseende, ger även några intervjuade uttryck för en viss otydlighet i hur hållbarhetsprogrammet förhåller sig och ska hanteras i relation till styrmodellen i övrigt.

Hållbarhetsprogrammet som sådant kommer att följas upp och analyseras i särskild ordning i årsredovisningen och utifrån olika indikatorer. År 2021 är första året för uppföljning. Djupare trendanalyser kommer att ske för år 2022, 2026 och 2030.

God ekonomisk hushållning och uppföljning av rikttningsmål

Av kommunallagen följer att fastställa mål för god ekonomisk hushållning. I särskild bilaga till fullmäktigebudgeten framgår indikatorer och hur utvärdering ska ske. Om hälften av indikatorerna går

i rätt riktning eller är minst i nivå med jämförbara kommuner anses kommunen ha god ekonomisk hushållning förutsatt att överskotts målet och effektivitets målet är uppfyllda.

Som indikatorer för finansiella mål har beslutats om:

- *Över en rullande femårsperiod ska kommunens överskott vara en procent av summan av skatteintäkter och utjämnning.*
- *Effektiviteten ska öka och vara minst i nivå med genomsnittet i kommungruppen större städer*

Vidare beskrivs hur uppföljning av riktningens målen ska ske. Varje process har riktningens mål som utvärderas med nyckeltal för resultat och kvalitet, samt kostnadseffektivitet. Nyckeltalens utfall bedöms genom utveckling över tid och i jämförelse med det genomsnittliga utfallet för städerna i kommungruppen större stad. Bedömningen kompletteras med processägarens samlade analys av verksamhet och prestation.

Kommunstyrelsens reglemente

Av reglementet framgår att kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan och har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunen och den kommunala koncernen ska i kommunstyrelsens lednings- och styrningsperspektiv utgöra en ekonomisk beslutsenhet. Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter.

I kommunstyrelsens styrfunktion ingår att leda och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala koncernen, se till att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder och företag i den kommunala koncernen om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret, samt ansvara för samordnings- träffar med nämndpresidier, presidierna i bolagsstyrelserna, förvaltningscheferna och bolagsdirektörerna.

2.1.2. Bedömning

Vi bedömer att det delvis saknas tillräckliga riktlinjer och principer för ekonomi- och verksamhetsstyrningen.

Den nya styrmodellen omfattas sedan år 2020 av särskilt beslut i fullmäktige (även om den sedan tidigare etablerats och legat till grund för fullmäktiges budgetar sedan 2018 års fullmäktigebudget).

Det finns i samband med fullmäktigebudgeten beslut om god ekonomisk hushållning och hur utvärdering ska ske.

Utifrån vad som framkommer i intervjuerna, anser vi att programmet Hållbara Växjö ytterligare behöver tydliggöras i förhållande till arbetet inom styrmodellens huvudprocesser.

I samband med beslutet i fullmäktige om den nya styrmodellen hävdades tidigare beslut om riktlinjer för budget, ekonomiska rapporter, bokslut och årsrapporter som senast reviderades år 2018. Vi anser att det är en brist att beredning och beslut om nya riktlinjer inte tagits fram i direkt anslutning till beslutet om att upphäva tidigare dokument. Vi delar uppfattningen att behovet är störst av utvecklade riktlinjer avseende investeringsprocessen, exploateringsprocessen och riktlinjerna för hantering av eget kapital.

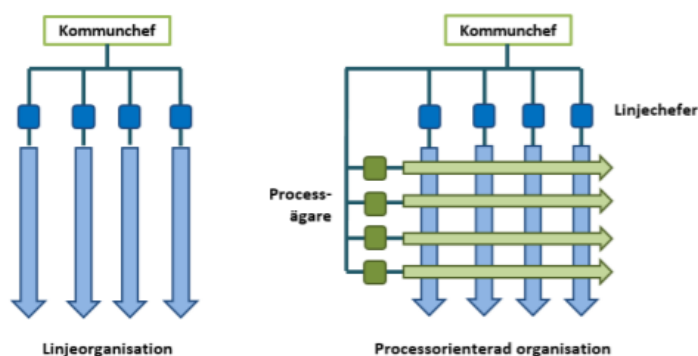
Vi anser att det för verksamhets- och ekonomistyrningen, inom ramen för god ekonomisk hushållning, saknas finansiella mål som är kopplade till skuldsättning och självfinansiering. Vi rekommenderar att utveckla finansiella mål som är kopplade till skuldsättning och självfinansiering av investeringar, och att dessa finansiella mål kopplas till ett koncernperspektiv med ett långsiktigt perspektiv.

2.2. Efterlevs riktlinjerna och styrprinciperna?

2.2.1. Iakttagelser

Som stöd för en enhetlig hantering finns styrdokument, riktlinjer och anvisningar att tillgå inom ramen för kommunens intranät. Inom ramen för kommunens systemstöd för verksamhetsstyrning tillhandahålls mallar med instruerande anvisningar. Särskilda utbildningar och genomgångar har skett avseende kommunens styrmodell. Kommunens ekonomifunktion genomför fortlöpande utbildningar för kommunens budgetansvariga chefer, innehållande budget, planering, redovisning, uppföljning och analys.

För processledarrollen har särskilt dokument upprättats för närmare rolldefinition. I dokumentet åskådliggörs det tvärssektoriella synsättet genom följande bilder:



Processägaren ska säkerställa ändamålsenlighet, effektivitet och flexibilitet. Uppgifterna delas in i tre nivåer; strategisk nivå, taktisk nivå och operativ nivå. Den strategiska nivån kan exempelvis vara att visa riktning för långsiktig utveckling, initiera och prioritera utvecklingsinsatser. Exempel på taktisk nivå kan vara driva arbetet i närhet av processanvändarna och implementera förändringar.

