

Granskning av ekonomistyrningen

Hörby kommun

Juni 2020

Fredrik Birkeland, projektledare

Malin Odby, certifierad kommunal yrkesrevisor



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning och metod	5
Iakttagelser och bedömningar	6
Riktlinjer och principer för ekonomistyrning	6
Budget- och uppföljningsprocess	8
Efterlevnad av riktlinjer och principer	11
Roll- och ansvarsfördelning mellan styrelse, nämnder och förvaltning	15
Revisionell bedömning och rekommendationer	17
Sammanfattande bedömning	17
Bedömningar mot revisionsfrågor	17
Rekommendationer	18

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hörby kommun har PwC genomfört en granskning av kommunstyrelsens, tekniska nämndens samt socialnämndens ekonomistyrning. Granskningens syfte har varit att besvara huruvida kommunstyrelsen och nämnderna har en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning. Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen och nämnderna inte har en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning.

Vi ser att det finns upprättade och av fullmäktige antagna ekonomiska styrprinciper, dessa har dock inte tillämpats fullt ut då det finns brister i den ekonomiska styrningen vilket speglar sig i kommunens redovisade underskott för år 2019 samt prognos för år 2020.

Utöver vad som anges i de ekonomiska styrprinciperna finns det inte någon dokumenterad budgetprocess. Vi ser även att det saknas en tydlig styrmodell för kommunens resultatenheter där det bedöms finnas behov av en ökad intern dialog. Vad gäller uppföljningsprocessen ser vi däremot att den är fungerande då ekonomiska uppföljningar sker vid angivna tillfällen. Det finns vidare en tydlighet i de ekonomiska styrprinciperna i hur uppkomna eller prognostiserade underskott ska hanteras. Vi konstaterar att kommunstyrelsen, socialnämnden och tekniska nämnden har tagit beslut om åtgärder för att nå en ekonomi i balans men att dessa inte varit tillräckliga för att nå en budget i balans år 2019. Vi ställer oss också kritiska till att de åtgärder som socialnämnden beslutat om inte redovisats med någon beräknad effekt i kronor förrän vid delårsrapport 2 trots att nämnden redan vid delårsrapport 1 prognostiserade ett stort underskott.

Vi konstaterar att det finns en formell tydlighet i roll- och ansvarsfördelningen genom arbetsordning, reglementen, delegationsordning och ekonomiska styrprinciper med undantag för motstridigheten gällande vem som får teckna hyresavtal efter fullmäktiges beslut om åtgärder i förhållande till de ekonomiska styrprinciperna. Vi ser att det finns risk för en otydlig roll- och ansvarsfördelning i vem som har det ekonomiska ansvaret samt ansvaret för att upprätta åtgärdsplaner vid faktiska eller prognostiserade underskott utifrån hur ekonomi- och budgetfrågor hanteras i praktiken i kommunen. Vi konstaterar att detta kan vara en konsekvens av att flera förvaltningar har en tf förvaltningschef men det skapar samtidigt en otydlighet i ansvarsfördelningen avseende den ekonomiska styrningen.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen och nämnderna:

- Se över och vid behov revidera de ekonomiska styrprinciperna i samband med implementeringen av ny styrmodell i kommunen.
- Genomför en översyn av budgetprocessen för att säkerställa en långsiktighet med koppling till befolknings- och volymutveckling, lokalstrategi/ lokalförsörjningsprocessen samt investeringsplaneringen. I översynen bör det ingå att se över styrmodellen för kommunens resultatenheter.
- Genomför en översyn av kommunens internprissättning samt säkerställ att det finns rutiner för hur justering av interna priser ska ske.
- Säkerställ att de ekonomiska styrprinciperna efterlevs, framförallt med avseende på huvudprinciperna om god ekonomisk hushållning och helhetssyn/koncernnytta.
- Säkerställ att den fastställda roll- och ansvarsfördelningen mellan styrelse, nämnder och förvaltningar efterlevs.
- Säkerställ att de åtgärdsplaner som upprättas är adekvata, tidssatta och innehåller uppgift om beräknad ekonomisk effekt.

Inledning

Bakgrund

Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen ha uppsikt över nämnder, kommunala bolag och kommunalförbund som kommunen är medlem i. Uppsikten utgör förutsättning för att styrelsen ska kunna leda och samordna kommunens angelägenheter, och i det fall detta inte fungerar tillse att frågan förs upp till behandling av kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen ska vidare övervaka den ekonomiska förvaltningen, att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, att lagar och förordningar följs samt att medlen används på ett ändamålsenligt sätt.

