

Till

Kommunstyrelsen

För kännedom

Fullmäktiges presidium

Revisionsgranskning, ekonomistyrning och prognosarbete

Kumla kommuns revisorer har gett KPMG i uppdrag att granska om kommunens övergripande ekonomistyrning är ändamålsenlig samt att granska om kommunens prognosarbete är ändamålsenligt och resulterar i prognoser som fungerar som korrekta beslutsunderlag. I granskningen ingår även att översiktligt kartlägga kommunens ekonomiska situation med särskilt fokus på kommunkoncernens belåningsgrad.

Vår samlade bedömning utifrån utförd granskning är att kommunens övergripande ekonomistyrning till stora delar är ändamålsenlig. Vi anser dock att nämnder som uppvisar budgetunderskott mer aktivt måste arbeta med frågan och ge tydligare uppdrag kring åtgärder samt säkerställa uppföljning av dessa beslut. Ur detta perspektiv är den ekonomiska styrningen inte ändamålsenlig idag. Tydligare riktlinjer för kommunens ekonomiska uppföljningsarbete, där krav på insatser vid ekonomiska avvikelser under löpande år framgår, skulle kunna bidra till ett förbättrat arbete i nämnderna.

Kommunens styrmodell och budgetprocess skapar en struktur som är en viktig grund för att kunna arbeta med långsiktig planering på ett strategiskt sätt och styra verksamheterna mot kommunfullmäktiges strategiska områden och vision. Vi ser positivt på att kommunen utvecklar och förnyar styrningen genom den förändringsprocess som inletts av både styrmodell och budgetprocess. I stort anser vi att kommunen har en väl fungerande process, men vi har synpunkter på tydligheten inom ett par områden. Synpunkter som vi anser att kommunen bör ta med i sitt förändringsarbete.

Vi anser att reglerna kring överföring av resultat mellan åren inte är tillräckligt tydliga och vi saknar en tydlig koppling till kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning i dokumentationen kring styrmodellen. Vi ser positivt på att kommunen de senaste åren har lyft in finansiella frågor som berör hela kommunkoncernen i kommunens långsiktiga planering och ser gärna att kommunen utvecklar arbetet med god ekonomisk hushållning i ett koncernperspektiv. Den nya bolagspolicyn är ett led i detta.

I förändringsarbetet av budgetprocessen ser vi det som viktigt att kommunen fortsätter att arbeta med en fördelning som tar hänsyn till förändringar av volymer, lagar och riktlinjer samt andra förändringar i verksamheter som påverkar kostnadsbilden. Analyser och jämförelser med andra kommuner är viktiga inslag, även det genomförs redan idag inom kommunen men arbetet kan utvecklas och behöver på ett tydligt sätt inorporeras i den nya budgetprocessen.

Vi bedömer att en tidigareläggning av budgetbeslutet skulle underlätta och ge bättre förutsättningar för nämnderna att anpassa verksamheten till förändringar i budgeten och vi anser att planeringen av investeringsbudgeten bör vara längre än tre år. Vi anser också att kommunen kan se över och ställa tydligare krav på kalkylerna som ligger till grund för investeringsbeslut.

Vi har också i denna granskning genomfört en analys av prognoser som kommit nämnderna till handa under de senaste åren. I stort anser vi att nämnderna får acceptabla prognoser som ger

förutsättningar för korrekta beslut även om vi noterar något undantag. Vi bedömer kvalitén på dagens prognoser som acceptabel.

Mot bakgrund av genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen och nämnderna bör tillse att beslutad ekonomisk strategi tillämpas, dvs. prioritera i verksamheten så att budgeten hålls.
- Kommunstyrelsen bör, som tillägg till nuvarande riktlinjer för ekonomisk styrning, fastställa och dokumentera ekonomiska styrprinciper som tydliggör hur prognostiserade underskott i en nämnd ska rapporteras och åtgärdas.
- Kommunstyrelsen bör, i den översyn av nuvarande budgetprocess som planeras, säkerställa att volymmätningar och jämförelser med andra kommuner fortsatt är aktiva delar i processen. Kommunen bör vidare överväga tidsplanen för budgetprocessen och se över kraven på investeringskalkyler.
- Kommunstyrelsen bör, i den översyn av nuvarande styrmödel som planeras, fortsätta att arbeta med, utveckla och förtydliga arbetet med långsiktig planering i ett koncernperspektiv. Kopplingen till kommunallagen och god ekonomisk hushållning bör också förtydligas.

Revisorerna önskar att kommunstyrelsen inkommer med synpunkter på granskningen samt denna skrivelse, senast den 22 maj.

För revisorerna i Kumla kommun



Anders Svärd
Ordförande revisionen (2018)



Granskning av ekonomistyrning och prognosarbete

Rapport

Kumla kommun

KPMG AB

2019-03-11

Antal sidor 17



Kumla kommun

Granskning av ekonomistyrning och prognosarbete

2019-03-11

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Kommunens organisation	6
3.2	Ekonomisk situation	6
3.3	Kommunens styrmodell	7
3.4	Budgetprocessen	11
3.5	Ekonomisk uppföljning	14
3.6	Kommunala bolag	15
3.7	Slutsats och rekommendationer	16



Kumla kommun

Granskning av ekonomistyrning och prognosarbete

2019-03-11

1 Sammanfattning

Granskningens huvudsyfte är att undersöka om kommunens övergripande ekonomistyrning är ändamålsenlig samt att granska om kommunens prognosarbete är ändamålsenligt och resulterar i prognoser som fungerar som korrekta beslutsunderlag. I granskningen ingår även att översiktligt kartlägga kommunens ekonomiska situation med särskilt fokus på kommunkoncernens belåningsgrad.

Vår samlade bedömning utifrån utförd granskning är att kommunens övergripande ekonomistyrning till stora delar är ändamålsenlig. Vi anser dock att nämnder som uppvisar budgetunderskott mer aktivt måste arbeta med frågan och ge tydligare uppdrag kring åtgärder samt säkerställa uppföljning av dessa beslut. Ur detta perspektiv är den ekonomiska styrningen inte ändamålsenlig idag. Tydligare riktlinjer för kommunens ekonomiska uppföljningsarbete, där krav på insatser vid ekonomiska avvikelser under löpande år framgår, skulle kunna bidra till ett förbättrat arbete i nämnderna.

Kommunens styrmodell och budgetprocess skapar en struktur som är en viktig grund för att kunna arbeta med långsiktig planering på ett strategiskt sätt och styra verksamheterna mot kommunfullmäktiges strategiska områden och vision. Vi ser positivt på att kommunen utvecklar och förnyar styrningen genom den förändringsprocess som inletts av både styrmodell och budgetprocess. I stort anser vi att kommunen har en väl fungerande process, men vi har synpunkter på tydligheten inom ett par områden. Synpunkter som vi anser att kommunen bör ta med i sitt förändringsarbete. Som alla processer som rör styrning av större organisationer är det viktigt att arbeta med förankring. Styrmodellen ger förutsättningar till att skapa delaktighet bland medarbetarna i kommunen och det är viktigt att kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer att styrmodellen når ut i alla verksamheter. Mer konkret har vi synpunkter på tydligheten i reglerna kring överföring av resultat mellan åren och vi saknar en tydlig koppling till kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning i dokumentationen kring styrmodellen. Vi ser positivt på att kommunen de senaste åren har lyft in finansiella frågor som berör hela kommunkoncernen i kommunens långsiktiga planering och ser gärna att kommunen utvecklar arbetet med god ekonomisk hushållning i ett koncernperspektiv. Den nya bolagspolicyn är ett led i detta.

I förändringsarbetet av budgetprocessen ser vi det som viktigt att kommunen fortsätter att arbeta med en fördelning som tar hänsyn till förändringar av volymer, lagar och riktlinjer samt andra förändringar i verksamheter som påverkar kostnadsbilden. Analyser och jämförelser med andra kommuner är viktiga inslag, även det genomförs redan idag inom kommunen men arbetet kan utvecklas och behöver på ett tydligt sätt inorporeras i den nya budgetprocessen.

Vi bedömer att en tidigareläggning av budgetbeslutet skulle underlätta och ge bättre förutsättningar för nämnderna att anpassa verksamheten till förändringar i budgeten och vi anser att planeringen av investeringsbudgeten bör vara längre än tre år. Vi anser också att kommunen kan se över och ställa tydligare krav på kalkylerna som ligger till grund för investeringsbeslut.

Vi har också i denna granskning genomfört en analys av prognoser som kommit nämnderna till handa under de senaste åren. I stort anser vi att nämnderna får



Kumla kommun

Granskning av ekonomistyrning och prognosarbete

2019-03-11

acceptabla prognoser som ger förutsättningar för korrekta beslut även om vi noterar något undantag. Vi bedömer kvalitén på dagens prognoser som acceptabel.

Mot bakgrund av vår granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen och nämnderna bör tillse att beslutad ekonomisk strategi tillämpas, dvs. prioritera i verksamheten så att budgeten hålls.
- Kommunstyrelsen bör, som tillägg till nuvarande riktlinjer för ekonomisk styrning, fastställa och dokumentera ekonomiska styrprinciper som tydliggör hur prognostiserade underskott i en nämnd ska rapporteras och åtgärdas.
- Kommunstyrelsen bör, i den översyn av nuvarande budgetprocess som planeras, säkerställa att volymmätningar och jämförelser med andra kommuner fortsatt är aktiva delar i processen. Kommunen bör vidare överväga tidsplanen för budgetprocessen och se över kraven på investeringskalkyler.
- Kommunstyrelsen bör, i den översyn av nuvarande styrmodell som planeras, fortsätta att arbeta med, utveckla och förtydliga arbetet med långsiktig planering i ett koncernperspektiv. Kopplingen till kommunallagen och god ekonomisk hushållning bör också förtydligas.



Kumla kommun

Granskning av ekonomistyrning och prognosarbete

2019-03-11

2 Inledning/bakgrund

Kumla kommun redovisade ett överskott på 81 mnkr för år 2017. Överskottet kan till stor del förklaras av realisationsvinster från tomtförsäljning, vilket gav ett överskott med ca 29 mnkr.

Även om 2017 års resultat med god marginal uppnådde det av fullmäktige fastställda resultatmålet kan vi konstatera att driftredovisningen visar en negativ avvikelse mot budget med 12 mnkr.

De nämnder som visar beloppsmässigt störst negativa avvikelser är nämnd för livslångt lärande (minus 5 mnkr) samt socialnämnden (minus 8 mnkr). Detta trots att socialnämnden under 2017 fick ett tillskott på 7,1 mnkr.

Vi kan också konstatera att de underskott som nämnd för livslångt lärande respektive socialnämnden uppvisade 2017 inte överfördes till 2018 i enlighet med den av fullmäktige fastställda styrmodellen. Vi menar att denna typ av avsteg från den fastställda styrmodellen kan innebära en risk för att det skapas acceptans för bristande budgetföljsamhet.

Följsamhet till fastställd budget är av stor vikt för en långsiktigt hållbar ekonomi. Inte minst mot bakgrund av att kommunens egna beräkningar visar att verksamhetens kostnader inom några år kommer att överstiga intäkterna om inga förändringar genomförs.

År 2016 hade Kumla kommun näst högst låneskuld per invånare av Sveriges samtliga kommunkoncerner. Kommunkoncernens låneskuld uppgick då till drygt 100 tkr per invånare. Samtidigt innebär den prognostiserade befolkningstillväxten och demografin ett fortsatt stort behov av investeringar. Den granskning revisorerna genomförde under 2017 av koncernsamordningen visade att god ekonomisk hushållning i ett koncernperspektiv är ett utvecklingsområde.

Sammantaget framhäver de förhållanden som redovisats ovan på ett tydligt sätt behovet av en god ekonomisk hushållning, vilket i sin tur har bidragit till att revisorerna i sin risk- och väsentlighetsanalys lyft fram en granskning av kommunens övergripande ekonomistyrning som ett prioriterat område.

Kommunrevisionen har under 2017 års granskning ställt en enkät till kommunstyrelsens ledamöter med frågor kring bland annat ekonomisk uppföljning. Enkäten visar att många ledamöter inte upplever att styrelsen följer upp att åtgärder vidtas vid ekonomiska avvikelser inom nämnder och bolag. Utifrån denna information önskar kommunrevisionen också titta närmare på prognosarbetet och hanteringen av ekonomiska avvikelser då detta är av stor betydelse för bland annat kostnadskontroll och prioriteringar. Beslut måste kunna fattas och följas upp utifrån korrekta underlag.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningens huvudsyfte är att undersöka om kommunens övergripande ekonomistyrning är ändamålsenlig samt att granska om kommunens prognosarbete är ändamålsenligt och resulterar i prognoser som fungerar som korrekta beslutsunderlag. I granskningen ingår även att översiktligt kartlägga kommunens ekonomiska situation med särskilt fokus på kommunkoncernens beläningsgrad.



Kumla kommun

Granskning av ekonomistyrning och prognosarbete

2019-03-11

Granskningen har utgått från följande revisionsfrågor:

- Vilka system, vilka rutiner och vilken organisation har kommunen för ekonomistyrning och ekonomisk planering på kort och lång sikt?
- Tas hänsyn till befolkningsutveckling, omvärldsanalyser och andra faktorer i denna planering?
- Hur hanteras arbetet med långsiktig planering av investeringar och hur sker den politiska förankringen kring planeringen samt prioriteringar för olika investeringar?
- Är beslutsunderlaget för politiska ställningstaganden väl underbyggt? Hur beaktas framtida driftskostnader?
- Hur hanteras finansieringsfrågor i samband med planeringen?
- Är kommunens styr- och budgetprocess kopplad till beslutade mål utifrån god ekonomisk hushållning?
- Finns koppling mellan kommunens mål utifrån god ekonomisk hushållning och kommunens krav på de kommunala bolagen?
- Utvärderar kommunen den långsiktiga planeringen?
- Finns riktlinjer för kommunens prognosarbete?
- Hur hanteras avvikelser mot budget under löpande år, finns tydliga krav vid ekonomiska avvikelser?
- Ger rapporteringen till respektive nämnd en tydlig och rättvisande bild av ekonomin, har nämnderna erhållit korrekta prognoser?

I granskningen ingår även att genomföra en översiktlig analys av kommunens ekonomiska situation, en kartläggning av kommunens finansiella nyckeltal, kostnadsutveckling och skatteintäkter med ett särskilt fokus på belåningsgrad inom kommunen och kommunkoncernen. Jämförelser med liknande kommuner kommer att genomföras.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 1 och 6 §§
- Budget 2018, inklusive Riktlinjer för ekonomisk styrning
- Kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning
- Kommunens interna styrdokument inom området så som riktlinjer för ekonomisk styrning, direktiv för mål och medel, instruktioner för arbetet med målstyrning och budget med flera.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstemän.

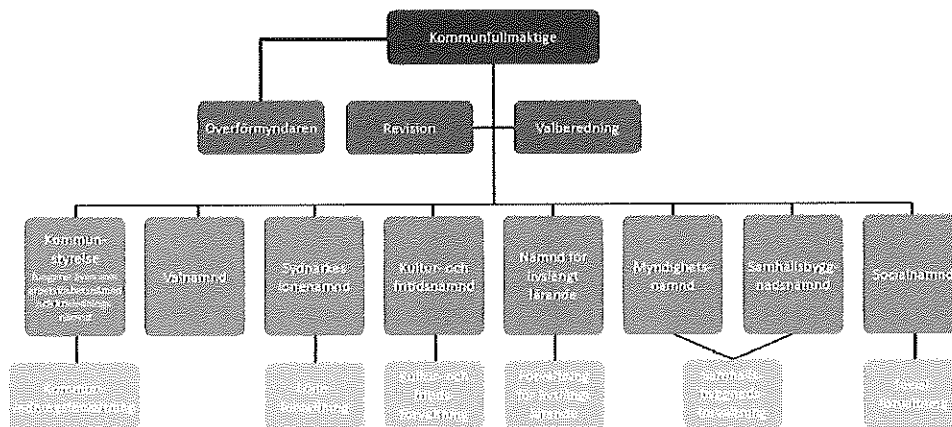
Rapporten är faktakontrollerad av kommunens ekonomichef.