Vidare beskrivs relationen till övriga roller. Bland annat framgår att det strategiska arbetet inte kan delegeras till någon annan. Rapportering sker uppåt till kommunchef och koncernledning. Processägaren anholder om resurser i samråd med berörda resursägare.

Till varje huvudprocess finns en processledningsgrupp (samt en för ledningsprocesser och en för stödprocesser). Tillsättning sker i samråd med koncernledningen. Processledningsgruppens roll är bland annat att skapa underlag för vad som behöver lyftas fram gällande budgethearing, internbudget, verksamhetsplanering samt uppföljningar.

Av rolldokumentet framgår vidare att koncernledningen beslutar vid resurskonflikter eller vilka förbättringsinsatser som ska prioriteras, samt hanterar gränssytor mellan processer.

Vidare definieras roller som processledare, processhandledare, processteam, linjechef och medarbetare. Som processledare fungerar exempelvis funktionsansvarig, verksamhetsutvecklare eller motsvarande.

Linjeansvaret illustreras enligt följande:



I intervjuerna ges uttryck för att det tar tid att i en stor organisation, med många olika verksamheter, förändra styrningen i praktiken, att gå från ett mer linjeorienterat synsätt (som flera uppger har präglats av ett "stuprörstänk") till ett mer processororienterat tvärssektoriellt synsätt. Det framgår att det är först nu under år 2020 som effekterna av den nya styrmodellen på allvar börjar synas i organisationen. Det har i arbetet varit viktigt att skapa "röda trådar" mellan fullmäktiges övergripande mål och det arbete som ska utföras inom processerna och nämnderna. Av intervjuerna framgår att det i tidigare modell kunde uppstå målformuleringar på nämndnivå som gick "på tvären" mot kommunens övergripande ambitioner.

I intervjuerna lyfts fram utmaningen att hantera det processororienterade arbetet i förhållande till linjeorganisationen. Av intervjuerna framgår medvetenheten om hur ansvaret fördelas från kommunfullmäktige till nämnderna, och att detta kan innebära konfliktsituationer vid prioriteringar av verksamhetsrelaterade faktorer och resurser. I de intervjuer vi genomfört har ledande förtroendevalda ingått från kommunstyrelsen och nämnderna. Även om flera ser utmaningar i styrmodellen avseende nämndernas ansvar i förhållande till det arbete som sker i huvudprocesserna, är uppfattningen att modellen tjänar sitt syfte; att skapa synergier. Samtidigt menar flera intervjuade att det fortfarande är en utmaning att få hela den politiska nämndorganisationen att förstå modellen och vad den syftar till.

Inom förvaltningsorganisationen är uppfattningen att kunskapen om styrmodellen är tämligen god i chefsled, medan modellen av naturliga skäl är mindre känd och i mindre utsträckning påverkar medarbetarna längst ut i organisationen. I sammanhanget betonas vikten av att säkerställa kunskap om modellen för de som behöver styra och samordna för att nå processernas mål och genomföra dess uppdrag. Då arbetet i processerna inte följer det formella ansvar som fördelas från kommunfullmäktige till nämnderna, betonas vikten av lyhördhet och förankring gentemot den politiska riktningen. Av intervjuerna framgår att de som är inblandade i flera processer har en större utmaning, dels hanteringen i "verksamhetens vardag", dels vad avser förankring gentemot nämnd.

Ekonomistyrningsprinciperna

Under år 2018 gjordes en översyn av ledningsprocesser inom ekonomistyrningsområdet. Systemstöd för verksamhetsstyrning har införts och succesivt utvecklats. Samverkan ur koncernperspektivet har utvecklats och stärkts.

Av intervjuerna och underlag framgår att de ekonomistyrningsprinciper som etablerats efterlevs, men att det finns en utvecklingspotential vad avser utveckling av principer, exempelvis för investeringsprocessen, hantering av eget kapital och övergripande resursfördelning.

Som framgår av ovanstående saknas beslut om nya riktlinjer för de som upphävdes i samband med kommunfullmäktiges beslut i februari 2020.

2.2.2. Bedömning

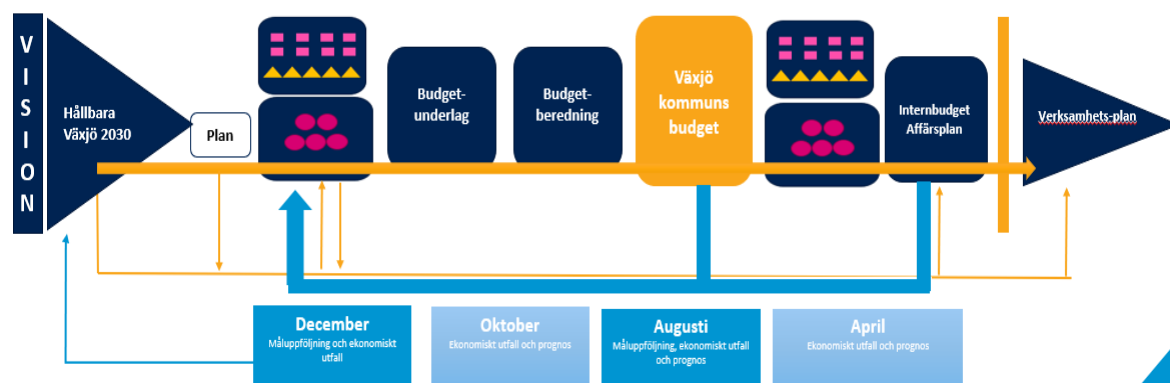
Vi bedömer att det finns en efterlevnad av riktlinjerna och styrprinciperna. Vi grundar bedömningen på att granskningen visar att det tvärssektoriella arbetssättet inom ramen för processerna har ut-

vecklats och etablerats, även om det finns kvarstående utmaningar i att hantera arbetet i huvudprocesserna i förhållande till linjeorganisationen.