I delårsrapporten 2019 prognostiserades en budgetavvikelse för helåret 2019 om 34,9 mkr där socialnämnden och tekniska nämnden stod för en betydande del av avvikelsen. Av årsredovisningen 2019 framgår att socialnämnden gjorde ett underskott med -27,1 mnkr och att tekniska nämnden gjorde ett underskott med -19,4 mnkr. Totalt budgetavvikelse för nämnderna år 2019 uppgick till ett underskott om -51,3 mnkr, att jämföra med -24,4 mnkr år 2018.

För att nå önskade effekter med den strategiska processen ekonomistyrning krävs en fungerande budget- och uppföljningsprocess, att det finns tydliga ekonomistyrprinciper samt en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan styrelsen och nämnder.

Mot ovanstående bakgrund och utifrån en bedömning av väsentlighet och risk har en översiktlig granskning av ekonomistyrningen prioriterats inom ramen för 2020 års revisionsplan.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om huruvida kommunstyrelsen och nämnderna har en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning. För att besvara syftet med granskningen har följande revisionsfrågor utformats:

- Finns det tillräckliga riktlinjer och principer för ekonomistyrningen?
- Efterlevs riktlinjer och ekonomistyrprinciper?
- Finns det en fungerande budget- och uppföljningsprocess?
- Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan styrelse, nämnder och förvaltning?

Revisionskriterier

Revisionskriterier som granskningen utgår ifrån är följande:

- Kommunallagen (ffa 6 kap 6 § och 11 kap)
- Kommuninterna styrdokument

Avgränsning och metod

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen, tekniska nämnden och socialnämnden. Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer.

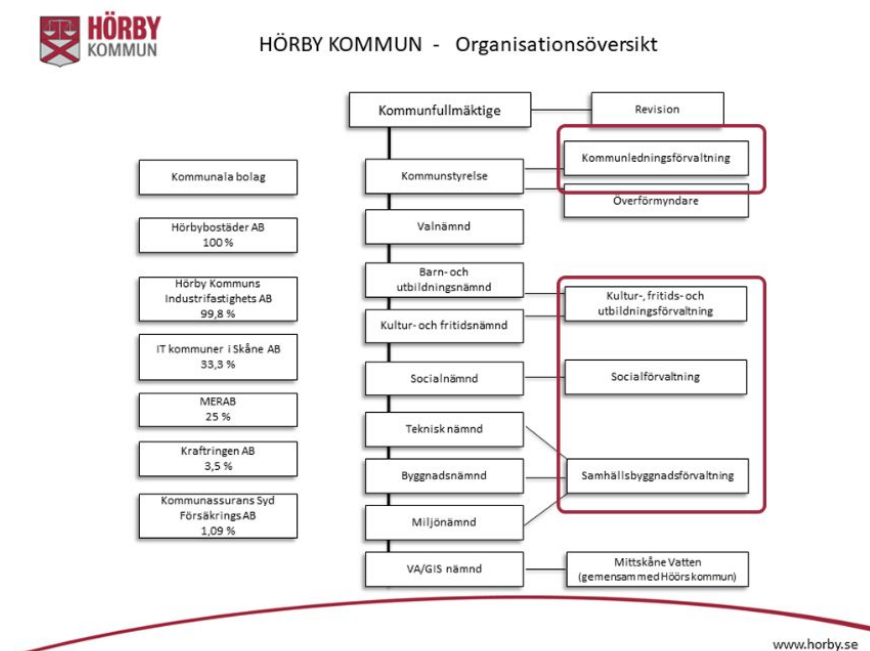
Intervjuer har genomförts med kommundirektör, tf ekonomichef, budgetchef, tf förvaltningschef samt samhällsbyggnadsförvaltningen med ekonom. Tf. socialchef har inte varit tillgänglig för en intervju. Vidare har intervjuer genomförts med kommunstyrelsens ordförande samt socialnämndens respektive tekniska nämndens ordförande och andre vice ordförande. Samtliga intervjuade har haft möjlighet att sakgranska innehållet i rapporten.