3 Resultat av granskningen

3.1 Kommunens organisation

Kumla kommuns nämndorganisation består av åtta nämnder som ansvarar för den löpande verksamheten inom sina specifika verksamhetsområden. De verkställer beslut fattade av fullmäktige och förbereder ärenden som ska fastställas av fullmäktige.

Enligt kommunallagen har kommunstyrelsen ett ekonomiskt ansvar för kommunen, samt ansvar för att leda, planera, samordna och följa upp allt arbete inom kommunen. Därtill har kommunstyrelsen uppsiktsplikt över övriga nämnder och bolag inom kommunen. Till sin hjälp har nämnder och styrelser en förvaltningsorganisation som i stort följer nämndorganisationen.



Viss del av kommunens verksamhet drivs i bolagsform. Kommunstyrelsen ansvarar även för uppföljning av den av bolag drivna verksamheten.

3.2 Ekonomisk situation

Vi har gjort en översiktlig genomgång av kommunens ekonomiska situation med fokus på finansiella nyckeltal. Diagram och analyser finns i Bilaga 1. Här följer en sammanfattning.

Kommunen har en förhållandevis stark balansräkning jämfört med andra kommuner. Detta genom att kommunens egna kapital är betydligt högre än genomsnittskommunen. Kommunen har också en låg skuldsättningsgrad men som vi redan i inledningen har konstaterat har kommunkoncernen bland de högsta låneskulderna per invånare i Sverige. Detta på grund av att belåning i de kommunala bolagen är hög.

Trots den höga belåningen har kommunkoncernen, relativt genomsnittskommunen, fortfarande en stark soliditet på knappt 23 % att jämföra med genomsnittskommunen med drygt 15 %. Noterbart är dock att soliditeten hos genomsnittskommunen har en positiv utveckling de senaste fem åren och Kumlas soliditet är i princip oförändrad.



Kumla kommun

Granskning av ekonomistyrning och prognosarbete

2019-03-11

Med en situation med högre avskrivningsnivå och högre räntekostnader än andra kommuner finns ett mindre utrymme för övriga verksamhetskostnader.

När det gäller verksamhetskostnader (nettokostnad) per kommuninvånare har Kumla kommun gått ifrån att vara lägre än genomsnittskommunen 2013 till att vid den senaste mätningen (2017) vara högre än genomsnittskommunen. Högre kostnader, relativt andra kommuner, påverkar resultatet och i förlängningen även kommunens soliditet. Fler faktorer påverkar förstås utvecklingen. Kumla kommun är till exempel en växande kommun vilket ställer större krav på investeringar än för många andra kommuner.

Denna analys är översiktlig och går inte ner på detaljnivå men vi kan utläsa signaler som visar på att det finns utmaningar för kommunen. Med höga verksamhetskostnader finns sannolikt också större utrymme till effektiviseringar i Kumla kommun jämfört med genomsnittskommunen. Vi rekommenderar kommunen att fortsätta och fördjupa sitt planerings- och analysarbete för att få en så bra plattform som möjligt för sin långsiktiga planering.

Vi noterar också att kommunen enligt statistiken har en dyr gymnasieskola och en billig individ- och familjeomsorg. Diagram och kommentarer kring denna analys finns i bilaga 1.

3.3 Kommunens styrmodell

I kommunallagen 11 kap. 1 § framgår att kommunfullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen.

I förarbetena till lagen anges att det är angeläget att kommunernas styrmodell slår fast principer och strategier med mer långsiktigt perspektiv. Det vill säga längre än budgetperspektivets tre år. Det är inte helt tydligt i instruktionerna till Kumla kommuns styrmodell men många av de uppsatta målen är av långsiktig karaktär.

Kumlas styrdokument har ingen koppling till god ekonomisk hushållning. Det framgår inte att syftet med målstyrning är att bedöma om god ekonomisk hushållning har uppfyllts eller inte uppfyllts inom kommunen. Oavsett om kopplingen till god ekonomisk hushållning framgår av styrmodellen eller inte så är det detta som faktiskt är huvudsyftet med styrmodellen som för Kumla kommuns del uppfylls genom uppföljning av de uppföljningsmått som ingår i kommunens styrmodell och som slutgiltigt är kopplade till kommunens vision. Men, som sagt, kopplingen till god ekonomisk hushållning saknas i dokumentationen kring kommunens styrmodell idag. I kommunens styrmodell framgår istället att syftet med modellen är att säkerställa att kommunen rör sig i linje med den politiska viljeinriktningen som fastställts i kommunens "Vision 2025". Visionen är nedbruten i nio strategiska områden som bedöms viktiga att arbeta med för att visionen ska uppnås. Inom de nio områdena har sedan fullmäktige tagit fram målsättningar för hela kommunen, och nämnderna har i sin tur utgått från fullmäktiges målsättningar för att skapa egna mål.

Styrmodellen bygger på tre nivåer;

- Vision
- Politiska målsättningar inom de strategiska områdena
- Uppföljningsmått som följs upp två gånger årligen



Kumla kommun

Granskning av ekonomistyrning och prognosarbete

2019-03-11

Tanken är att ett tydligt och välkänt styrsystem för hur man styr gör det enklare för chefer och medarbetare att fokusera på vad politiken styr emot – kommunens vision och strategiska områden. Enligt styrmodellen bildar kommunfullmäktigemålen och de nämndspecifika målen tillsammans till en helhet som bidrar till att visionen för Kumla uppnås.

De strategiska områdena som fullmäktige fastställt är:

- Demokrati och dialog
- Service och tillgänglighet
- Medarbetare
- Ekonomiska resurser
- Folkhälsa, vård och omsorg
- Utbildning och livslångt lärande
- Kultur och fritidsliv
- Miljö, trygghet och teknik
- Boende, infrastruktur och näringsliv

När det kommer till den ekonomiska styrningen får det strategiska området *"Ekonomiska resurser"* stor betydelse. Fullmäktiges politiska målformulering lyder:

"Kumla kommun använder våra ekonomiska resurser på ett ansvarfullt och produktivt sätt".

Utifrån denna formulering fastställs de kommunövergripande styrmåtten där sju uppföljningsmått har tagits fram avseende det strategiska området *"Ekonomiska resurser"* (se bilaga 2). Fram till och med 2017 fanns det inom kommunen fyra mål, vilka 2018 kompletterades med mål kring inköp med avseende på hållbarhet samt ett mål avseende avtalstrohet. Från 2018 och framåt ställde kommunen också högre krav på resultatmålet och gick från ett krav på att resultatet skulle motsvara 1,5 % till 2,5 % av skatteintäkter och generella bidrag. Kommunen stärkte också upp målet kring långfristig låneskuld, från och med 2018 års budget finns inte bara ett mål kring maxbelåning i kommunen utan även ett mål för att begränsa borgensåtagandena vilket främst rör borgensåtaganden avseende de kommunala bolagens långsiktiga låneskuld.

Nämnderna och kommunstyrelsen har således fått i uppdrag att i budgetprocessen ge förslag på mål och uppföljningsmått som harmonierar med fullmäktiges politiska målsättningar. Uppföljningsmått ska mäta måluppfyllelsen på ett relevant sätt. När det kommer till nämnderna påverkas de framförallt av målet att alla nämnder ska klara sin verksamhet inom tilldelad budget vilket också framgår av budgetdokumentet.

"Nämndernas förmåga att hålla kostnaderna inom beslutad budgetram är viktigt för stabiliteten i den ekonomiska planeringen. Stora årliga underskott i den löpande verksamheten skapar en osäkerhet i såväl prognosarbete som i utrymme för politiska prioriteringar av de ekonomiska resurserna."

Utöver de ekonomiska kraven bryter nämnderna ned, som beskrevs ovan, fullmäktiges politiska målsättningar till mätbara uppföljningsmått inom de strategiska områden som är aktuella för nämndens verksamhet. Utvärdering av uppföljningsmått görs i samband med delårsrapporten och i årsredovisningen.

Nämndernas måluppfyllelsegrad påverkar också nämndens ekonomiska förutsättningar då de ligger till grund för hantering av överfört resultat mellan åren. I kommunens



Kumla kommun
Granskning av ekonomistyrning och prognosarbete

2019-03-11

riktlinjer för ekonomisk styrning reglerar överföring av resultat mellan åren. Följande regler finns:

1. Nämndernas budgetavvikelser kan balanseras över till nytt år, helt eller delvis.
2. Vid bedömningen av överfört resultat ska hänsyn tas till:
 - a. Faktorer som nämnden inte kunnat påverka under budgetåret.
 - b. Överskott från kapitalkostnader uppkomna vid icke genomförda investeringar.
 - c. Nämndernas måluppfyllelsegrad.
3. Kommunens samlade ekonomiska situation är alltid överordnad resultatöverföringens storlek.

I årsredovisningen för 2017 hade nämnd för livslångt lärande ett underskott på 4,6 mnkr och socialnämnden ett underskott på 8,2 mnkr. Ingen av nämnderna behövde ta med dessa underskott från 2017 till 2018. Däremot ställdes det i beslutet från kommunfullmäktige (KF 2018 § 16) krav på att båda nämnderna ska överlämna åtgärdsplaner för att få budget i balans till kommunstyrelsen i maj 2018. Även samhällsbyggnadsnämnden gjorde en negativ budgetavvikelse om 2,2 mnkr 2017. De fick ta med sig hälften av underskottet (1,1 mnkr) över till 2018.

Under 2018 har kommunen genomfört en intern uppföljning och utvärdering av styrmodellen. Utvärderingen är gjord genom intervjuer med förvaltningsledningarna i kommunen. Utifrån denna uppföljning har kommunen noterat ett antal förbättringsområden och kommer ta med dessa i sitt arbete med att utveckla en uppdaterad styrmodell och en ny vision. Arbetet inleds under 2019 och beräknas pågå i ett par år.

3.3.1 Bedömning

Kommunens styrmodell skapar en struktur som är en viktig grund för att bland annat kunna arbeta med långsiktig planering på ett strategiskt sätt och styra verksamheterna mot kommunfullmäktiges strategiska områden och vision. Styrmodellen möjliggör också till delaktighet bland medarbetarna i kommunen och det är viktigt att kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer att styrmodellen når ut i alla verksamheter. Kommunen bör också noggrant lyssna på de förslag och förbättringar och utveckling som inkommer från organisationen.

Vi bedömer att styrmodellen kan förtydliga sin koppling till kraven i kommunallagen om god ekonomisk hushållning. Även om dessa krav givetvis ligger till grund för styrmodellen framgår inte någon sådan koppling av kommunens dokumentation.

Redovisningen av uppföljningsmått är tydlig och det finns också kommentarer till utfallet i årsredovisningen, men vi bedömer att framförallt utvärderingen av uppföljningsmått kan förtydligas. Vad innebär att en nämnd har uppfyllt 62 % eller 71 % av sina uppföljningsmål? Innebär det att man levt upp till god ekonomisk hushållning eller inte?

För att effektivt utnyttja sina resurser krävs en god styrning, ett bra samarbete inom kommunen och inte minst en respekt för att budgetar inte får överskridas. Vi har inte i våra intervjuer noterat någon annan inställning än att budgetdisciplinen är viktig. Trots detta och trots att uppföljningsmålen slår fast att nämnderna ska finansiera sin verksamhet inom beviljade budgetramar, noterar vi att det under de senaste åren funnits större budgetavvikelser bland nämnderna. Vi har noterat att kommunstyrelsen under 2018 begärt in konsekvensbeskrivningar från de nämnder som uppvisat störst



Kumla kommun

Granskning av ekonomistyrning och prognosarbete

2019-03-11

avvikelse, vilket är bra, särskilt sedan kommunrevisionen tidigare noterat att några ledamöter upplevt att kommunstyrelsen inte alltid följt upp ekonomiska avvikelser inom kommunens nämnder. Vi bedömer dock att kvalitén på konsekvensbeskrivningarna kan förbättras.

Vi bedömer att systemet för överföring av resultat mellan åren inte är fullt ut tydligt och risken är att överföringen kan upplevas godtycklig. Motiveringarna till besluten om att föra över medel eller inte har inte varit tydliga. Att ha en direkt koppling mellan måluppfyllelsegrad och ekonomiska förutsättningar är bra men kopplingen bedömer vi i detta fall inte som tillräckligt tydlig. Risken är att budgetdisciplinen blir lägre om nämnder "får kompensation" utifrån otydliga förutsättningar.

Kumla kommun står inför ekonomiska utmaningar och investeringar vilket kommer att innebära större behov av en långsiktig ekonomisk styrning. Vi ser ur detta perspektiv positivt på att kommunen under de senaste åren (2018 och 2019) har stärkt de långsiktiga finansiella perspektiven i sina uppföljningsmål. Detta genom att höja kraven på resultatmålet från 1,5 % till 2,5 % i jämförelse med skatteintäkter och generella bidrag. Detta skapar bättre långsiktiga förutsättningar för kommunen men trots höjningen räcker sannolikt inte 2,5 % för att i egen regi finansiera framtida investeringsbehov inom kommunen. Höjningen förbättrar helt klart kommunens förutsättningar och beredskap att hantera framtida ekonomiska utmaningar, men frågan är om det är rätt nivå eller om den behöver höjas ytterligare. SKL har vid flera tillfällen diskuterat behovet för kommuner att sätta tuffare resultatmål, upp mot fem procent. Vi rekommenderar kommunen att ta med frågan kring nivåer på de finansiella målen i sitt utvecklingsarbete av kommunens styrmodell.

Kommunen har också sett över målen kopplade till kommunens låneskuld. Kumla har en låg skuld i kommunen men en hög skuld i de kommunala bolagen. Sammantaget har Kumla kommun bland de högsta låneskulderna per invånare av Sveriges samtliga kommunkoncerner. Detta faktum har tidigare år diskuterats och belysts i budgetsammanhang både skriftligen i budgetdokument och, enligt våra intervjuer, även i diskussionerna och processerna fram till färdig budget och styrmodell. Först 2018 blev det en aktiv del i kommunens ekonomistyrning, detta skedde genom begränsningen av kommunens borgensåtaganden som från 2018 är ett uppföljningsmått som kompletterar det uppföljningsmått kring kommunens egen upplåning som funnits sedan tidigare. Vi ser positivt på att kommunen lyfter finansiella frågor i kommunens långsiktiga planering och välkomnar detta komplement till tidigare finansiella mål inom kommunen.

Vi noterar att kommunen inlett ett arbete med att se över både styrmodell och budgetprocess i kommunen. Vi ser positivt på att kommunen utvärderar sin styrmodell. Det är viktigt att de mest väsentliga processerna kring verksamhetsstyrning och långsiktig planering identifieras och följs upp regelbundet. Detta kan även gälla andra planer än själva styrprocessen. I granskningen har vi bland annat noterat arbete med att ta fram ett nytt lokalförsörjningsprogram som fastställdes av fullmäktige i januari 2019. Ett lokalförsörjningsprogram är, rätt anpassat och använt, ett mycket bra verktyg för att stärka den långsiktiga styrningen.