2.3. Finns det en fungerande budget- och uppföljningsprocess?

2.3.1. Iakttagelser

Det finns en årsplanering med tidplan för processen avseende budget, uppföljning och intern kontroll. För att åskådliggöra och illustrera styrmodellen har följande bild tagits fram från tjänstpersonsledningen:



Budgetprocessen

2020 års planering, inför budget år 2021, påverkades av rådande situation med pandemin där arbetet hänsköts till hösten, med budgethearing i början av september. Kommunfullmäktige fattades beslut om budget i november.

Målgruppen för budgethearingen är budgetberedningar, kommunstyrelsen och presidier. Processägare med stöd av förvaltningschefer och VD:ar ansvarar för att ta fram underlag till hearingen. I samband med denna redovisas bland annat omvärldsperspektiv, budgetläget i kommunen, de demografiska förutsättningarna och investeringsplanen. Inför 2021 års budget redovisade kommunchefen övergripande koncernstrategi för effektivisering. Även hållbarhetsprogrammet togs upp i särskild ordning.

En budgethearing föregås av ett arbete, där verksamhetsrelaterade faktorer lyfts fram i de femhuvudprocesserna. I detta ingår att lyfta fram förslag på uppdrag och indikatorer/nyckeltal, samt i förekommande fall även koppla ekonomiska faktorer till huvudprocessens utmaningar. Av intervjuerna framgår att det är förvaltningscheferna som har att hantera förankring och kommunikation med nämnden, vilket oftast sker genom dialog med nämndpresidierna.

Inför 2022 års budget har aktiviteterna åter anpassats till ett "normalt" år. Budgethearing hålls i april, med beslut om budget i kommunfullmäktige i juni månad.

I intervjuerna uppges att budgethearingen kommer att delas upp och genomföras separat inför de beredande konstellationerna. Den politiska budgetberedningen, som tar vid efter budgethearing, är indelad i tre grupper, med majoriteten och två oppositionsgrupperingar.

Inför en budgethearing har processägaren som stöd en mall för att skapa en enhetlighet i presentationerna samt klargöra vilka förväntningar som finns på informationen. Nedanstående punkter utgör ett exempel som kan förändras mellan olika budgetår:

- *Budgethearingen sker i processperspektiv*
- *Fokus på effektiviseringsmöjligheter*
- *Inga äskanden av medel för ambitionshöjningar eller kompletterande verksamhet*
- *Nödvändiga/oundvikliga kostnadsökningar måste synliggöras*
- *Ekonomiavdelningen tar fram sammanställning över budgeteffekt kopplad till effektivisering, investeringar, demografi och nya verksamhetslokaler*
- *Processägarens förslag till strategiska uppdrag*

Av de underlag från budgethearingen som vi tagit del av framgår att samtliga huvudprocesser, samt stödprocesser, tagit fram underlag med de största utmaningarna jämte redovisade förslag till lösning, effektiviseringsmöjligheter, samt förslag till strategiska utvecklingsuppdrag inom befintlig budgetram. I de flesta fall har även en kostnadsmässig uppskattning skett av effektiviseringsmöjligheterna.

Ekonomifunktionen redovisar de finansiella förutsättningar med skatteintäkter och generella statsbidrag, samt den finansiering som kommer från utdelning från bolagen, borgensavgifter och andra finansiella posters påverkan. Val av skatteunderlagsprognos, befolkningsutveckling, utrymme för lönekostnadsökningar lyfts fram. Överskotts målet behandlas, samt hantering av pensionsskulden. Av intervjuerna framgår att kommunens ekonomifunktions arbete med att lyfta fram och tydliggöra de finansiella förutsättningarna fungerar mycket bra som grund och stöd för det vidare budgetberedande arbetet.

Investeringsplaneringen och dess koppling till driftbudgeten lyfts fram. Den decentraliserade beslutsmodellen för investeringar (understigande 10 mnkr) uppges vara en utmaning ur planeringshänseende. Generellt lyfts fram att förbättra investeringsprocessen som stöd för en långsiktig planering.

Kommunchefen redovisar arbetet med strategisk riktning med bland annat fokus på kärnuppdraget, ökad effektivitet och helhetssyn. För olika fokusområden lyfts utmaningar fram.

Av intervjuerna framgår uppfattningen att budgethearingen fungerar väl med information fokuserad på det väsentliga, vilket ger en bra grund för det fortsatta beredningsarbetet.

Efter budgethearingen tar den politiska budgetberedningen vid. Denna är indelad i tre grupper; majoriteten och två oppositionsgrupperingar. Kommunens förvaltningsledning stödjer, tillsammans med numera centraliserade ekonomifunktionen, den politiska beredningen, genom att ta fram underlag för olika förslag och handlingsalternativ, med ekonomiska kalkyler och konsekvensbeskrivningar.

Efter beslut om fullmäktigebudgeten, inför nämndernas och bolagens internbudgetar/affärsplaner, sker under ett "normalt" år en internbudgetdialog i oktober. Sista dag för beslut om nämndernas internbudget är i november månad. Under år 2020 har, med de förutsättningar som beskrivits i ovanstående, internbudgetdialogen skett i december. Nämndernas beslut om internbudget har skett under januari år 2021. Interbudgetdialogen har under år 2020 kanaliserats genom processerna, men här uppges att det kommer ske en förändring framöver, med nämndvisa dialoger.

I 2021 års budget togs beslut om sammantaget 150 mnkr i tillskott för demografi och lokaler, samt 38 mnkr för särskilda satsningar. Samtidigt lades effektiviseringsbeting om 73 mnkr, varav 18 mnkr ej var nämndtilldelade. I separat möte i februari 2021 skedde nämndvis fördelning med koppling till skapande av en samhällsbyggnadsförvaltning samt samordning av resurser för verksamhetsutveckling respektive administration.