Följande dokument har vi tagit del av inom ramen för granskningen:

- Årsredovisning 2019
- Ekonomiska styrprinciper för Hörby kommun (KS 2018/243, reviderad av KF 2018-10-29 § 184)
- Finanspolicy för Hörby kommun med bolag (reviderad av KF 2010-12-20 § 153)
- Investeringspolicy (KS 2016/577, antagen av KF 2017-01-30 § 7)
- Uppföljningspolicy (KS § 2016/283, antagen av KS 2016-12-05)
- Tidplan för Budget 2021 och planer 2022-2023 (Kommunledningskontoret 2020-04-22)
- Delårsrapport 1 och 2 för Hörby kommun (År 2019)
- Delårsrapport 1 och 2 för Tekniska nämnden (År 2019)
- Delårsrapport 1 och 2 för Socialnämnden (År 2019)
- Månadsrapporter för socialnämnden och tekniska nämnden för år 2019

Hörby kommuns organisation

I Hörby kommun finns fyra förvaltningar enligt organisationsschemat nedan.



Iakttagelser och bedömningar

Riktlinjer och principer för ekonomistyrning

Iakttagelser

Hörby kommuns ekonomiska styrprinciper antogs av fullmäktige 2014-09-29 (§135) och reviderades senast av fullmäktige 2018-10-29 (§ 184). De ekonomiska styrprinciperna innehåller regelverk och anvisningar för kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens styrning och ledning av Hörby kommuns verksamheter. Totalt omfattar styrprinciperna 10 sidor. Styrprinciperna beskrivs i dokumentet som ett stöd för att uppnå en effektiv resursanvändning, men att det är lika viktigt att det i organisationen finns en förståelse och ett engagemang för de fastställda politiska målen (övergripande mål och mål för god ekonomisk hushållning samt kortsiktiga mål) och att förvaltningsorganisationen arbetar för att uppnå dessa mål.

De ekonomiska styrprinciperna utgår från fyra stycken huvudprinciper:

- God ekonomisk hushållning – Lagstiftningens krav är grunden i den ekonomiska förvaltningen. Kommunfullmäktiges beslutade kommunbidragsram tillsammans med driftintäkter sätter ramen för styrelsens och nämndernas kostnadsnivå.
- Helhetssyn och koncernnytta - Hörby kommuns bästa är överordnat enskilda nämnders och bolagens behov och önskemål
- Dialog - styrningen sker genom dialog på olika nivåer i organisationen kring resurser, mål och uppdrag.
- Balans mellan central styrning och decentraliserad ledning – att det finns tydliga och mätbara mål samt ekonomiska ramar för chefer att agera efter. Ansvar och befogenheter delegeras till mest effektiva nivå.

Vidare beskriver de ekonomiska styrprinciperna bland annat den grundläggande rollfördelningen på politisk nivå och inom/mellan förvaltningar samt den övergripande ekonomiprocessen (budget- och uppföljningsprocessen). Vad gäller interna affärstransaktioner mellan beställare och utförare så uppges att de ska regleras genom skriftliga beställningar/interventtal samt att priset ska vara tydligt per beställd enhet, priset ska bygga på självkostnadspris (är självkostnaden högre än motsvarande tjänst på marknaden ska en anpassning av priset göras till marknadsnivå alternativt ska tjänsten utföras externt) samt att nya priser för kommande års servicetjänster bör vara klara senast första november året före de ska gälla.

Förutom de ekonomiska styrprinciperna finns ett antal policys och riktlinjer, bland annat finanspolicy och investeringspolicy. I investeringspolicyn lyfts att investeringsbudgeten

är en väsentlig del av kommunens ekonomistyrning och att kommunledningskontoret och övriga förvaltningar arbetar med 3-åriga investeringsplaner som årligen fastställs av kommunfullmäktige. Vidare anges att en 10-årsplan behöver tas fram som revideras årligen med anledning av det stora åtagandet avseende kommunens fastighetsbestånd.

I intervju framkommer att det inte finns några nämnds- eller förvaltnings specifika för ekonomistyrningen i tekniska nämnden eller socialnämnden, utan de tillämpar de kommunövergripande ekonomiska styrprinciperna.