3.4 Budgetprocessen

Kommunens budgetmodell bygger på treåriga budgetramar som revideras årligen. Budgetprocessen är tätt sammankopplad med kommunens styrmodell och arbetet med de båda är till stor del integrerade. Beslut om budget och nya mål tas i kommunfullmäktige i slutet av november varje år och processen på övergripande nivå följer årshjulet som presenterats nedan:



Kommunens ekonomistyrning och ekonomiska strategi för budgetåret 2019 beskrivs i Budget 2019 och verksamhetsplan 2020-2021. I budgetdokumentet ingår bland annat information om kommunfullmäktiges mål och styrmått, styrmodellen, budgetförutsättningar som skatteprognos, generella statsbidrag och utjämning. Det finns också en omvärldsanalys, information om befolkningsutvecklingen samt drift-, resultat- och investeringsbudget för perioden. Någon analys av förutsättningarna för god ekonomisk hushållning i ett längre tidsperspektiv sker inte i budgetdokumentet. Däremot finns en långtidsprognos i anvisningarna som skickades ut inför arbetet med budget 2019; "Direktiv för mål och medel 2019". Här framgår tydligt att kostnaderna under den kommande tioårsperioden kommer att öka snabbare än intäkterna. Kommunen för också ett resonemang kring detta och vilka effekter det får för kommunen. I dokumentet framgår också att kommunen måste vidtaga åtgärder för att hantera utmaningarna på lång sikt. Text från direktiven:

"Med tanke på det begränsade ekonomiska utrymmet som bedöms uppstå i slutet av planperioden uppmanas nämnderna att vara ytterst restriktiva i sin begäran om budgetutökningar. Nya behov måste i första hand mötas genom omprioriteringar i



Kumla kommun

Granskning av ekonomistyrning och prognosarbete

2019-03-11

nämndernas befintliga budget. I samband med beredningen av mål och medel under hösten måste en strategi tas fram som anger åtgärder för att lösa kommunens långsiktiga finansieringsbehov.”

Någon strategi togs inte fram under hösten utan istället har kommunen sett över budgetprocessen för år 2020 och framåt. Mer om detta nedan. Först går vi genomgång av hur processen ser ut idag.

Budgetprocessen är en kontinuerlig process som löper över hela året men processen kan sägas starta med "Direktiv för mål och medel 2019" som beslutades på kommunstyrelsen 2018-03-07. Här fastställs de preliminära drifts- och investeringsramarna för de olika nämnderna. De preliminära ramarna är uppräknade från tidigare år utifrån vissa antaganden som framgår av direktivet. Det rör ökade lönekostnader, uppräkning av intäkter, kapitalkostnader med mera. Inga volymförändringar påverkar de preliminära driftsramarna.

Efter detta arbetar driftsnämnderna med sina förutsättningar och bereder budgetfrågan internt. I detta skede analyserar nämnderna sina volymförändringar och prognostiserar förändringar i elevantal, antal boende eller andra parametrar. Dessa volymförändringar baseras på nämndernas interna omvärdsbevakning som utgår från befolkningsprognoser, förändringar i lagar och regler, information från olika organisationer och forum som SKL, skolverket, socialstyrelsen med flera. I direktiven från kommunstyrelsen framgår:

”Det huvudsakliga skälet till att äska utökade resurser bör kunna motiveras av volymökningar som ej kan finansieras inom befintlig ram. Med volymökningar avses exempelvis fler antal elever/brukare och utökad produktion till följd av befolkningsökning. Här kan även ingå behovsförändringar till följd av opåverkbara faktorer, ex ändrad lagstiftning.”

I juni månad återkommer driftsnämnderna med sina äskanden som lämnas i enhetliga blanketter som tagits fram för ändamålet. Under sommaren granskas, analyseras och sammanställs äskandena av ekonomiavdelningen inför budgetberedningen som hålls i september månad. I budgetberedningen, eller mål- och medelsberedningen som den kallas, presenteras de olika äskandena från nämnder och bereds och prioriteras för att därefter beslutas av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Fullmäktige fattar normalt beslut om budget för kommande år i slutet av november månad.

Som nämndes ovan ser kommunen över budgetprocessen för 2020 och framåt. Förslaget är att kommunen ska ta bort steget med driftsnämndernas äskanden av utökade medel. Istället kommer driftsnämnderna få mer direkta ramar där de förväntas beskriva vilka åtgärder som kan vidtas för att anpassa verksamheten till tilldelad budgetram. Hur denna förändring kommer se ut i detalj är i skrivande stund inte helt klarlagt.



Kumla kommun
Granskning av ekonomistyrning och prognosarbete

2019-03-11

3.4.1 Investeringar

Även när det gäller investeringar följer kommunen årshjulet som beskrivits ovan och investeringsprocessen är en del av budgetprocessen i övrigt. Även investeringsäskanden lämnas in på enhetliga blanketter som tagits fram för ändamålet av ekonomiavdelningen. I blanketten ska nämndens investeringsäskanden lämnas i prioriteringsordning. Information lämnas om utgift, vilket år i treårsplanen som investeringen avser samt anledning till att investeringen behöver genomföras; lagkrav, ökad volym eller ökad kvalitet. Till varje investering finns det krav på att driftskostnader ska anges. Se text nedan från direktiven:

"Driftkalkyler ska lämnas som beskriver investeringens påverkan på driftbudgeten och med detta innefattas nyttokalkyler, effektmål, eventuella besparingar som följd av investeringen och eller resursåtgång utöver investeringen i form av personal etc."

Flera av de intervjuade anger att det finns idé att lyfta fram mer långsiktiga underhålls- och investeringsbehov som grund till att tydliggöra en sammanhållen bild av kostnader och investeringsbehov i ett längre perspektiv, med andra ord en längre investeringsplanering än idag.

3.4.2 Bedömning

Genom styrmodellens och budgetprocessens årshjul skapas goda förutsättningar för en ändamålsenlig planeringsprocess. Vi bedömer att det finns etablerade forum för långsiktig planering både på nämndnivå och kommunövergripande nivå. Det finns genom ledningsgruppen en plattform för dialog och samverkan på tjänstemannasidan, men liknande forum på politisk nivå saknas. Det finns inget forum för ledamöter i nämnderna att diskutera med ledamöter från andra nämnder, exempelvis en planeringsdag med presidierna från driftsnämnderna tillsammans med ledningsgrupp där varje nämnd redogör för sina budgetbehov eller budgetuppföljning. Denna typ av möten kan skapa en god grund för effektiv resursfördelning och god samverkan inom kommunen.

Vi noterar kommunens planer på att göra om budgetprocessen genom att ta bort driftsnämndernas äskanden av utökade medel för driftkostnader. Utformningen av detta är inte helt klart, men vi vill betona vikten av att i budgetprocessen behålla en fördelning som tar hänsyn till förändringar av volymer, förändringar av lagar eller andra förändringar som påverkar kostnadsbildningen. Vi har noterat att nämnderna i sina egna processer med att ta fram äskningsförslag till budgetberedningen arbetar med jämförelser med andra kommuner och rikssnitt via statistik från Kolada, KKiK, Skolverket och andra aktörer. Vi ser positivt på denna typ av analyser och ser gärna att detta på ett tydligt sätt inkorporeras i den nya budgetprocessen.

Budgetprocessens tidsplan innebär att ett beslut om budget fattas av fullmäktige i slutet av november. Ett beslut så nära starten av räkenskapsåret kan skapa problem för driftsnämnder som är i behov av att ändra sin verksamhet, behov av att stänga ner eller öppna nya avdelningar eller verksamheter, eller i behov av att säga upp eller anställa personal. Ett tidigare budgetbeslut skulle skapa utrymme för att bättre planera för förändringar och ge möjlighet till att anpassa verksamheterna till ändrade förutsättningar. Detta gäller även investeringar där kommunen idag har svårt att få igång sina investeringsprojekt i tid.



Kumla kommun

Granskning av ekonomistyrning och prognosarbete

2019-03-11

Investeringsbudgeten följer samma planering som planeringen för driftsbudgeten och baserar sig på omvärldsanalyser och det planeringsarbete som görs, dels i kommunledningen, dels i förvaltningarna hos driftsnämnderna. Statistiken och prognoserna över befolkningsutvecklingen skulle med fördel kunna kompletteras med en något mer beskrivande omvärldsanalys samt kopplas ihop med det nyantagna programmet för lokalförsörjning, där verksamheternas önskemål om investeringar kan jämföras och utvärderas. Detta i syfte att säkerställa att kommunen satsar på rätt investeringar samt att avgöra det reella behovet av årlig investeringsnivå. Via lokalförsörjningsprogrammet kan även investeringarna förslagsvis planeras efter en något längre tidshorisont än för tre år framåt i tiden som är fallet i nuvarande budgetprocess. Detta för att med en god framförhållning kunna planera och strukturera kommunens samlade lokalbehov i ett nuläge, samt för att i ett längre perspektiv på sikt skapa balans mellan behov, tillgång och efterfrågan på lokaler för kommunens samtliga verksamheter.

Vi anser också att rutinerna och instruktionerna för utformning av investeringskalkyler kan stärkas. Det är bra att driftkalkyler och effektiviseringar ska bifogas till investeringsäskandet men vi saknar tydliga instruktioner och krav för utförandet av investerings- och driftkalkyler samt slutredovisningar.

3.5 Ekonomisk uppföljning

Ekonomisk uppföljning genomförs av förvaltningarna som rapporterar regelbundet till nämnderna. Rutinen är att nämnderna får en uppföljning till varje sammanträde. Vi har noterat något enstaka undantag från denna praxis. Formella krav finns på återrapportering till kommunstyrelsen. Enligt kommunens riktlinjer för ekonomisk styrning ska detta ske till tertialboksluten som lämnas efter april och augusti månads utgång. Dessutom ska månadsrapporter inlämnas efter utgången av mars och oktober. Nämnderna rapporterar också enligt separata instruktioner till kommunens delårsbokslut och årsredovisning.

Det finns inga framtagna riktlinjer för hur kommunens uppföljningsarbete och prognosarbete ska utföras, men ekonomiavdelningen har tagit fram uppföljningsblanketter till nämnderna. Dessa har anpassats något för de olika nämnderna men det är i det stora hela samma dokument i samtliga nämnder.

Vi har heller inte noterat några riktlinjer eller andra krav för hur nämnder och styrelser ska hantera ekonomiska avvikelser under löpande år. Detta är inget som efterlyses i våra intervjuer utan respondenterna anser att det är självklart att åtgärder ska vidtas om underskott prognostiseras och att rutinerna kring den ekonomiska uppföljningen är tydlig. Vi kan samtidigt notera att flera av de nämnder som vi granskar i denna rapport har uppvisat budgetavvikelser utan att tydliga åtgärdsplaner har tagits fram av nämnderna. Åtgärdsplaner för att få budget i balans har tagits fram av socialnämnden och nämnd för livslångt lärande under våren 2018. Detta var dock på uppdrag av kommunstyrelsen och uppdraget har återrapporterats tillbaka till kommunstyrelsen.

Nu när vi har preliminära siffror klara för årsbokslutet 2018 ser nämnd för livslångt lärande ut att klarat en budget i balans, medan socialnämnden gör en stor budgetavvikelse även för 2018.

För att bedöma om rapporteringen till respektive nämnd ger en rättvisande bild av den ekonomiska situationen har vi gjort en kartläggning av den ekonomiska uppföljning



Kumla kommun

Granskning av ekonomistyrning och prognosarbete

2019-03-11

som nämnderna fått ta del av under åren 2015 till 2018. Vi har tittat på samhällsbyggnadsnämnden, nämnd för livslångt lärande och socialnämnden och vi har haft fokus på prognoser. Har nämnderna erhållit korrekta prognoser? Se sammanställning och analys i Bilaga 3.

3.5.1 Bedömning

Vi kan, efter genomgången som framgår av bilaga 3, konstatera att nämnderna i det stora hela får tillförlitliga prognoser. Prognoserna har i något fall haft lite större avvikelser från utfall, framförallt under första halvåret. Under hösten är prognoserna överlag rimligt träffsäkra med något enstaka undantag. Utmaningen i prognosarbetet är att ge så korrekta prognoser som möjligt i ett så tidigt skede som möjligt. Att ge exakta prognoser i april eller maj är svårt men att sträva efter ett så bra beslutsunderlag som möjligt är förstås önskvärt. Vi bedömer att en hög ambitionsnivå finns och enligt intervjuerna finns det ett gott samarbete mellan verksamhet och ekonomiavdelning som borgar för goda förutsättningar för ett bra prognosarbete. Vi bedömer kvalitén på dagens prognoser som acceptabel.

Problemet är snarare vilka konsekvenser prognoserna får när de visar på sannolika underskott. Vid genomläsning av nämndernas protokoll går det inte att få någon information kring vilket eventuellt arbete som pågår för att undvika underskott. Vi ser inga spår av tydliga kravställningar eller åtgärdsplaner för att komma tillrätta med underskott. Skrivelsen är oftast: *"Nämnden godkänner den ekonomiska rapporten"* alternativt *"Nämnden godkänner den ekonomiska rapporten och ger förvaltningen i uppdrag att arbeta för en budget i balans."* Denna typ av skrivelser är inte tillräckligt tydliga. Vid underskott bör nämnden fatta konkreta beslut som tidsätts och följs upp. Vi har i denna kartläggning inte granskat nämndernas och förvaltningens arbete i detalj, men kan konstatera att eventuella krav från nämndens sida inte går att spåra i protokollen.

Möjligen kan tydliga riktlinjer för kommunens ekonomiska uppföljningsarbete, där krav på insatser vid ekonomiska avvikelser under löpande år framgår, bidra till förbättrat arbete i nämnderna.

3.6 Kommunala bolag

Den granskning revisorerna genomförde under 2017 av koncernsamordningen visade att god ekonomisk hushållning i ett koncernperspektiv är ett utvecklingsområde. Sedan dess har kommunen tagit fram en ny bolagspolicy som fastställdes av fullmäktige i september 2018. Bolagspolicyn redovisar hur kommunallagens regler för ägarstyrning av bolagen ska tillämpas samt hur ägaren i övrigt ska styra och följa upp de kommunala bolagen och dess verksamhet. I bolagspolicyn fastslås att bolagen ska redovisa budget, investeringsbehov samt förslag på mål och uppföljningsmått i enlighet med de krav som ställs i direktiv för mål och medel som årligen beslutas av kommunstyrelsen. I dessa direktiv, för budgetprocessen 2019, framgår i sin tur att de kommunägda bolagen ska arbeta fram uppföljningsmått enligt anvisningarna i direktivet, dock behöver inte den nämndspecifika målnivån användas.

Vidare fastslår policyn att bolagen ska hålla dialogträffar med kommunstyrelsen samt årligen lämna en bolagsstyrningsrapport med information om bland annat uppfyllelsen av de av ägaren satta verksamhetsmålen.



Kumla kommun

Granskning av ekonomistyrning och prognosarbete

2019-03-11

Idag framgår ingen tydlig återrapportering av verksamhetsmål eller resultatmål i kommunens årsredovisning eller budgetdokument.

3.6.1 Bedömning

Vi ser positivt på kommunens utveckling av styrningen av de kommunägda bolagen, inte minst avseende verksamhetsmål och god ekonomisk hushållning i ett koncernperspektiv. Bolagspolicyn beslutades under hösten 2018 och kommer få effekt för räkenskapsåret 2019 och framåt. Vi bedömer instruktionerna till bolagen som otydliga men efter diskussioner med kommunens tjänstemän förstår vi att kraven på bolagen från 2019 och framåt inte skiljer sig från de krav som finns på de kommunala nämnderna. De kommunägda bolagen ska utifrån fullmäktiges strategiska områden ta fram målvärdessatta uppföljningsmått, vilka ska följas upp.

Bolagens verksamhetsmål framgår inte av kommunens budgetdokument för 2019 men vi har tagit del av målarbetet från bolagen och noterat att mål kopplat till fullmäktiges strategiska områden har tagits fram av de två fastighetsbolagen. Dessa mål är detaljerade och kommer inte vara aktuella för återrapportering till kommunen. Bolagen ska återrapportera utifrån de direktiv som lämnats till bolagen. Detta sker via en bolagsstyrningsrapport som lämnas i samband med årsredovisningen. Uppföljning av detta arbete kan ske först under våren 2020.