Med hänvisning till pandemin och osäkerhet kring framtida finansieringen skedde ingen kostnadsberäkning för budgetens kommande två planår, vilket även påverkar planåren i kassaflödesbudgeten och balansbudgeten. Finansieringen räknades dock upp för planåren med prognos för skatteintäkter, kommunal utjämning och generella statsbidrag. Av intervjuerna framgår att det fanns en politisk överenskommelse kring hanteringen utifrån rådande osäkerhet.

Av intervjuerna framgår dock att även under "normala" omständigheter utgör långsiktighet och framförhållning en utmaning. Samtidigt har grunden för att arbeta med bättre framförhållning och ökad långsiktighet stärkts genom demografiunderlag och genom att bättre fånga kommande investeringar och dess påverkan på lokalkostnaderna.

Befolkningsprognos

Kommunstyrelsen fastställer årligen den befolkningsprognos som ska gälla för beräkning av budgetförutsättningar och verksamhetsplanering. Senaste prognosen, framtagen under början av år 2020, sträcker sig fram till år 2030. I prognosen redovisas antaganden, relevans och träffsäkerhet. Prognosen delas upp i ålderskategorier, som stöd för processernas och förvaltningarnas/nämndernas planeringsarbete.

Demografimodellen

Det finns en principmodell framtagen för beräkning av hur budgetanslaget förändras på nämndnivå. Beräkningarna styrs nämndvis utifrån exempelvis aktuell elevpeng eller kostnad per hemtjänsttagare. De nämnder som berörs är nämnden för arbete och välfärd, omsorgsnämnden och utbildningsnämnden. Kommunstyrelsen berörs avseende måltider. För tekniska nämnden finns en modell baserad på drifttagen yta.

Modellen är relativt komplicerad i sin konstruktion för att utgöra en för budgetberedningen övergripande modell. För de demografiska beräkningarna sker ingen avstämning under löpande budgetår. Det sker heller ingen avstämning mot faktiskt utfall av totala volymer, utan modellen utgår enbart från den prognostiserade volymförändringen från ett år till ett annat. Små avvikelser i bedömningen av demografin får relativt stort genomslag i ekonomin. I intervjuerna exemplifieras detta genom utbildningsnämnden, där elevtalen inte infriats till den beräknade nivån i demografimodellen.

Investeringsplaneringen

Tidigare granskning har visat på att det saknas ett övergripande styrdokument för planeringsprocessen som exempelvis klargör roller och ansvar i processen. Vidare att kommunstyrelsens förutsättning att styra ekonomin inom investeringsområdet försvagas i och med att endast investeringsbelopp över 10 mnkr passerar kommunstyrelsen för beslut i fullmäktige. Nämnderna har själva att hantera investeringar under denna nivå.

Samtidigt har rutinerna förbättrats för att ha kontroll över beslutade och planerade lokalinvesteringar, och därigenom bättre fånga investeringarnas påverkan på budgeten.

I budgeten tas inte beslut om någon sammanhållen investeringsplan. Däremot redovisas en plan fram till och med år 2023, som även omfattar VKAB-koncernen. Investeringsplanen innehåller en sammanställning av pågående och beslutade investeringar, samt även planerade investeringar där det föreligger beslut om utredning.

Exploateringsutgifter redovisas ej i budgeten. Särskilda beslut fattas i fullmäktige för exploateringsprojekt överstigande 20 mnkr.

Uppföljning till kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen erhåller, förutom årsbokslut, uppföljningar för hela kommunens verksamhet per april, augusti och oktober. Förutom årsbokslutet behandlas delårsrapporten per augusti i kommunfullmäktige.

Den första uppföljningen efter tertial 1 (april) innehåller en ekonomisk redovisning aggregerat för kommunen, samt driftsredovisning netto per nämnd för perioden med prognos för helåret. Analys lämnas till utfall och prognos. Vidare redovisas under särskild rubrik översiktligt hur effektivitetskravet hanteras. Faktorer relaterade till Covid-19 redovisas särskilt.

Redovisningarna sker med för nämnderna aggregerat nettoutfall. Det sker ingen särredovisning på intäkts- eller kostnadsslag. Det ekonomiska utfallet kommenteras översiktligt. Kommentarer förekommer som är kopplade till volymförändringar i nämnds verksamhet. Det finns inget förutbestämt krav på att i analysen kopplat till de ekonomiska prognoserna redovisa väsentliga volymtal (sådana som särskilt kan identifieras som kopplade till resurserförbrukning/kostnadsdrivande), exempelvis sådana volymtal som legat till grund i budgetberedningens årliga resursfördelning.

Bolagen redovisas under särskild rubrik med utfall för perioden och helårsprognos.

Investeringar redovisas för såväl nämnder som bolag. Större byggprojekt redovisas per projekt, där såväl årets som projektets totala utgifter redovisas jämte prognos.

I delårsrapporten, tertial 2, erhålls årets första återkoppling avseende huvudprocessernas uppdrag och mål. Återkoppling sker enligt budgetens struktur. Det redovisas en prognos för de indikatorer som ligger till grund för bedömning av god ekonomisk hushållning. De finansiella målen om överskott och effektivitet kommenteras särskilt.

Nämndernas ekonomiska redovisning med prognos, analys och kommentarer sammanfaller i stort med den struktur som gäller för rapporteringen för tertial 1. Effektiviseringskraven redovisas översiktligt och kommenteras i särskild ordning.