I intervju med kommundirektör och tf ekonomichef framhålls att kommunen håller på att se över hela sin styrmodell där en naturlig del även blir att se över de ekonomiska styrprinciperna. Det framhålls att nuvarande ekonomiska styrprinciper till del enbart hänvisar till gällande lagstiftning och att styrprinciperna inte är konkreta nog för att vara ett stöd till nämnder och verksamheterna i praktiken. Vidare lyfts det att styrprinciperna inte är helt kända inom organisationen och att de ekonomiska styrprinciperna inte är tillräckliga för att ha en god ekonomisk hushållning, då kommundirektören och tf ekonomichef själva ser brister i ekonomistyrningen i kommunen. Det uppges finnas ett behov av att revidera, komplettera och konkretisera de ekonomiska styrprinciperna samt säkerställa att de är förenliga med exempelvis investeringspolicyn och andra styrande dokument. Målsättningen med den nya styrmodellen är att det ska bli tydligare vilka styrdokument som kommunfullmäktige respektive kommunstyrelsen beslutar om. Vid intervjun uppges exempelvis att kommunfullmäktige enligt gällande lagstiftning ska anta riktlinjer för god ekonomisk hushållning samt att de bör anta övergripande ekonomiska styrprinciper, men att kommunstyrelsen sedan tar beslut om riktlinjer för hur de ekonomiska styrprinciperna ska efterlevas och hur god ekonomisk hushållning ska säkerställas.

Finns det tillräckliga riktlinjer och principer för ekonomistyrningen?

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som delvis uppfylld. Vi konstaterar att det finns upprättade och av fullmäktige antagna ekonomiska styrprinciper. De ekonomiska styrprinciperna innehåller regelverk och anvisningar för kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens styrning och ledning av Hörby kommuns verksamheter. Det framkommer dock vid granskningen att de ekonomiska styrprinciperna inte är helt kända eller tillämpats fullt ut då det finns brister i den ekonomiska styrningen vilket speglar sig i kommunens redovisade underskott för år 2019 samt prognos för år 2020. Vi ser det som positivt att det pågår en översyn av de ekonomiska styrprinciperna och vill lyfta vikten av att dessa implementeras och levandegörs i organisationen. Vidare ser vi det som viktigt att det säkerställs att de ekonomiska styrprinciperna även är förenliga med andra styrande dokument.

Budget- och uppföljningsprocess

lakttagelser

Budget- och uppföljningsprocessen beskrivs på en övergripande nivå i de av fullmäktige antagna ekonomiska styrprinciperna för Hörby kommun.

Budgetprocessen

Budgetprocessen beskrivs ta sin utgångspunkt från kommunens vision och mål, föregående års resultat, nya förutsättningar och det beräknade finansiella utrymmet. Enligt processen förs det en dialog mellan kommunstyrelsens budgetberedning och nämndernas presidier/ förvaltningsledningar vilket beskrivs fånga upp kommunstyrelsens och nämndernas prioriteringar och investeringsbehov. Utifrån detta lämnar budgetberedningen sedan förslag via kommunstyrelsen till kommunfullmäktige om preliminära kommunbidragsramar för kommunstyrelsen och nämnderna inför fastställande av planeringsunderlag i juni.

Utifrån de preliminära kommunbidragsramarna som fastställs i juni arbetar kommunstyrelsen och respektive nämnd sedan fram en budget i balans för kommande år och planer för de två följande år vilket presenteras på budgetberedningens höstmöte i september.

I oktober/ november beslutar kommunfullmäktige om skattesats, kommunbidragsramar för drift och investeringsbudget samt aktuell justering av taxor och avgifter. Det är utifrån de fastställda kommunbidragsramarna som respektive förvaltning sedan upprättar sin internbudget till kommunstyrelsens och nämnderna. I intervjuer framkommer att tidsplanen för årets budgetprocess inte anses vara väl avvägd på ett sådant sätt att processen blir effektiv och ger tid för analys och förankring. Tidplanen för budgetprocessen 2021 skickades ut i april 2020 vilket enligt intervjuer anses vara sent.

Utöver en översiktlig beskrivning i de ekonomiska styrprinciperna finns ingen dokumenterad budgetprocess, vilket lyfts som ett förbättringsområde av tf ekonomichef.

I Hörby kommun finns i dagsläget enbart en resursfördelningsmodell inom barn- och utbildningsnämnden som bygger på en elevpeng med volymförändringar inom nämndens verksamheter (antalet barn/ elever). I de ekonomiska styrprinciperna anges att resursfördelning bör användas inom t.ex. fritidshem, för-, grund- och gymnasieskola samt äldre- och funktionshinderomsorg. Det är förvaltningschefen som är ansvarig för att ta fram en modell där utgångspunkten är att resurserna fördelas direkt till verksamhetschef och bör baseras på prestationer, detta som ett led i att tydliggöra sambandet mellan resurser och ansvar för verksamheten. En begränsning för nämndernas resursfördelningsmodeller är att om nämndens totala budget visar ett underskott så är nämnden skyldig att agera och upprätta åtgärdsplan för att undvika att underskott uppstår.