3.7 Slutsats och rekommendationer

Vår samlade bedömning utifrån utförd granskning är att kommunens övergripande ekonomistyrning till stora delar är ändamålsenlig. Vi anser dock att nämnder som uppvisar budgetunderskott mer aktivt måste arbeta med frågan och ge tydligare uppdrag kring åtgärder samt säkerställa uppföljning av dessa beslut. Ur detta perspektiv är den ekonomiska styrningen inte ändamålsenlig idag.

Vi bedömer också att det finns behov av tydligare riktlinjer för kommunens ekonomiska uppföljningsarbete, där krav på insatser vid ekonomiska avvikelser under löpande år framgår. Detta skulle kunna bidra till ett förbättrat uppföljningsarbete i nämnderna.

Kommunens styrmodell och budgetprocess skapar en struktur som är en viktig grund för att kunna arbeta med långsiktig planering på ett strategiskt sätt och styra verksamheterna mot kommunfullmäktiges strategiska områden och vision. Vi ser positivt på att kommunen utvecklar och förnyar styrningen genom den förändringsprocess som inletts av både styrmodell och budgetprocess. I stort anser vi att kommunen har en väl fungerande process, men vi har synpunkter på tydligheten inom ett par områden. Synpunkter som vi anser att kommunen bör ta med i sitt förändringsarbete. Som alla processer som rör styrning av större organisationer är det viktigt att arbeta med förankring. Styrmodellen ger förutsättningar till att skapa delaktighet bland medarbetarna i kommunen och det är viktigt att kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer att styrmodellen når ut i alla verksamheter. Mer konkret har vi synpunkter på tydligheten i reglerna kring överföring av resultat mellan åren och vi saknar en tydlig koppling till kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning i dokumentationen kring styrmodellen. Vi ser positivt på att kommunen de senaste åren har lyft in finansiella frågor som berör hela kommunkoncernen i kommunens långsiktiga planering och ser gärna att kommunen utvecklar arbetet med god ekonomisk hushållning i ett koncernperspektiv. Den nya bolagspolicyn är ett led i detta.



Kumla kommun

Granskning av ekonomistyrning och prognosarbete

2019-03-11

I förändringsarbetet av budgetprocessen ser vi det som viktigt att kommunen fortsätter att arbeta med en fördelning som tar hänsyn till förändringar av volymer, lagar och riktlinjer samt andra förändringar i verksamheter som påverkar kostnadsbilden. Analyser och jämförelser med andra kommuner är viktiga inslag, även det genomförs redan idag inom kommunen men arbetet kan utvecklas och behöver på ett tydligt sätt inkorporeras i den nya budgetprocessen.

Vi bedömer att en tidigareläggning av budgetbeslutet skulle underlätta och ge bättre förutsättningar för nämnderna att anpassa verksamheten till förändringar i budgeten och vi anser att planeringen av investeringsbudgeten bör vara längre än tre år. Vi anser också att kommunen kan se över och ställa tydligare krav på kalkylerna som ligger till grund för investeringsbeslut.

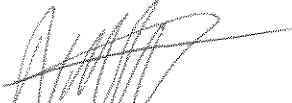
Vi har också i denna granskning genomfört en analys av prognoser som kommit nämnderna till handa under de senaste åren. I stort anser vi att nämnderna får acceptabla prognoser som ger förutsättningar för korrekta beslut även om vi noterar något undantag. Vi bedömer kvalitén på dagens prognoser som acceptabel.

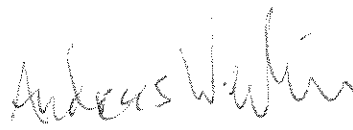
Mot bakgrund av vår granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen och nämnderna bör tillse att beslutad ekonomisk strategi tillämpas, dvs. prioritera i verksamheten så att budgeten hålls.
- Kommunstyrelsen bör, som tillägg till nuvarande riktlinjer för ekonomisk styrning, fastställa och dokumentera ekonomiska styrprinciper som tydliggör hur prognostiserade underskott i en nämnd ska rapporteras och åtgärdas.
- Kommunstyrelsen bör, i den översyn av nuvarande budgetprocess som planeras, säkerställa att volymmätningar och jämförelser med andra kommuner fortsatt är aktiva delar i processen. Kommunen bör vidare överväga tidsplanen för budgetprocessen och se över kraven på investeringskalkyler.
- Kommunstyrelsen bör, i den översyn av nuvarande styrmodell som planeras, fortsätta att arbeta med, utveckla och förtydliga arbetet med långsiktig planering i ett koncernperspektiv. Kopplingen till kommunallagen och god ekonomisk hushållning bör också förtydligas.

2019-03-11

KPMG AB

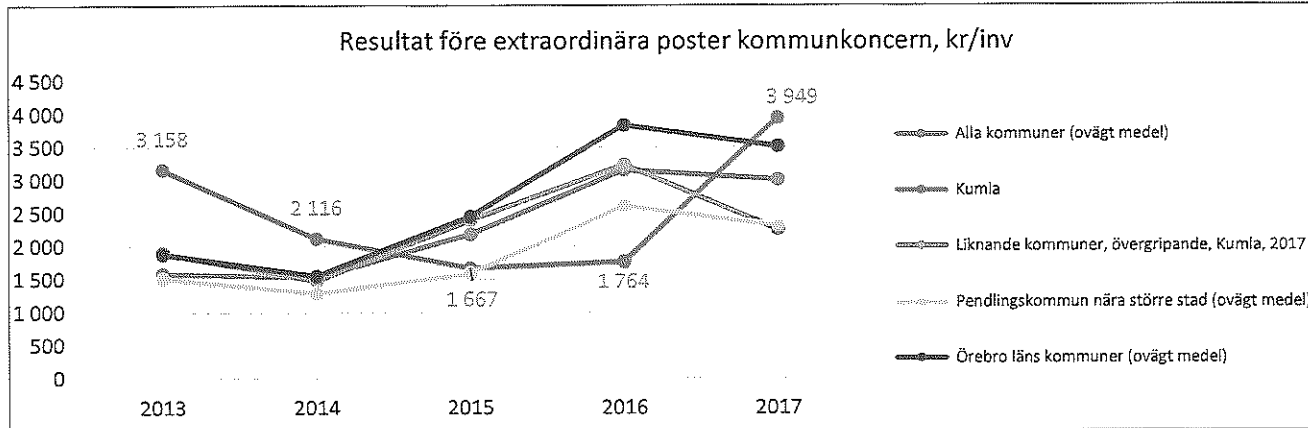

Nils Nördqvist
Uppdragsansvarig


Andreas Wendin
Kundansvarig

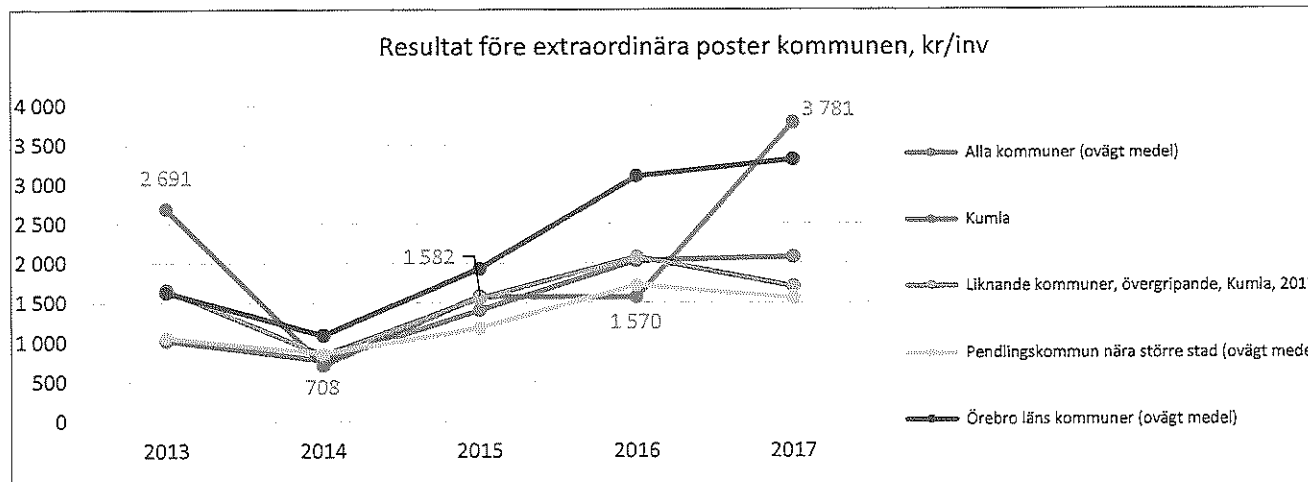
Delta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.

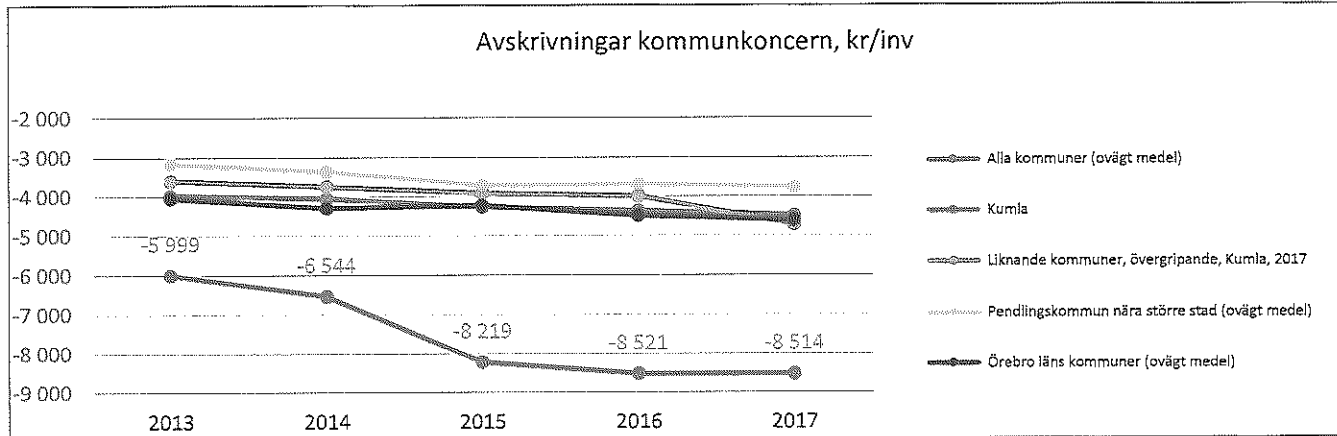
Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

Bilaga 1, Översiktlig analys av kommunens ekonomiska situation.

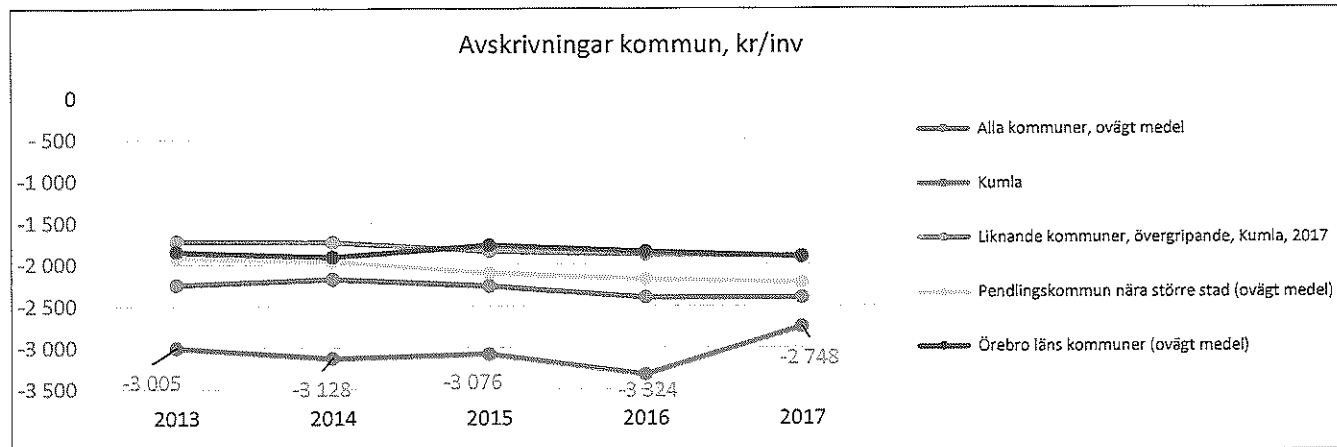


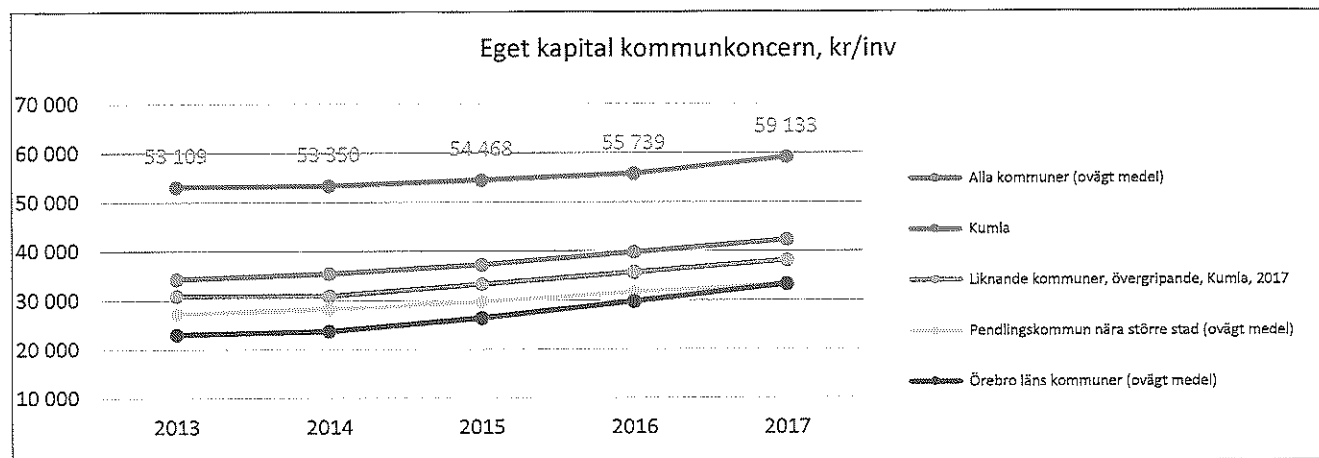
Vi kan konstatera att kommunkoncernens resultat per kommuninvånare har varit bättre än resultat för kommunen under samtliga år mellan 2013-2017. Skillnaden har dock minskat över tid. Jämfört med kommuner i övriga landet ligger Kumla över det nationella genomsnittet men i paritet med andra kommuner i Örebro län.