Gällande återkopplingen inom ramen för huvudprocesserna sker en sammanfattande beskrivning och analys av riktningens utveckling. En sammanfattande beskrivning och analys sker av verksamhet, uppdrag och nyckeltal. Återkopplingen följer fullmäktigebudgetens struktur.

Oktoberrapporten disponeras som tertial 1-rapporten, med undantag för uppföljning av investeringar och särskild redovisning av effektiviseringsåtgärderna. Årsbokslutet behandlas särskilt med redovisning under en särskild bokslutsdag.

Parallellt med utvecklingen av styrmodellen har även systemstöd för verksamhetsstyrning utvecklats. Systemet ger stöd åt uppföljningarna.

I intervjuerna ges uttryck för att även själva uppföljningsrapporterna utvecklats, vilka uppges ge en bra och översiktlig kontroll över verksamheten. Vidare att den faktiska uppföljning som nu sker av olika indikatorer har betydelse, vilket inte alltid varit fallet i tidigare modell. Resultatet av den uppföljning som sker hanteras både i processerna och inom politiken inför beredning av en ny budget.

I några intervjuer lyfts fram att signaler om avvikelser i uppdrag kan komma sent (redovisas först per tertial 2) och där redan tertial 1-rapporten kunde innehålla en förenklad återrapportering med signaler om eventuella förväntade avvikelser.

I intervjuerna framkommer vidare en viss kritik avseende prognossäkerheten och att analysen av verksamheten i relation till ekonomiskt utfall till delar är ett utvecklingsområde. Prognossäkerheten handlar företrädesvis om försiktiga bedömningar löpande under året och där det även kan finnas en tendens att inte vilja "exponera" överskott under ett löpande verksamhetsår. Samtidigt är den ekonomiska omslutningen "stor" och en total avvikelse om 1 %-enhet ger ett utfall på drygt 50 mnkr. I 2020 års utfall redovisas att nämnderna sammantaget avvek med drygt 2 %-enheter, eller 117 mnkr, vilket kan jämföras med +15 mnkr i prognosen för tertial 2.

Jämförelsetal

I såväl budgetsammanhang som i uppföljning sker jämförelser med kategorin större städer. Det

hela är automatiserat inom ramen för kommunens systemstöd för verksamhetsstyrning. I intervjuerna framkommer som ett utvecklingsområde att bättre ta hand om och analysera identifierade höga kostnader.

Hantering av överfört eget kapital

I tidigare riktlinjer för ekonomistyrning har funnits möjlighet att få nyttja överskott kommande år efter särskilt beslut i fullmäktige. I samband med årsredovisningens behandling har överföringen särskilt specificerats. Detta sker inte genom tilläggsanslag till budget, utan som ett medgivande om förbrukning utöver tilldelad budgetram. Enbart engångsinsatser kan komma ifråga. Detta förutsätter att avstämning skett med kommunstyrelsens ordförande och särskilt beslut i respektive nämnds internbudget.

I praktiken har regelverket hanterats restriktivt under de senaste åren och ingår i den översyn som nu sker av riktlinjer och principer.

2.3.2. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsens budget- och uppföljningsprocesser präglas av en god struktur. Det tvärsektorieella arbetssättet har successivt utvecklats och etablerats. Genom styrmodell, struktur och systemstöd för verksamhetsstyrning skapas för den komplexa verksamheten en helhet för verksamhets- och ekonomistyrningen.

Vi anser dock att framförhållningen och långsiktigheten kan öka i det arbete som sker, även om en utveckling har skett med befolkningsprognoser och att bättre fånga lokalinvesteringars konsekvenser på driftbudgeten.

I beredningens förslag till budget borde, trots rådande osäkerhet kring finansiella förutsättningar, planårens bedömda kostnadsutveckling framgå, utifrån nuvarande kunskap om verksamheternas kostnadsutveckling. Detta skapar transparens åt såväl driftbudgeten, men även bedömning av kommande kassaflöde och balanserad ställning.

I sammanhanget anser vi även att planerade investeringar (och ev. investeringsramar för mindre investeringar på nämndnivå) och exploateringsutgifter borde vara en del som omfattar beslut om budget och plan.

Vi rekommenderar att budgetens planår i större utsträckning nyttjas för att med större framförhållning ge uppdrag och att lägga beting om kostnadsreduktioner, vilka ger större utrymme för att tydliggöra och kommunicera uppdrag och åtgärder till huvudprocessägare och berörda nämnder.

Vi anser att det är en styrka att i budgetprocessen tillämpa en övergripande resursfördelningsmodell. Vi anser dock att modellen behöver ses över vad avser former för kalibrering mot verkligt utfall, åtminstone årligen i samband med en ny budgetprocess, samt om möjligt förenklas med koppling till de årligen uppdaterade befolkningsprognoserna.

Vi bedömer att det finns rutiner för att återkoppla nämndernas verksamhetsmässiga och ekonomiska utveckling till kommunstyrelsen. Det finns en tydlighet som skapar överblick mellan budgetens mål och uppdrag och den återrapportering som sker. Återrapporteringen avseende huvudprocessernas mål och uppdrag sker först i samband med delårsrapporten. Vi rekommenderar en förenklad redovisning redan efter tertial 1 som enbart innehåller befarade avvikelser avseende uppdragen.

Vi anser vidare att prognosarbetet behöver ses över och förbättras, där bedömda överskott tidigt på året inte "avrundas" till i paritet med budget. Årets tidiga signaler är viktig input till beredningsarbetet inför kommande budget. Vidare kan analysen stärkas, bland annat avseende tydligare koppling till kostnadsdrivande volymtal och en avstämning mot de förutsättningar som låg till grund för den centrala resursfördelningen.

Vi anser att i den mån nämnderna tillåts nyttja eget kapital, bör detta ske genom ett tilläggsanslag i budgetramen för ökad transparens i budget och tydlighet i återrapporteringen.