I en del av intervjuerna framhålls att det finns behov av att göra en översyn av budgetprocessen, framförallt utifrån det ekonomiska läget som kommunen befinner sig i. Det lyfts att det finns en avsaknad av långsiktighet i budgeten med koppling till

befolkning och volymer, men även kopplingen till den del av kommunens verksamheter som drivs som resultatenheter som finansieras av interna intäkter. Vidare framhålls vikten av en fungerande ledningsgrupp som har samsyn i dessa frågor. Kopplat till budgetprocessen beskrivs det även finnas behov av en tydligare lokalstrategi och lokalförsörjningsprocess.

Slutligen lyfts även att det i dagsläget inte finns någon koppling mellan mål och medel i budgeten då det är den styrande majoritetens budget som gäller, medan de mål som gäller har beslutats av den tidigare styrande majoriteten i kommunen. Som tidigare nämnts saknas även kopplingen till befolkning och volym och budgeten beskrivs vara en gammal budgettram som räknas upp årligen.

Uppföljningsprocessen

I de ekonomiska styrprinciperna anges att kommunstyrelsen och nämnderna under året följer upp utvecklingen av ekonomi och verksamhet i enlighet med fastställd uppföljningspolicy (KS § 2016/283). Uppföljningspolicyn (beslut om ekonomisk uppföljning i Hörby kommun) utgörs enbart av ett beslut från kommunstyrelsen som anges att den ekonomiska uppföljningen ska utgöras av tre månadsrapporter och två delårsrapporter, dvs. samma information som finns i de ekonomiska styrprinciperna. I beslutet om den ekonomiska uppföljningen nämns inget om årsredovisningen.

Den ekonomiska uppföljningen enligt de ekonomiska styrprinciperna består av:

- Månadsrapporter (per den 31 mars, 31 maj och 31 oktober med behandling i styrelsen/nämnden efterföljande månad)
- Delårsrapporter (per den 30 april och 31 augusti, som fastställs i kommunfullmäktige i juni respektive oktober)
- Årsredovisning (en bokslutskommuniké presenteras för kommunstyrelsen i mars och årsredovisningen fastställs av fullmäktige senast i april månad).

Av de ekonomiska styrprinciperna framgår vidare att särskilda anvisningar för ekonomisk uppföljning (delårsrapport 1, delårsrapport 2 samt årsredovisning) tas fram och delges av ekonomiavdelningen. Månadsrapporter och delårsrapporterna består av ekonomiskt utfall med resultatanalys, verksamhetsanalys och måluppfyllelse. Vidare framgår att det är förvaltningschef som ansvarar för att upprätta nämndens ekonomiska uppföljning i enlighet med fastställd uppföljningspolicy.

Om utfallet eller helårsprognosen visar ett negativt resultat ska ansvarig chef presentera åtgärdsförslag för att uppnå en ekonomisk balans i verksamheten utifrån fastställd budget. Uppstår ett väsentligt negativt resultat mellan ordinarie ekonomiska uppföljningar ska detta enligt de ekonomiska styrprinciperna omedelbart meddelas kommunstyrelsen och ekonomiavdelningen med förslag på åtgärder för att begränsa negativt resultat och/eller helårsprognosen.

Vad gäller nämndernas prognossäkerhet så visar en uppföljning av prognoserna vid delårsrapport 2 under år 2019 på att nämnderna har en relativt god prognossäkerhet, även om utfallet för de tre nämnder med störst negativ budgetavvikelse blev sämre än prognostiserat vid delårsrapport 2. Totalt var prognosen vid delårsrapport 2 en budgetavvikelse för nämnderna på -45,1 mnkr, att jämföra med utfallet på -51,3 mnkr.

Däremot kan vi konstatera att den negativa budgetavvikelsen för nämnderna fördubblades från prognosen i delårsrapporten 1 (31:a april) till 31:a december.