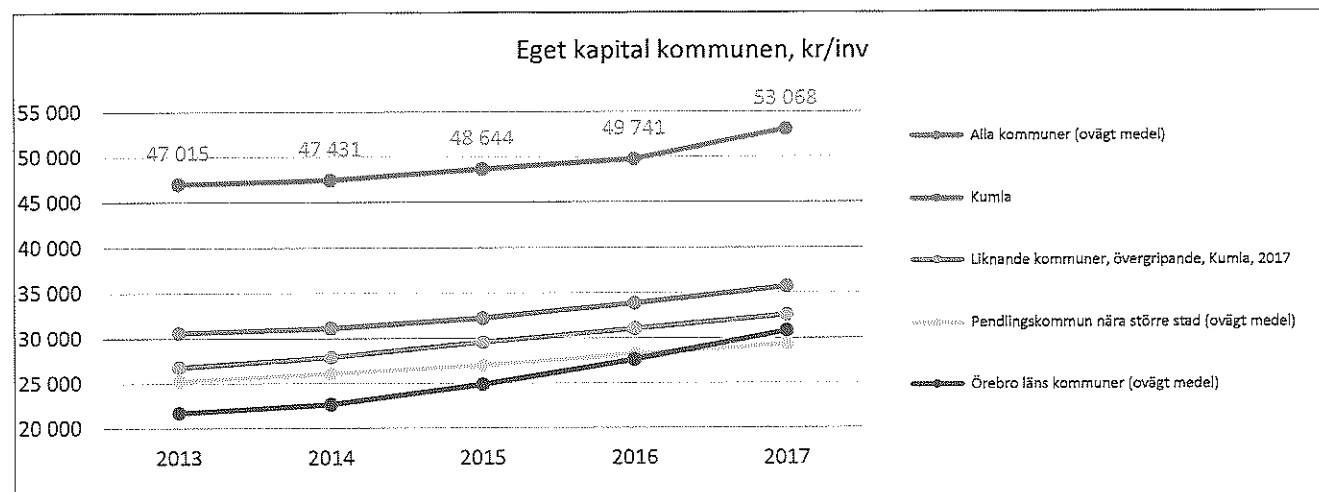


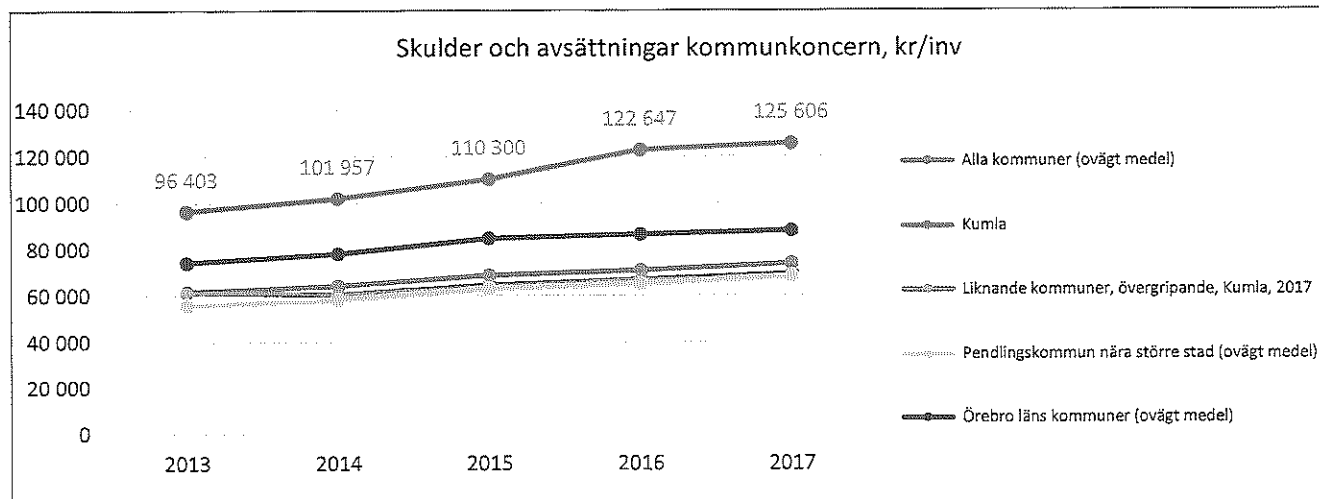
Diagrammen visar tydligt att avskrivningarna inom kommunkoncernen har varit betydligt mer omfattande än avskrivningarna inom primärkommunen. Jämfört med landet i övrigt har Kumla betydligt större avskrivningar, i synnerhet när det gäller kommunkoncernen.



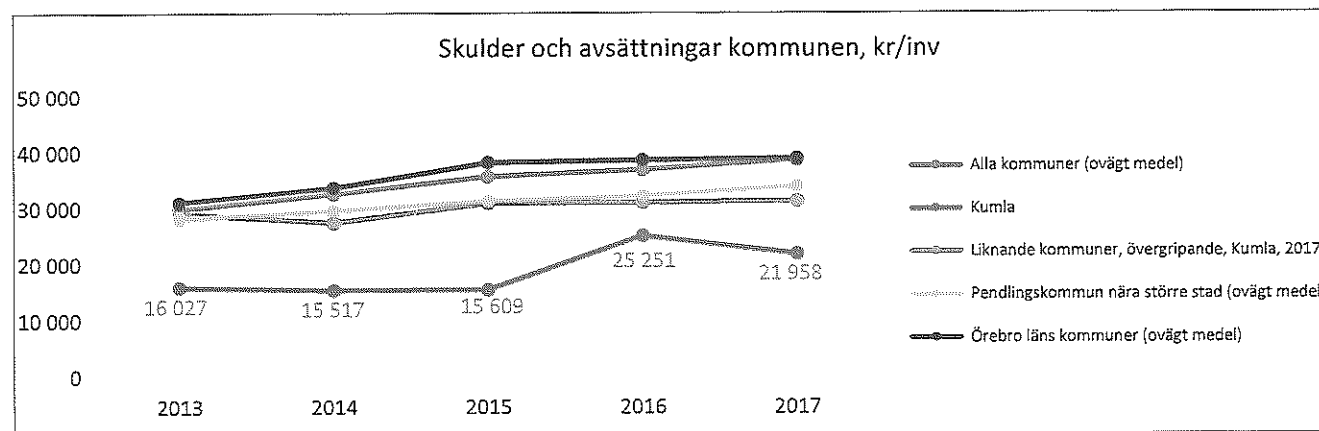


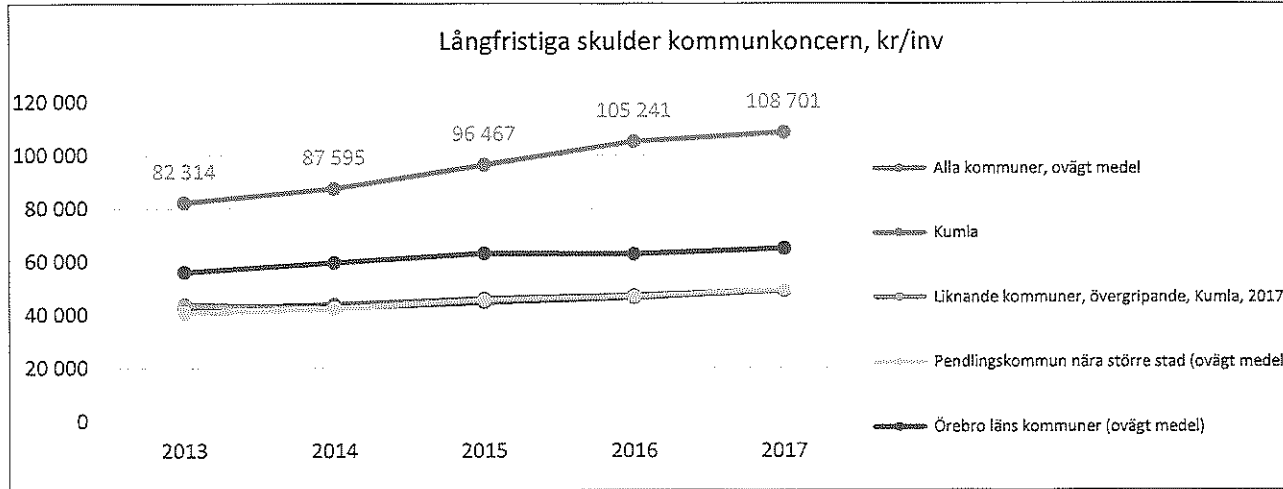
Det egna kapitalet per kommuninvånare är något högre för kommunkoncernen än för primärkommunen. Vidare är Kumlas egna kapital per kommuninvånare betydligt högre än för landets övriga kommuner, både jämfört med det nationella genomsnittet och likartade pendlingskommuner.



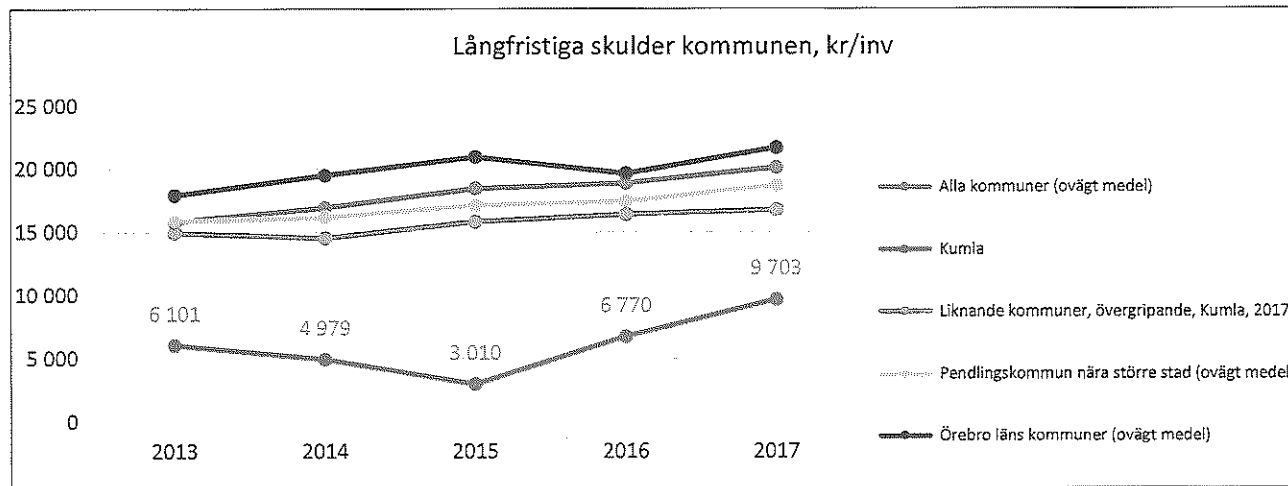


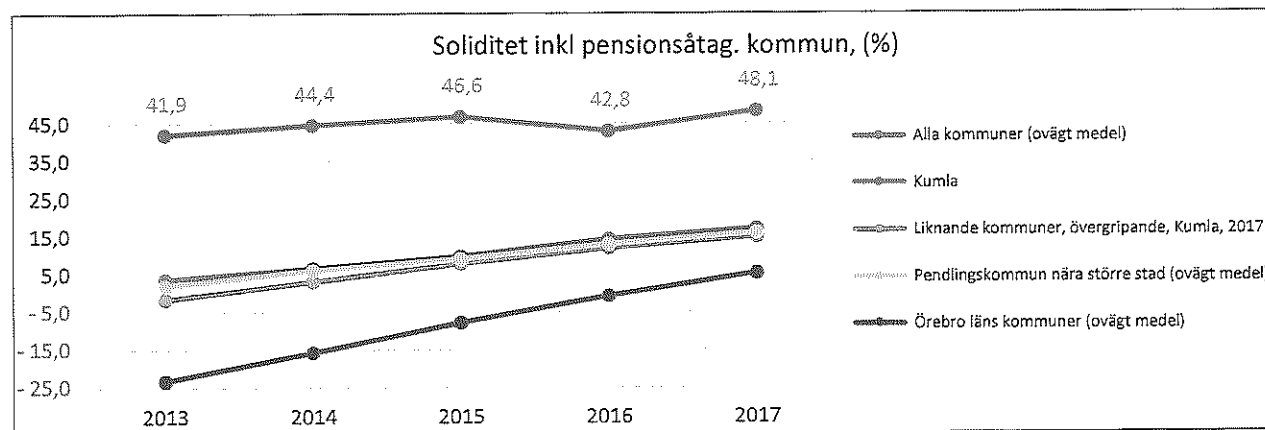
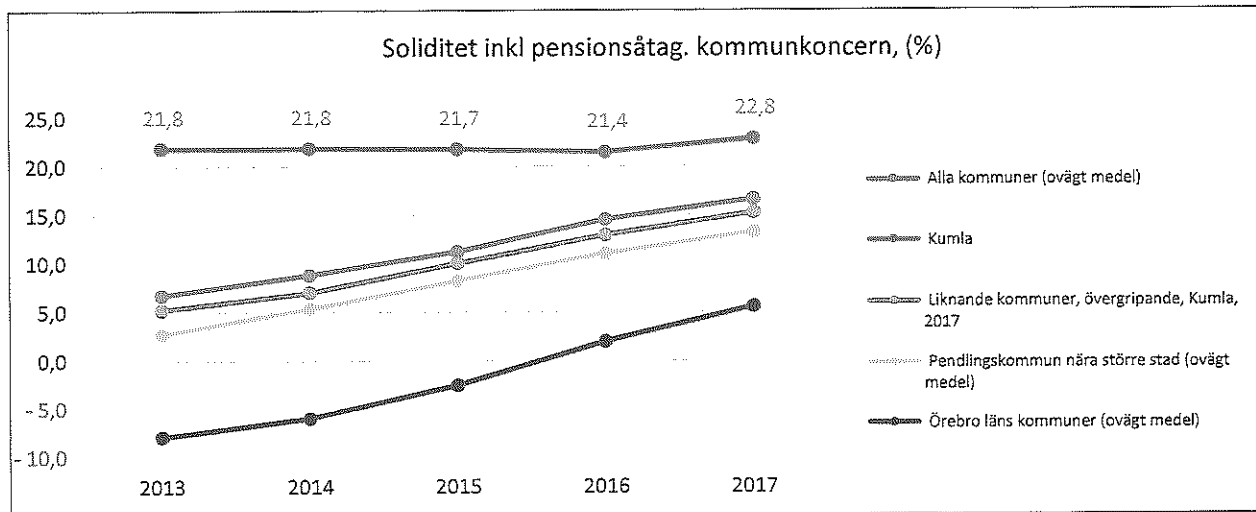
Som framgår av ovan diagram har skulderna och avsättningarna under lång tid varit betydligt högre inom kommunkoncernen jämfört med primärkommunen. Noterbart är också att medan skulderna och avsättningarna är högre i kommunkoncernen jämfört med landets övriga kommuner så är de relativt sett lägre om man endast ser till primärkommunen.



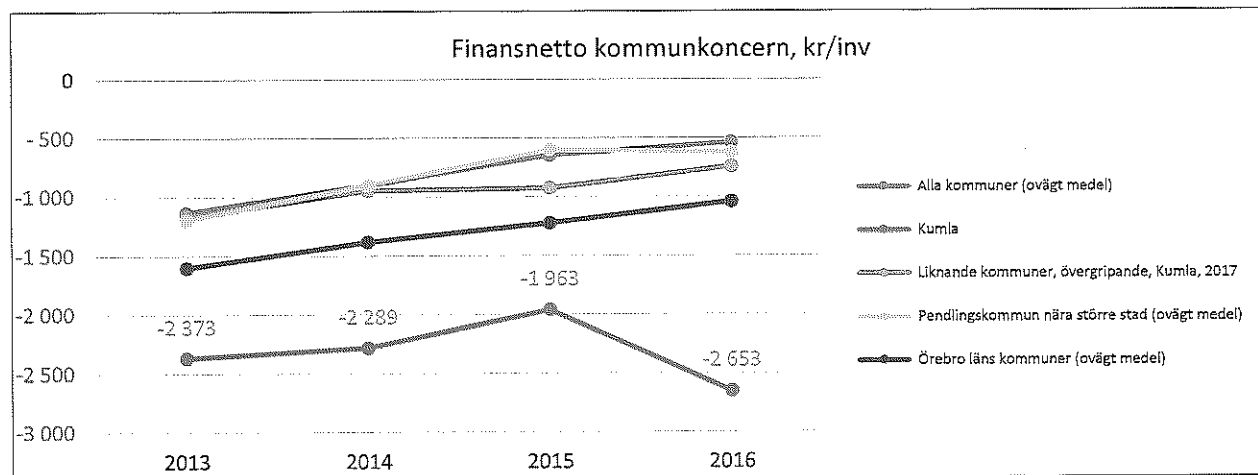


Kommunkoncernens långfristiga skulder är högre än i landets övriga kommuner, både jämfört med det nationella genomsnittet och mer likartade pendlingskommuner. Förhållandet är emellertid det motsatta om man endast ser till primärkommunen och inte hela kommunkoncernen, då är Kumlas långfristiga skulder lägre än i övriga landet.