2.4. Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan styrelsen och nämnderna?

2.4.1. Iakttagelser

Kommunfullmäktiges styrmodell innebär att uppdrag riktas till en eller flera nämnder/bolag. Uppdrag som berör flera nämnder samordnas inom ramen för den huvudprocess som berörs. Ansvar för verkställighet av uppdrag och måluppfyllelse ligger på nämnder och styrelser. Samtidigt kanaliseras både uppföljning av bokslut och budgethearing genom huvudprocesserna.

Nämnderna har ingen formell roll i den övergripande planeringen av mål, uppdrag och ekonomi som ligger till grund för kommunfullmäktiges budgetbeslut. Nämndernas genomslag i denna del av processen bygger på en mer informell hantering, en förankringsprocess genom förvaltningschefen. Av intervjuerna framgår att denna förankring företrädesvis sker med nämndpresidierna. I intervjuerna framkommer att nämnderna företrädesvis är ansvariga för genomförande av budgeten, snarare än att vara en del av den beredningsprocess som kommunstyrelsen ansvarar för inför fullmäktiges beslut om budgetramar. Interbudgetdialogen har under år 2020 kanaliserats genom processerna, men här uppges att det kommer ske en förändring framöver, med nämndvisa dialoger.

Av intervjuerna framkommer medvetenheten om hur ansvaret fördelas från kommunfullmäktige till nämnderna och att detta kan innebära konfliktsituationer vid prioriteringar av verksamhetsrelaterade faktorer och resurser. Det betecknas som en utmaning att få hela den politiska organisationen att förstå modellen och även hur nämnderna ska förstå det tvärsektoriella synsättet.

Av rolldokumentet framgår vidare att koncernledningen beslutar vid resurskonflikter eller vilka förbättringsinsatser som ska prioriteras. Vidare att hantera gränssytor mellan processer. Då arbetet i processerna bryter organisationen på ett annat sätt än det formella ansvar som fördelas från kommunfullmäktige till nämnderna, betonas i intervjuerna vikten av lyhördhet och förankring från processägarens och processgruppernas sida.

I de uppdrag som fördelas till flera nämnder kan den enskilda nämndens ansvar och roll för att uppnå resultatet vara ottydligt. Själva verkställigheten inom ramen för processerna uppges ändå fungera förhållandevis väl.

2.4.2. Bedömning

Vi bedömer att det delvis finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och nämnderna. Av intervjuerna framgår att det på nämnnivå finns en acceptans för det beredande arbetet som kanaliseras genom huvudprocesserna, samt att nämnden företrädesvis har att effektuera vad som följer av fullmäktiges budget.

Vi anser dock att det finns anledning att tydliggöra nämndernas roll i planering och uppföljning. Avseende de beredande processerna rekommenderar vi att till styrmodellen tydliggöra nämndens roll i förhållande till huvudprocessernas arbete. Eventuellt genom nämndens möjlighet att yttra sig om huvudprocessernas förslag inför förestående budgetberedande process

Vi bedömer att det tvärsektoriella arbete som sker inom ramen för huvudprocesserna gagnar en helhet. Samtidigt kan det, inom ramen för huvudprocesserna, när flera nämnder (och bolag) är inblandade i samma mål och uppdrag, uppstå ottydligheter om vem som bär ansvar för ett eventuellt bristande utfall. Till delar kan även nödvändig prioritering inom huvudprocesserna komma i konflikt med linjeorganisationens formella ansvar för verksamhet och ekonomi. I dessa avseenden behöver nämndernas förhållande till huvudprocesserna tydliggöras.

2.5. Utövar kommunstyrelsen sin uppsiktsplikt i tillräcklig omfattning vad gäller nämndernas uppföljning av verksamhet och ekonomi?

2.5.1. Iakttagelser

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen ha uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet. Det finns ingen närmare lagreglering av hur uppsikten ska utövas, utan det är upp till kommunen att utforma uppsiktspliktens innehåll och hur den ska genomföras i praktiken.

Förutom kommunstyrelsens lagreglerade ansvar för uppsikt framgår av kommunstyrelsens reglemente att kommunstyrelsens ordförande närmast under kommunstyrelsen ska ha uppsikt över kommunens hela nämndförvaltning och de kommunala företagen. Detta innebär att med uppmärksamhet följa frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska intressen, samt följa effektiviteten i verksamheten och ta initiativ i dessa frågor.

Det finns i Växjö kommun inget särskilt dokument som särskilt reglerar eller tydliggör hur kommunstyrelsens uppsiktsplikt bedrivs utöver vad som framkommer i kommunstyrelsens reglemente.

Samtidigt noterar vi att det finns ett antal aktiviteter med återkoppling till kommunstyrelsen som stärker uppsikten, samt att det för detta finns en årsplanering som ger en struktur och förutsägbarhet för hur rapportering ska ske. Genom införande och utveckling av ett systemstöd för verksamhetsstyrning har förutsättningarna för en ändamålsenlig uppsiktsplikt stärkts.

Verksamhets- och ekonomistyrningen präglas av en tydlig struktur vilket stödjer kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Utvecklingen av styrmodellen har skapat en tydlighet kring vilken återrapportering som ska ske av mål, uppdrag och nyckeltal. Till delar kan det med styrmodellen vara svårt att relatera återkopplingen till specifik nämnd.

Effektiviseringsuppdragen följs upp med systemstöd för verksamhetsstyrning och återredovisas översiktligt till kommunstyrelsen.

Omsorgsnämndens redovisning av åtgärder för budget i balans har redovisats för kommunstyrelsen i särskild ordning.

Coronarelaterade faktorer har följts upp och rapporterats i särskild ordning.