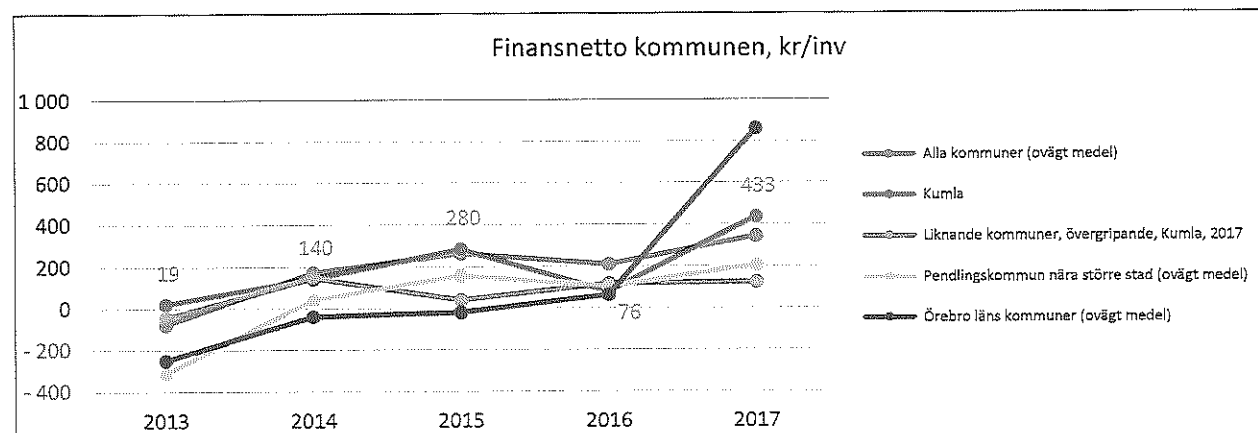


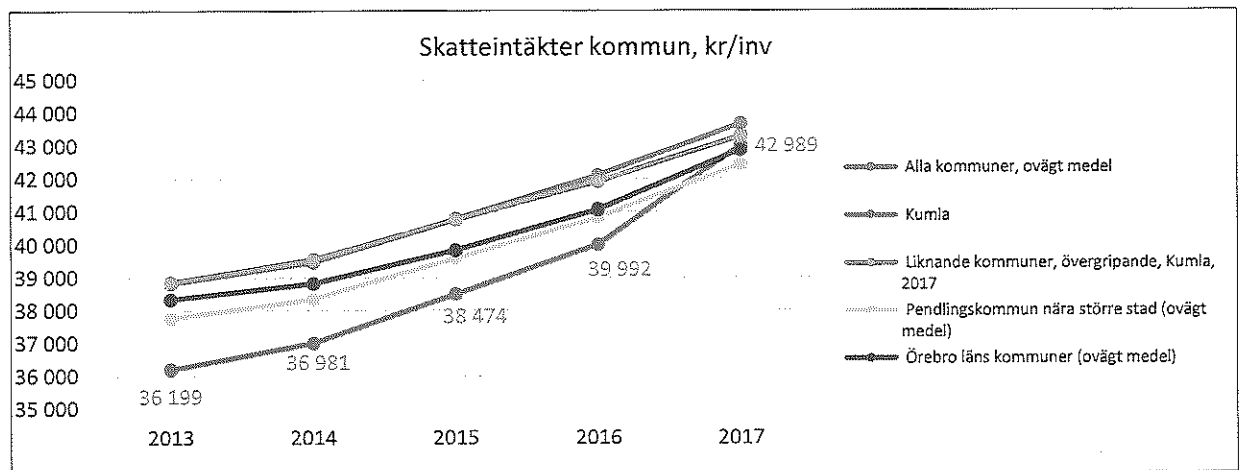


Soliditeten för kommunkoncernen har under lång tid varit ungefär hälften av soliditeten för primärkommunen. På så vis utmärker sig Kumla från resten av landets kommuner där relationen stundtals varit den motsatta med en högre soliditet för kommunkoncernen än för primärkommunen, något som också syns tydligt i diagrammen för jämförelsegrupperna. Noterbart är dock att Kumlas soliditet för både kommunen och kommunkoncernen är betydligt bättre än för landets övriga kommuner och har varit så under lång tid. Kumlas soliditet på koncernivå är dock stationär medans jämförelsekommunernas soliditet kontinuerligt förbättras.

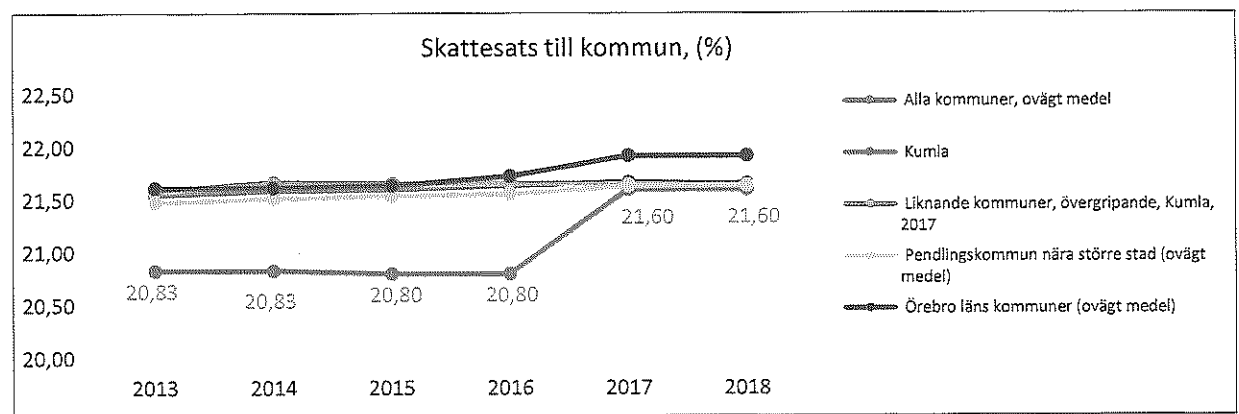


Som framgår av diagrammen har finansnettot för hela kommunkoncernen under lång tid varit negativt medan det för primärkommunen varit positivt. Värt att notera är även att vid den senaste mätningen hade finansnettot försämrats kraftigt för kommunkoncernen samtidigt som det hade skett en markant förbättring för primärkommunen.

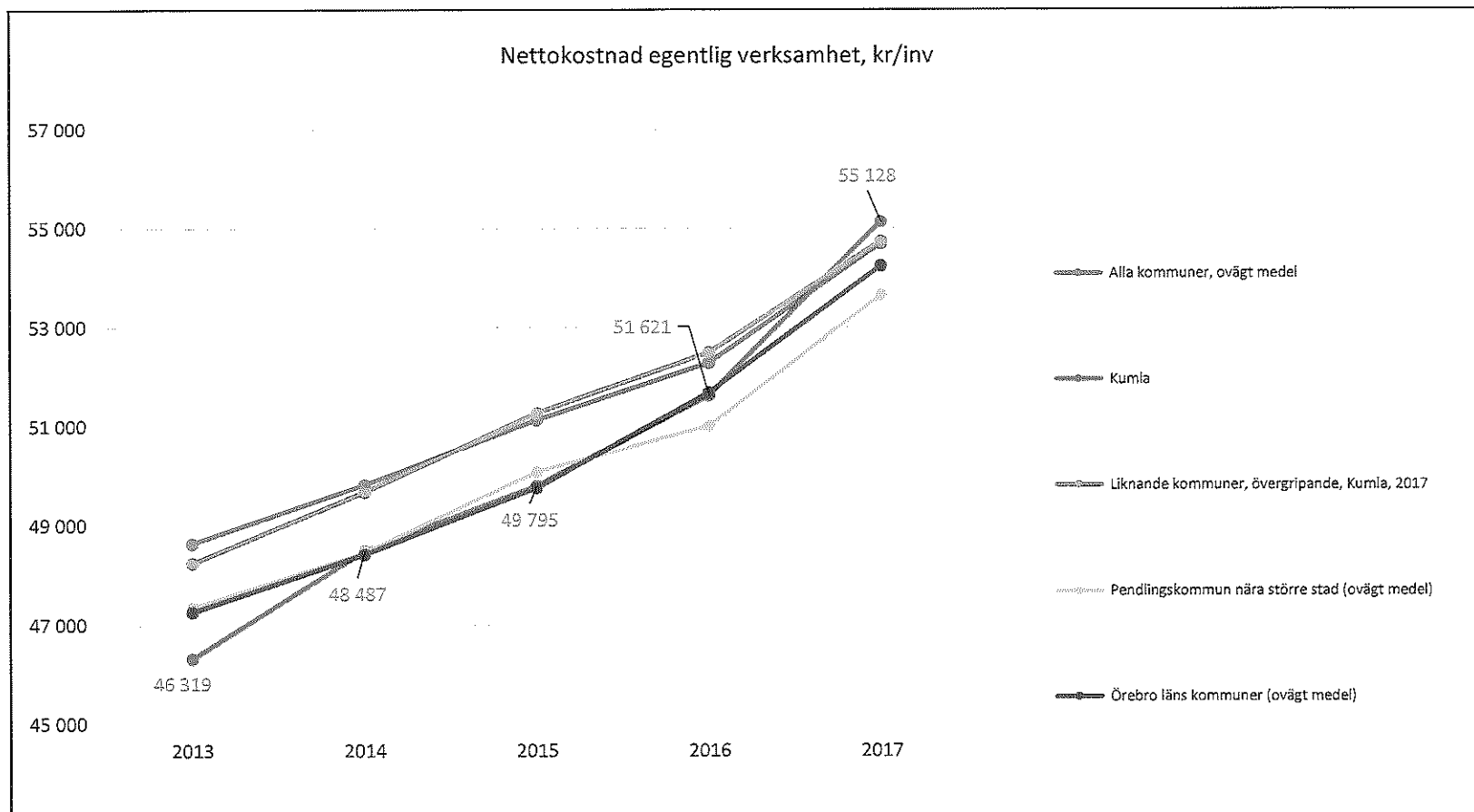




Kumlas skatteintäkter per kommuninvånare har tidigare varit lägre än i övriga kommuner men ligger idag på ungefär samma nivå som genomsnittet både i länet och i riket.

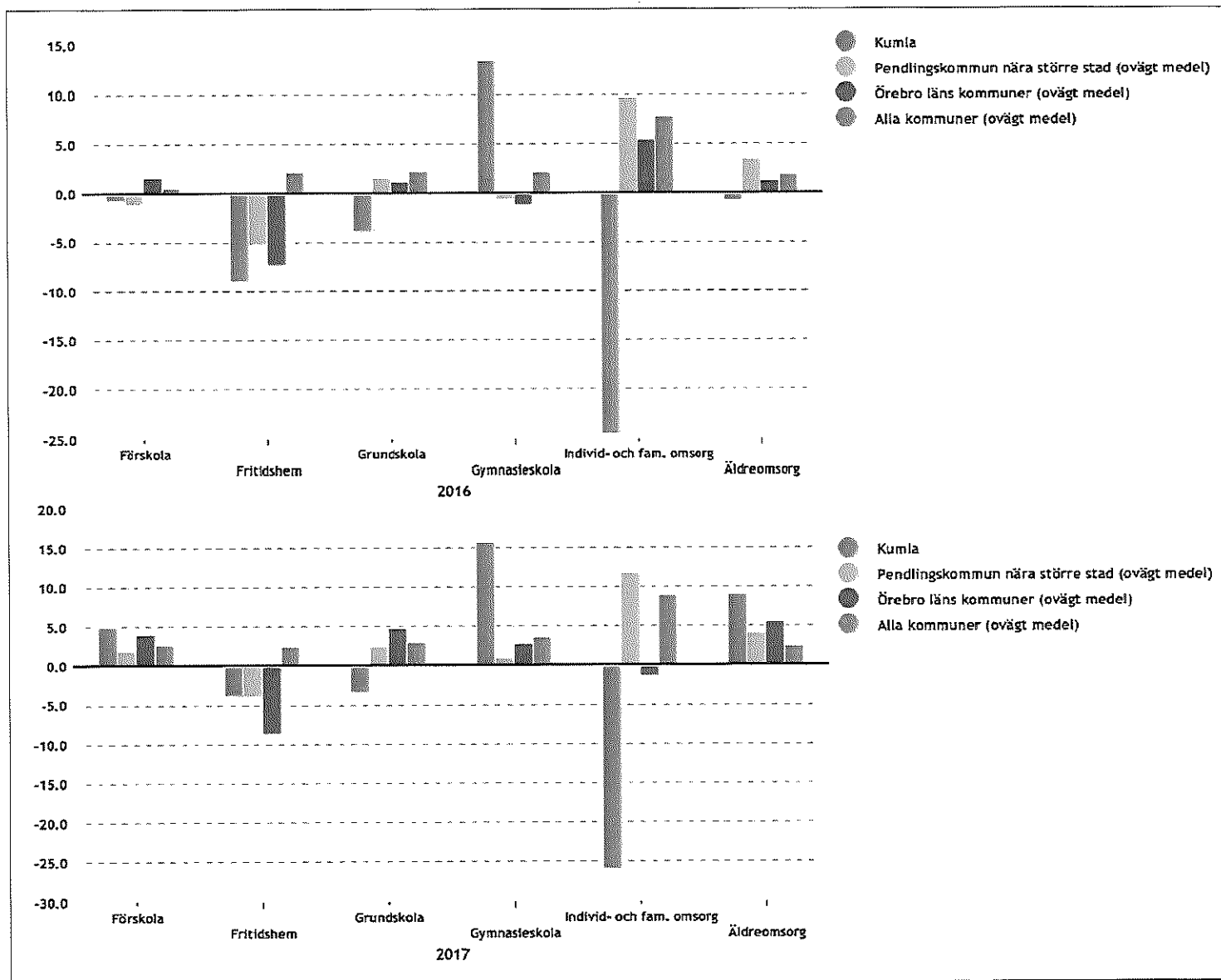


Kumlas skattesats har tidigare legat under nivån för övriga kommuner i landet. Dock har detta ändrats på sistone och idag ligger Kumlas skattesats på samma nivå som i andra likartade pendlingskommuner.



Kumlas verksamhetskostnader per kommuninvånare har gått ifrån att vara lägre än i landets övriga kommuner till att vid den senaste mätningen vara högre än i resten av landet. Egentlig verksamhet är kommunernas totala verksamhet exklusive affärsverksamheten.