Det finns en särskild ordning för återrapportering av nämndernas interna kontroll. Arbetet med intern kontroll har under de senaste åren utvecklats med en tydligare styrning av hur internkontrollplaner ska upprättas och hur återrapportering ska ske. Utvecklingsarbetet är fortsatt pågående med fokus på nämndernas hantering av kontrollens moment från riskanalys till självskattnings och återrapportering.

Vidare finns rutiner för återkoppling över nämndernas verksamhet som utförs av externa utövare.

Det finns en ambition att återrapportering/samlad uppföljning av intern kontroll och uppföljning av externa utövare ska ske till kommunstyrelsen i april, samordnat med att årsredovisningen behandlas. 2020 års uppföljning av intern kontroll planeras att ske i maj 2021 (2019 års uppföljning skedde i september år 2020).

2.5.2. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen har en systematik för att följa upp nämndernas verksamhet och ekonomi. Det finns genom systemstöd för verksamhetsstyrning en enhetlig struktur för återrapportering. Enhetligheten i rapporteringen stödjer överblicken.

Gällande återrapportering av intern kontroll till kommunstyrelsen anser vi att denna bör ske senast i samband med att kommunstyrelsen behandlar årsredovisningen. Vi rekommenderar att återrapportering av intern kontroll till kommunstyrelsen sker innan årsredovisningen behandlas.

Till delar kan uppföljningen av uppdrag vara svår att relatera till en specifik nämnd, då återrapporteringen sker inom ramen för huvudprocesserna.

Vidare kan hur uppsikten utövas tydliggöras genom en beskrivning över hur kommunstyrelsen samlat utöver sin uppsiktspflicht.

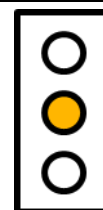
3. Revisionell bedömning

Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida kommunstyrelsen, utifrån sin samordnade roll, har en ändamålsenlig process för verksamhets- och ekonomistyrning som leder till god ekonomisk hushållning.

Den sammantagna bedömningen är att verksamhets- och ekonomistyrningen inte helt är ändamålsenlig, men att det skett och pågår en utveckling som inneburit successiva förbättringar, där kommunstyrelsens budget- och uppföljningsprocesser präglas av en god struktur. Det tvärsektoriella arbetssättet har successivt utvecklats och etablerats. Genom styrmodell, struktur och ledningsstödssystem skapas för den komplexa verksamheten en helhet för verksamhets- och ekonomistyrningen.

3.1. Bedömningar mot revisionsfråga

Revisionsfråga	Kommentar
Finns det tillräckliga riktlinjer och principer för ekonomi- och verksamhetsstyrningen?	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Vi bedömer att det delvis saknas tillräckliga riktlinjer och principer för ekonomi- och verksamhetsstyrningen.</p> <p>Den nya styrmodellen omfattas sedan år 2020 av särskilt beslut i fullmäktige (även om den sedan tidigare etablerats och legat till grund för fullmäktiges budgetar sedan 2018 års fullmäktigebudget).</p> <p>Det finns i samband med fullmäktigebudgeten beslut om god ekonomisk hushållning och hur utvärdering ska ske.</p> <p>Utifrån vad som framkommer i intervjuerna, anser vi att programmet Hållbara Växjö ytterligare behöver tydliggöras i förhållande till arbetet inom styrmodellens huvudprocesser.</p> <p>I samband med beslutet i fullmäktige om den nya styrmodellen hävdades tidigare beslut om riktlinjer för budget, ekonomiska rapporter, bokslut och årsrapporter som senast reviderades år 2018. Vi anser att det är en brist att beredning och beslut om nya riktlinjer inte tagits fram i direkt anslutning till beslutet om att upphäva tidigare dokument. Vi delar uppfattningen att behovet är störst av utvecklade riktlinjer avseende investeringsprocessen, exploaterings-</p>



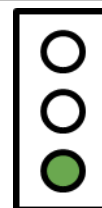
processen och riktlinjerna för hantering av eget kapital.

Vi anser att det för verksamhets- och ekonomistyrningen, inom ramen för god ekonomisk hushållning, saknas finansiella mål som är kopplade till skuldsättning och självfinansiering. Vi rekommenderar att utveckla finansiella mål som är kopplade till skuldsättning och självfinansiering av investeringar, och att dessa finansiella mål kopplas till ett koncernperspektiv med ett långsiktigt perspektiv.

Efterlevs riktlinjerna och styrprinciperna?

Uppfyllt

Vi bedömer att det finns en efterlevnad av riktlinjerna och styrprinciperna. Vi grundar bedömningen på att granskningen visar att det tvärsektoriella arbetssättet inom ramen för processerna har utvecklats och etablerats, även om det finns kvarstående utmaningar i att hantera arbetet i huvudprocesserna i förhållande till linjeorganisationen.



Finns det en fungerande budget- och uppföljningsprocess?

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att kommunstyrelsens budget- och uppföljningsprocesser präglas av en god struktur. Det tvärsektoriella arbetssättet har successivt utvecklats och etablerats. Genom styrmodell, struktur och systemstöd för verksamhetsstyrning skapas för den komplexa verksamheten en helhet för verksamhets- och ekonomistyrningen.

Vi anser dock att framförhållningen och långsiktigheten kan öka i det arbete som sker, även om en utveckling har skett med befolkningsprognoser och att bättre fånga lokalinvesteringars konsekvenser på driftbudgeten.

I beredningens förslag till budget borde, trots rådande osäkerhet kring finansiella förutsättningar, planårens bedömda kostnadsutveckling framgå, utifrån nuvarande kunskap om verksamheternas kostnadsutveckling. Detta skapar transparens åt såväl driftbudgeten, men även bedömning av kommande kassaflöde och balanserad ställning.

I sammanhanget anser vi även att planerade investeringar (och ev. investeringsramar för mindre investeringar på nämndnivå) och exploateringsutgifter borde vara en del som omfattar beslut om budget och plan.