Nettokostnadsvvikelse, (%)



Bilaga 2 – Övergripandemål inom “ekonomiska resurser” (Finansiella mål)

	2016	2017	2018	2019
Resultatmål (Resultat/skatteintäkter & generella statsbidrag)	1,5 %	1,5 %	2,5 %	2,5 %
Budgetföljsamhet	Nämnderna skall finansiera sin verksamhet inom budget	Nämnderna skall finansiera sin verksamhet inom budget	Nämndernas samlade resultat ska vara minst noll	Nämndernas samlade resultat ska vara minst noll
Långfristig låneskuld	Kommunens nyupplåning får vara max 200 mnkr 2016-2018. (Info om stora lån i dotterbolag)	Låneskuld max 250 mkr (Info om stora lån i dotterbolag)	Låneskuld max 250 mkr 2018-2020. Borgensåtagande max 2 210 mnkr 2018-2020.	Låneskuld max 250 mkr 2019-2021. Borgensåtagande max 2 210 mnkr 2019-2021.
Skattesats	Lägre än genomsnittet i angränsade kommuner	Lägre än genomsnittet i angränsade kommuner	Lägre än genomsnittet i angränsade kommuner	Lägre än genomsnittet i angränsade kommuner
Inköp			Andel inköp via ramavtal över 95 %	Andel inköp via ramavtal över 95 %
Miljö- och hållbarhetskrav vid upphandling			Inköp av varor, tjänster och entreprenader (enligt miljöstyrningsrådets kriterier) överstiger 70 %	Inköp av varor, tjänster och entreprenader (enligt miljöstyrningsrådets kriterier) överstiger 70 %

Bilaga 3, granskning av prognoser

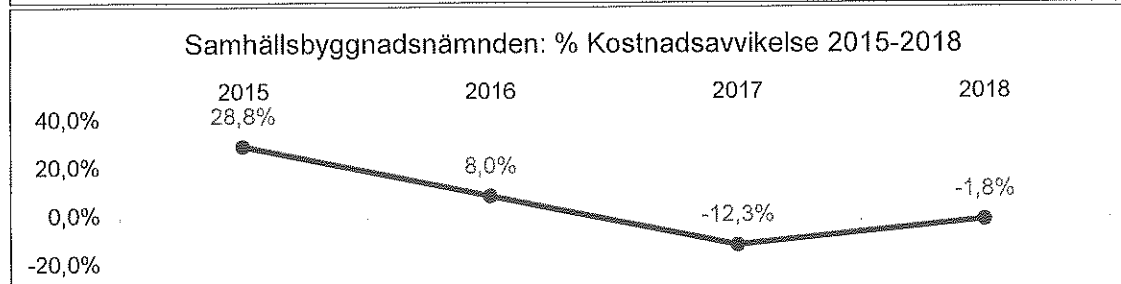
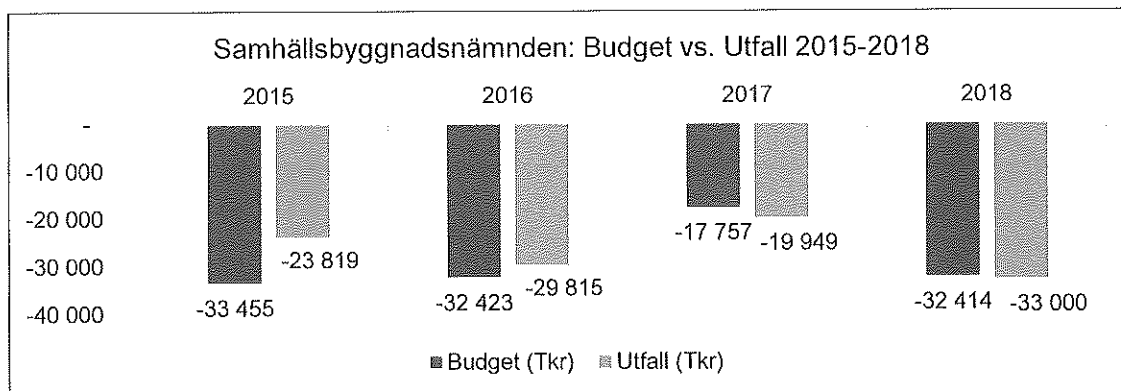
Samhällsbyggnadsnämnden

Budget vs. utfall

Som framgår i nedan diagram redovisade samhällsbyggnadsnämnden under 2015 och 2016 budgetöverskott. Under efterföljande två år har utfallet varit negativt.

Mer specifikt såg relationen mellan budget och utfall ut på följande vis:

- Under 2015 var nettokostnaden för verksamheten budgeterad till -33 455 tkr medan utfallet blev -23 819 tkr. Under 2015 var därmed budgetavvikelsen 9 636 tkr vilket motsvarar 28,8 % av verksamhetens nettokostnad.
- Under 2016 var nettokostnaden för verksamheten budgeterad till om -32 423 tkr medan utfallet blev -29 815 tkr. Under 2016 var därmed budgetavvikelsen 2 608 tkr vilket motsvarar 8 % av verksamhetens nettokostnad.
- Under 2017 var nettokostnaden för verksamheten budgeterad till -17 757 tkr medan utfallet blev -19 949 tkr. Under 2017 var därmed budgetavvikelsen -2 192 tkr vilket motsvarar 12,3 % av verksamhetens nettokostnad.
- Under 2018 var nettokostnaden för verksamheten budgeterad till om -32 414 tkr medan utfallet för 2018 förväntas bli runt - 33 000 tkr. Bör noteras att 2018 baseras på prognos, bokslutet är, vid granskningens genomförande, ännu inte klart. Utifrån prognos beräknades budgetavvikelsen därmed till -586 tkr vilket motsvarar 1,8 % av verksamhetens nettokostnad.



Avseende diagrammen ovan vill vi förtydliga att avvikelserna blir större procentuellt vid en jämförelse av nettokostnader för samhällsbyggnadsnämnden då de finansierar stor del av sin verksamhet via intäkter. Bruttokostnaden för nämnden ligger runt 300 mnkr. En jämförelse mot bruttokostnad skulle således ge ett annat procentuellt utfall. Vi är i denna kartläggning mest intresserade av trenderna vilka inte påverkas. Vi kan konstatera att det för samtliga år



Kumla kommun
Granskning av ekonomistyrning och prognosarbete, bilaga 3

funnits avvikelser mellan budget och utfall som under de senaste två åren varit negativa, intressant är då att undersöka om nämnden fått information om avvikelserna under löpande år. Av denna anledning har vi kartlagt den ekonomiska uppföljning som nämnden erhållit under löpande år för 2015, 2016, 2017 samt 2018.

Budget vs. prognos

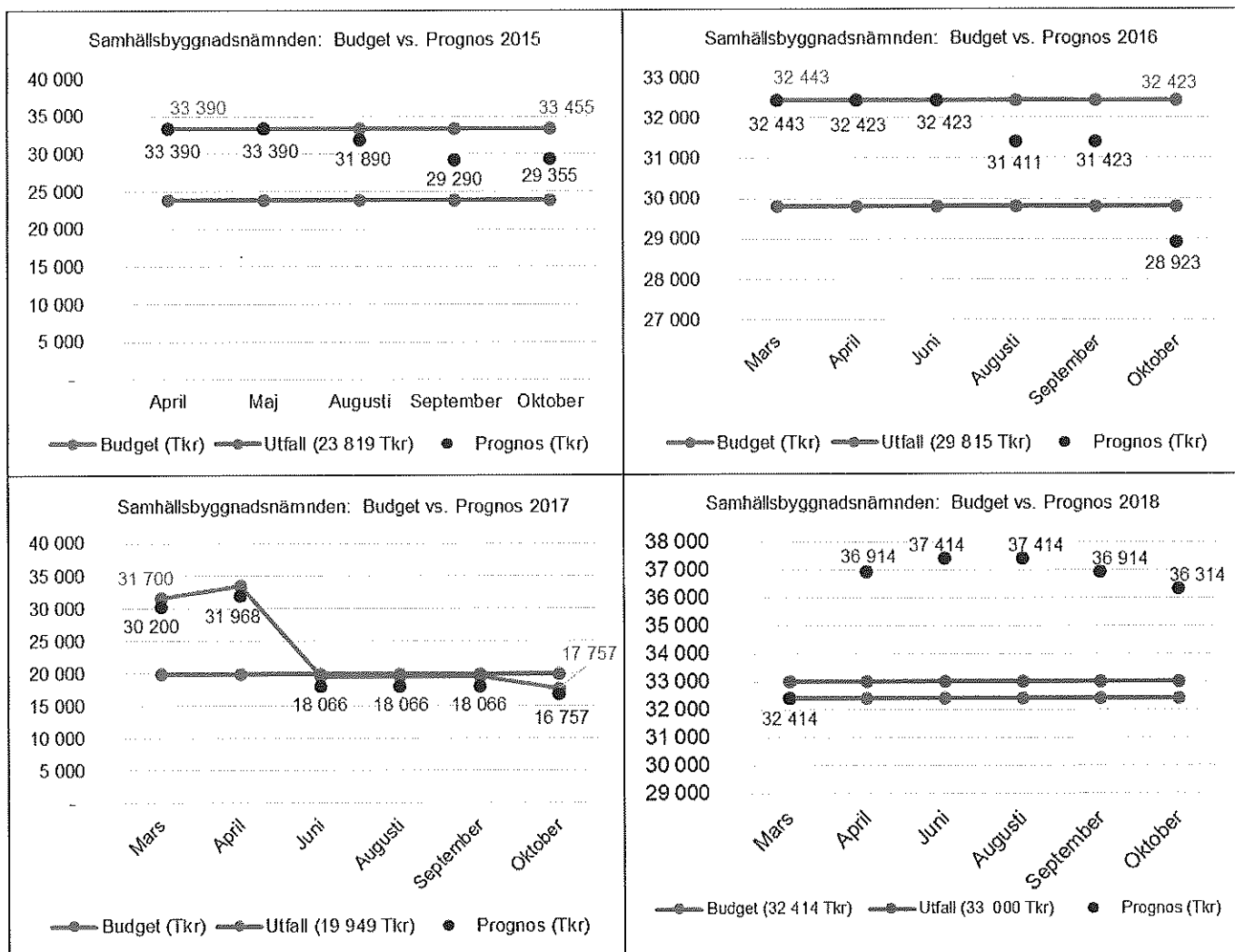
Som nämndes ovan är inte bokslutet för 2018 klart men signalerna är att resultatet förväntas bli relativt nära budget. Resultatet för samhällsbyggnadsnämnden har tidigare år varit relativt stabilt men kommunen har på senare år gjort en del organisationsförändringar. Samhällsbyggnadsförvaltningen har funnits sedan 2015. Innan dess var det tre förvaltningar; Miljö- och bygg, Tekniska kontoret och Kommunfastigheter. Nämnden är också ny, innan fanns en miljö- och byggnämnd och övrig verksamhet låg då under kommunstyrelsen.

På kommande sida framgår prognoser i förhållande till budget.



2017 ser lite stökigt ut i bilden nedan, anledningen till den förändrade budgeten beror främst på att komponentavskrivning infördes under året. En följd av detta blev att kapitalkostnaderna minskade med knappt 14 mnkr vilket påverkade budgetramen. I våra intervjuer har det framkommit att nämnden arbetat mycket med att landa rätt i både budget och prognosarbetet under 2017 och 2018 och man tror sig nu ligga bra till inför 2019.

Vi kan konstatera att de prognoser som nämnden fått ta del av generellt är försiktiga, vilket kan noteras för både 2015, 2016, och sannolikt också för 2018. För åren 2015 och 2016 redovisas fram till sommaren en prognos i linje med budget för att efter sommaren närma sig det korrekta utfallet och vår bedömning är att prognoserna är rimliga. För 2017 noterades en stor avvikelse innan sommaren och resulterade då i en justerad budget, även för 2017 är utfallet i linje med lämnade prognoser. Som beskrivits ovan var 2017 och 2018 något stökiga år med mycket förändringar, främst komponentavskrivningar men även interndebiteringar som blivit felaktiga. I skrivande stund förefaller prognosen för 2018 vara för negativ i förhållande till utfall, resultatet för året landar sannolikt ganska nära budget men bokslutet är som sagt inte helt klart.



Nämnd för livslångt lärande

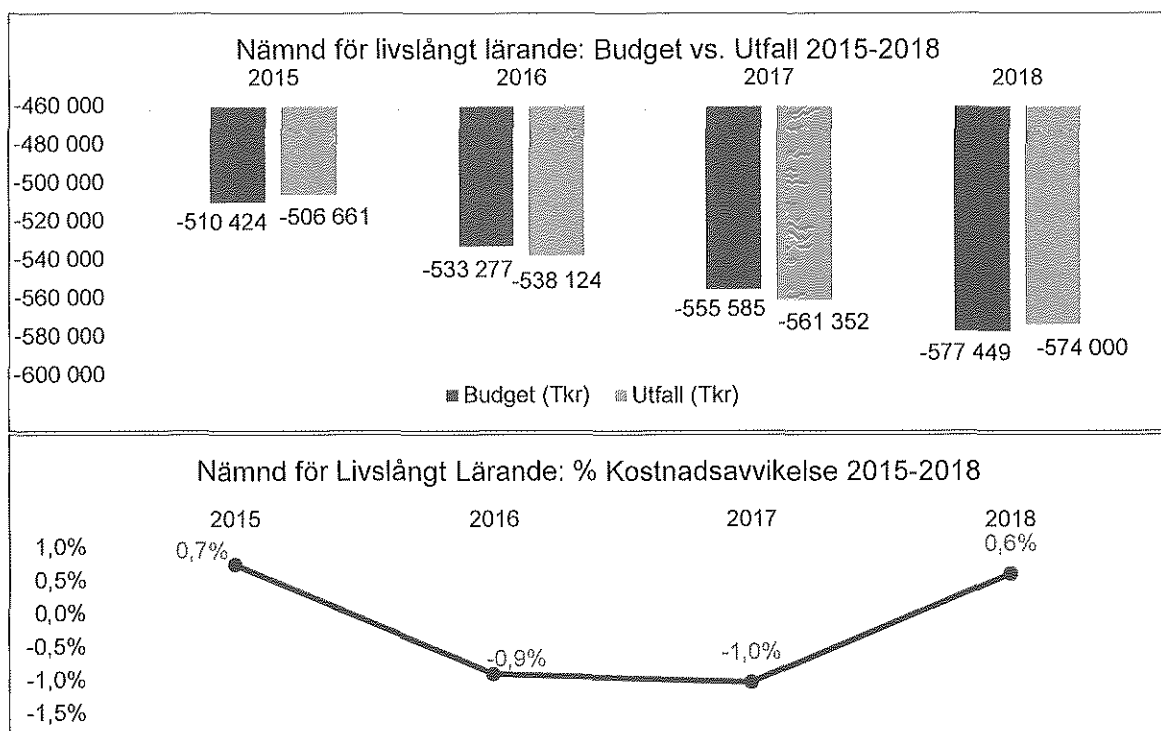
Budget vs. utfall

Som framgår i nedan diagram var nämnd för livslångt lärandes (NLL) utfall under 2015 lägre än budget (budgetöverskott) medan det under 2016 och 2017 var högre än budget (budgetunderskott). Även det prognostiserade resultatet för 2018 pekar på ett utfall som är högre än budget.

Mer specifikt såg relationen mellan budget och utfall ut på följande vis:

- Under 2015 hade nämnden budgeterat för ett nettokostnader på -510 424 tkr medan utfallet blev -506 661 tkr. Under 2015 var därmed budgetavvikelsen 3 763 tkr, vilket motsvarar 0,7 % av verksamhetens nettokostnad.
- Under 2016 hade nämnden budgeterat för ett nettokostnader på -533 277 tkr medan utfallet blev -538 124 tkr. Under 2016 var därmed budgetavvikelsen -4 847 tkr, vilket motsvarar 0,9 % av verksamhetens nettokostnad.
- Under 2017 hade nämnden budgeterat för ett nettokostnader på -555 585 tkr medan utfallet blev -561 352 tkr. Under 2017 var därmed budgetavvikelsen -5 767 tkr, vilket motsvarar 1,0 % av verksamhetens nettokostnad.
- Under 2018 hade nämnden budgeterat nettokostnad vid slutet av året på -577 449 tkr medan det prognostiserade utfallet för 2018 förväntas bli runt - 574 000 tkr. Bör noteras att 2018 baseras på prognos, bokslutet är ännu inte klart. Utifrån prognos beräknades en positiv budgetavvikelse på 3 499 tkr vilket motsvarar 0,6 % av verksamhetens nettokostnad.

Som framgår i nedan diagram har kostnadsavvikelsen mellan budgeterade och utfall faktiska kostnader därmed gått ifrån lägre faktiska kostnader under 2015 till högre faktiska kostnader under 2016, 2017 samt för prognosen 2018.





Kumla kommun
Granskning av ekonomistyrning och prognosarbete, bilaga 3

Vi kan konstatera att det för samtliga år funnits avvikelser mellan budget och utfall, de är dock inte procentuellt speciellt stora, alla avvikelser är inom en procent, avvikelserna är negativa för 2016 och 2017 men om det preliminära resultat för 2018 stämmer blir det en liten positiv avvikelse under 2018. En procent motsvarar mellan 5-6 mnkr.