Vi rekommenderar att budgetens planår i större utsträckning nyttjas för att med större framförhållning ge uppdrag och att lägga beting om kostnadsreduktioner, vilka ger större utrymme för att tydliggöra och kommunicera uppdrag och åtgärder till huvudprocessägare och berörda nämnder.

Vi anser att det är en styrka att i budgetprocessen tillämpa en övergripande resursfördelningsmodell. Vi anser dock att modellen behöver ses över vad avser former för kalibrering mot verkligt utfall, åtminstone årligen i samband med en ny budgetpro-



cess, samt om möjligt förenklas med koppling till de årligen uppdaterade befolkningsprognoserna.

Vi bedömer att det finns rutiner för att återkoppla nämndernas verksamhetsmässiga och ekonomiska utveckling till kommunstyrelsen. Det finns en tydlighet som skapar överblick mellan budgetens mål och uppdrag och den återrapportering som sker. Återrapporteringen avseende huvudprocessernas mål och uppdrag sker först i samband med delårsrapporten. Vi rekommenderar en förenklad redovisning redan efter tertial 1 som enbart innehåller befarade avvikelser avseende uppdragen.

Vi anser vidare att prognosarbetet behöver ses över och förbättras, där bedömda överskott tidigt på året inte "avrundas" till i paritet med budget. Årets tidiga signaler är viktig input till beredningsarbetet inför kommande budget. Vidare kan analysen stärkas, bland annat avseende tydligare koppling till kostnadsdrivande volymtal och en avstämning mot de förutsättningar som låg till grund för den centrala resursfördelningen.

Vi anser att i den mån nämnderna tillåts nyttja eget kapital, bör detta ske genom ett tilläggsanslag i budgetramen för ökad transparens i budget och tydlighet i återrapporteringen.

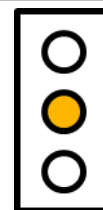
Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan styrelsen och nämnderna?

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att det delvis finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och nämnderna. Av intervjuerna framgår att det på nämnnivå finns en acceptans för det beredande arbetet som kanaliseras genom huvudprocesserna, samt att nämnden företrädesvis har att effektuera vad som följer av fullmäktiges budget.

Vi anser dock att det finns anledning att tydliggöra nämndernas roll i planering och uppföljning. Avseende de beredande processerna rekommenderar vi att till styrmodellen tydliggöra nämndens roll i förhållande till huvudprocessernas arbete. Eventuellt genom nämndens möjlighet att yttra sig om huvudprocessernas förslag inför förestående budgetberedande process

Vi bedömer att det tvärsektoriella arbete som sker inom ramen för huvudprocesserna gagnar en helhet. Samtidigt kan det, inom ramen för huvudprocesserna, när flera nämnder (och bolag) är inblandade i samma mål och uppdrag, uppstå otydligheter om vem som bär ansvar för ett eventuellt bristande utfall. Till delar kan även nödvändig prioritering inom huvudprocesserna komma i konflikt med linjeorganisationens formella ansvar för verksamhet och ekonomi. I dessa avseenden behöver nämndernas förhållande till huvudprocesserna tydliggöras.



Utövar kommunstyrelsen sin uppsiktsplikt i tillräcklig omfattning vad gäller nämndernas uppföljning av verksamhet och ekonomi?

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att kommunstyrelsens har en systematik för att följa upp nämndernas verksamhet och ekonomi. Det finns genom systemstöd för verksamhetsstyrning en enhetlig struktur för återrapportering. Enhetligheten i rapporteringen stödjer överblicken.

Gällande återrapportering av intern kontroll till kommunstyrelsen anser vi att denna bör ske senast i samband med att kommunstyrelsen behandlar årsredovisningen. Vi rekommenderar att återrapportering av intern kontroll till kommunstyrelsen sker innan årsredovisningen behandlas.

Till delar kan uppföljningen av uppdrag vara svår att relatera till en specifik nämnd, då återrapporteringen sker inom ramen för huvudprocesserna.

Vidare kan hur uppsikten utövas tydliggöras genom en beskrivning över hur kommunstyrelsen samlat utöver sin uppsiktsplikt.



3.2. Rekommendationer

Vi rekommenderar

- att utveckla finansiella mål som är kopplade till skuldsättning och självfinansiering av investeringar, och att dessa finansiella mål kopplas till ett koncernperspektiv med ett långsiktigt perspektiv.
- att se över hur processen för investerings- och exploateringsutgifter bättre kan kopplas till budgetprocessen.
- att för att skapa framförhållning och öka transparensen i den ekonomiska planeringen genom att aktivt nyttja budgetens planår.
- att se över den övergripande resursfördelningsmodellen, med avstämningar mot verkligt utfall och som modell för övergripande resursfördelning se över möjliga förenklingar kopplat till de årligen uppdaterade befolkningsprognoserna.
- att genom en förenklad redovisning redan efter tertial 1 redovisa befarade avvikelser i mål och uppdrag.
- att i den mån nämnderna tillåts nyttja eget kapital, låta detta ske genom ett tilläggsanslag i budgetramen för ökad transparens i budget och tydlighet i återrapporteringen.
- att i förhållande till styrmodellen tydliggöra nämndens roll i förhållande till huvudprocessernas arbete. Eventuellt genom nämndens möjlighet att yttra sig om huvudprocessernas förslag inför förestående budgetberedande process.
- att återrapportering av intern kontroll till kommunstyrelsen sker innan årsredovisningen behandlas.
- att tydliggöra och dokumentera hur kommunstyrelsen utöver sin uppsiktsplikt.

2021-03-18

Lena Salomon

Uppdragsledare

Jörn Wahlroth

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Växjö kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2020-08-10. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.