Budget vs. prognos

Vi har även för NLL genomfört en kartläggning av de till nämnden lämnade prognoser under åren 2015-2018.

Som nämndes ovan är inte bokslutet för 2018 klart men signalerna är att resultatet förväntas bli runt 574 mnkr. När vi som här analyserar siffror som avser hela NLL:s verksamhet är risken att analysen blir något trubbig, några verksamheter går bra några går sämre. En analys av detta framgår i den ekonomiska rapport som lämnas till nämnden där man i text presenterar olika avvikelser och det finns också en uppföljning på verksamhetsgrenar som grundskola, gymnasieskola osv.

På kommande sida framgår prognoser i förhållande till budget.



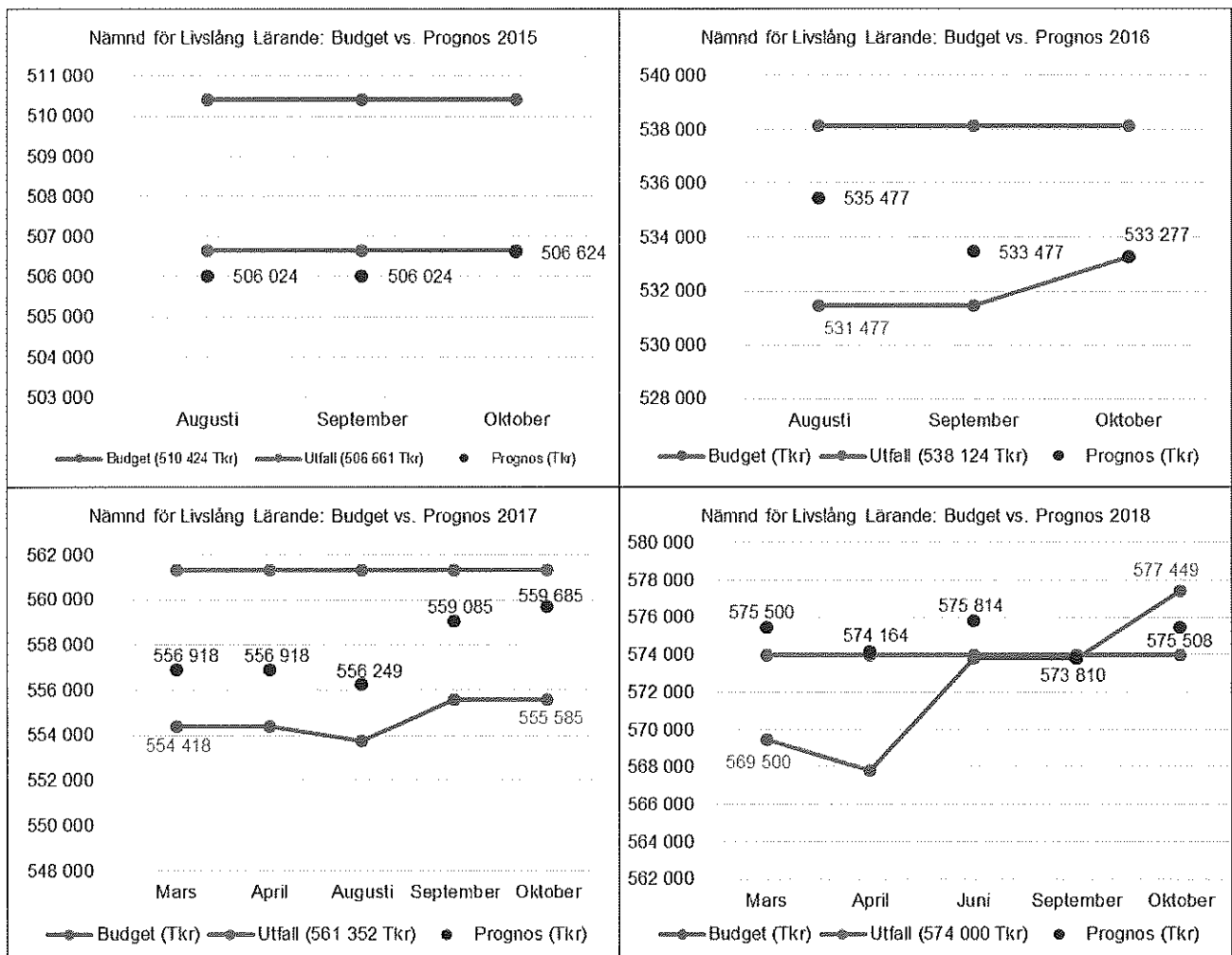
Kumla kommun

Granskning av ekonomistyrning och prognosarbete, bilaga 3

Vid en enkel översikt av lämnade prognoser kan vi konstatera att nämnden under 2015 fick ta del av prognoser som var samstämmiga och som visade sig vara i stort sett helt i linje med utfallet. För 2016 visar dock analysen på ett något sämre resultat, prognoserna visade på ett resultat som avviker från utfall om cirka 5 mnkr eller 0,9 %. Enligt förvaltningen beror detta till stor del på semesterlöneskulder som under 2016 kostade 3 mnkr. Detta är en post som man normalt inte kalkylerar med i prognoserna och den slår vanligtvis inte så kraftigt. Att man inte har kontroll på semesterlöneskuldensutveckling är en förklaring men också ett problem även om den inte ofta ger så kraftigt utslag.

Även under 2017 missar prognoserna med ca 5 mnkr fram till sommaren. Prognosen som lämnas avseende siste september är mer korrekt och avviker från faktiskt utfall med 2 mnkr, denna prognos presenterades för nämnden den 20 oktober. Budgetavvikelserna kopplas främst till grundskolan. Budgetjusteringen i samma månad på 1,8 mnkr beror på ökat elevantal inom grundskolan och medel togs från kommunstyrelsens budget för oförutsedda händelser.

Under 2018 aviserar man tidigt om budgetavvikelser och får en budgetjustering på grund av ökat barn- och elevantal. Prognoserna har varit samstämmiga under året och visat på ett utfall om 574 mnkr till 576 mnkr vilket är rimligt nära utfallet som vid årets slut ser ut att landa på 574 mnkr. Utifrån denna genomgång har nämnden för livslångt lärande under åren 2015-2018 fått prognoser som legat rimligt nära årets utfall.



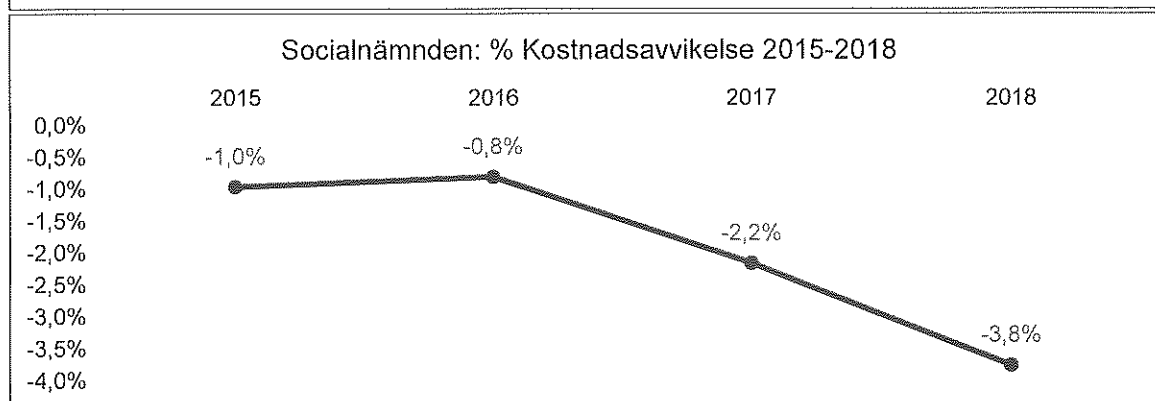
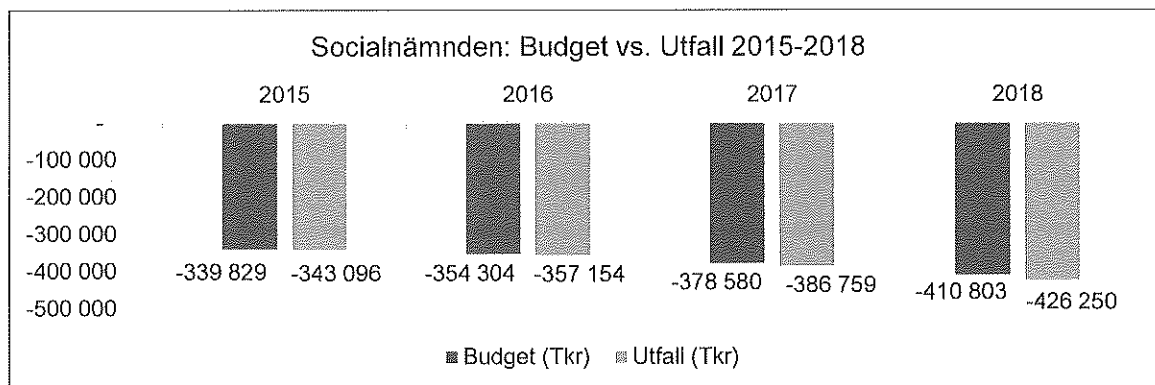
Socialnämnden

Budget vs. utfall

Som framgår i nedan diagram har Socialnämndens utfall under åren 2015 – 2017 samt för 2018 års prognos varit hägre än budget med växande budgetunderskott under perioden.

Mer specifikt såg relationen mellan budget och utfall ut på följande vis:

- Under 2015 var nettokostnad en för verksamheten budgeterad till på -339 829 tkr medan utfallet blev -343 096 tkr. Under 2015 var därmed budgetavvikelsen -5 267 tkr vilket motsvarar 1,6 % av verksamhetens nettokostnad.
- Under 2016 var nettokostnad en för verksamheten budgeterad till -354 304 tkr medan utfallet blev -357 154 tkr. Under 2016 var därmed budgetavvikelsen -4 650 tkr vilket motsvarar 1,3 % av verksamhetens nettokostnad.
- Under 2017 var nettokostnad en för verksamheten budgeterad till -375 580 kr medan utfallet blev -386 759 tkr. Under 2017 var därmed budgetavvikelsen -11 179 kr vilket motsvarar 3,0 % av verksamhetens nettokostnad.
- Under 2018 var nettokostnad en för verksamheten budgeterad till på -410 803 tkr medan det prognostiserade utfallet för 2018 förväntas bli runt - 426 250 tkr. Bör noteras att 2018 baseras på prognos, bokslutet är ännu inte klart. Utifrån prognos beräknades en negativ budgetavvikelse på 15 197 tkr vilket motsvarar 3,6 % av verksamhetens nettokostnad.

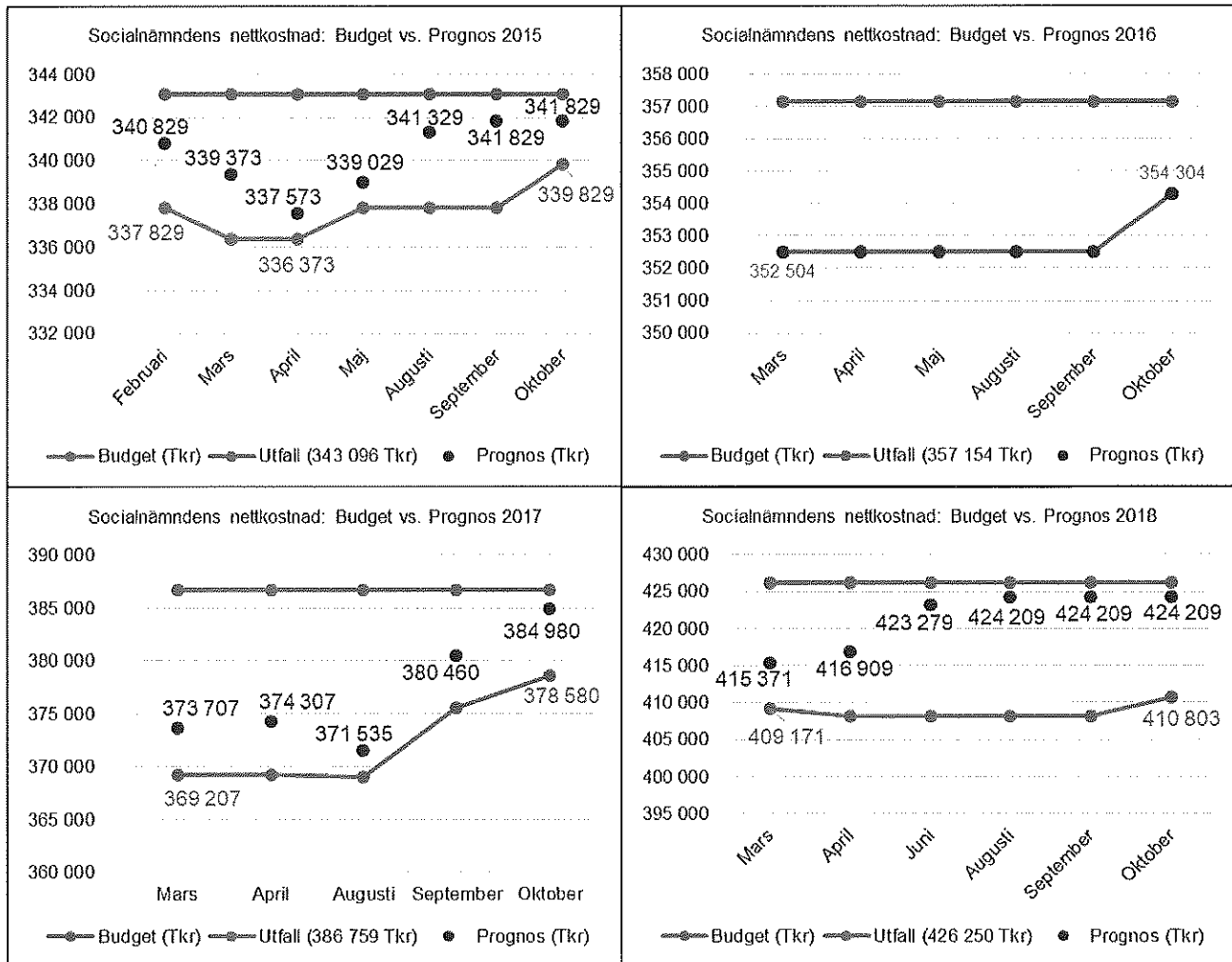


Vi kan konstatera att budgetavvikelserna vuxit under perioden och om de preliminära siffrorna för 2018 stämmer har nämnden en bekymmersam negativ utveckling. Budgetavvikelsen för 2018 ser ut att landa strax under 16 mnkr och beror främst på avvecklingskostnader för boenden för ensamkommande, försörjningsstöd och LSS-



placeringar inklusive personlig assistans. Precis som för de två andra nämnderna har vi även analyserat den ekonomiska uppföljning som socialnämnden erhållit under löpande år för 2015, 2016, 2017 samt 2018.

Budget vs. prognos



Som framgår av diagrammen har nämnden i de senaste åren i stort följt samma schema eller struktur, prognoserna är generellt lite för optimistiska inledningsvis. För åren 2015, 2017 och 2018 har de inledande prognoserna visat på lägre nettokostnad än utfallet och har sedan successivt under året klättrat närmare det faktiska utfallet. De prognoser som lämnas under hösten har för samtliga år varit rimligt, relativt nära det faktiska utfallet och inga större överraskningar eller stora avvikelser har noterats under andra halvåret. Möjligen kan precisionen under första halvåret höjas något men där ligger utmaningen med prognosarbetet. Vi noterar också att alla prognoser för 2016 följer budget vilket upplevs som osannolikt, avvikelser i slutet av året är 2,8 mnkr eller 0,8 %. Problemet är i stället att nämndens underskott år efter år blir större.