Tabell 1. Prognossäkerhet för Hörby kommun år 2019 (Källa: Årsredovisning 2019)

Budgetavvikelse	Prognos		Utfall
	Delårs-	Delårs-	
	rapport	rapport	
Mkr	1	2	
Kommunfullmäktige	-0,1	-0,3	-0,2
Kommunstyrelsen	2,1	1,9	2,5
Valnämnden	0	0	0
Revisionen	0	0	0
Överförmyndarnämnden	0	0	-0,2
Nämnden VA och Räddningstjänst	0	0	0,6
Bygg- och miljönämnden	0	-0,6	0,6
Barn- och utbildningsnämnden	-5,0	-3,5	-8,7
Kultur- och fritidsnämnden	0,3	0,2	0,5
Socialnämnden	-18,0	-25,2	-27,1
Tekniska nämnden	-4,5	-17,6	-19,4
Budgetavvik nämnderna	-25,3	-45,1	-51,3
Finansiering	0	1,8	12,5
Budgetavvik kommunen	-25,3	-43,3	-38,8

Finns det en fungerande budget- och uppföljningsprocess?

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som ej uppfylld.

Vi konstaterar utifrån genomförd granskning att det utöver vad som anges i de ekonomiska styrprinciperna inte finns någon dokumenterad budgetprocess. Vidare konstaterar vi att det finns en tidplan för budgetprocessen men att den inför årets budgetprocess skickades ut sent till nämnder och förvaltningar. Vi ser vidare att det saknas en tydlig koppling mellan kommunens mål och medel i budgeten samt att det finns en avsaknad av långsiktighet i budgetarbetet. Som exempel på detta i budgetprocessen är kopplingen mellan resursfördelningen och befolknings- och volymutvecklingen. Det finns enbart en resursfördelningsmodell för barn- och utbildningsnämndens verksamhet. Vi ser även att det saknas en tydlig styrmodell för kommunens resultatenheter där det bedöms finnas behov av en ökad intern dialog. Vidare bedöms det finnas behov av en ändamålsenlig lokalstrategi och lokalförsörjningsprocess, liksom en ändamålsenlig investeringsplanering för att uppnå en helt fungerande budgetprocess.

Vad gäller uppföljningsprocessen ser vi däremot att den är fungerande då ekonomiska uppföljningar sker vid angivna tillfällen. Det finns vidare en tydlighet i de ekonomiska styrprinciperna i hur uppkomna eller prognostiserade underskott ska hanteras.

Slutligen ser vi även att prognossäkerheten i kommunen är relativt god med undantag för tekniska nämndens och socialnämndens prognos vid delårsrapport 1. En god

prognossäkerhet skapar goda förutsättningar för att vid behov kunna vidta adekvata åtgärdsplaner i ett tidigt skede under året för att nå en budget i balans.

Efterlevnad av riktlinjer och principer

lakttagelser

I årsredovisningen för 2019 konstateras att Hörby kommun inte nått upp till god ekonomisk hushållning utifrån att kommunfullmäktiges finansiella mål inte uppfyllts och att kommunen redovisar ett negativt balanskrav för år 2019. Balanskravsresultatet uppgick till -11,5 mnkr och ska enligt kommunallagen regleras under de närmast följande tre åren och fullmäktige ska anta en plan för hur regleringen ska ske. Nämndernas budgetavvikelse år 2018 uppgick till -24,4 mnkr och år 2019 uppgick de till -38,8 mnkr. Socialnämnden och tekniska nämnden stod för drygt 90 % av nämndernas underskott för år 2019.

Av årsredovisningen 2019 framgår att socialnämndens budgetavvikelse har försämrats med 25,6 mnkr sedan föregående år. Jämfört med föregående år har intäkterna minskat med 23,3 mnkr på grund av minskade bidrag från Migrationsverket och Socialstyrelsen. Vidare framgår att socialnämnden under året inte beslutat om åtgärder i tillräcklig omfattning för att få en budget i balans, därtill har kostnaderna för familjehem och institutionsplaceringar ökat inom barn och unga. Även för försörjningsstöd har kostnaderna ökat under året, liksom kostnaderna för inhyrda sjuksköterskor och inköp av tekniska hjälpmedel inom vård och omsorg.

Vad gäller tekniska nämndens utfall blev det -19,4 mnkr sämre än budgeterat år 2019 vilket enligt årsredovisningen är hänförligt till kommunserviceverksamheterna fastighetsförvaltning (-12,0 mkr) och måltider (-8,4 mkr). Det uppges att verksamheterna inom kommunservice fortfarande redovisar obalans mellan intäkter och kostnader där hyresintäkterna inte räcker för att täcka verksamhetens kostnader under året, bland annat till följd av ökade kapitalkostnader. Vad gäller måltidsverksamheten anges att ett fungerande internprissystem inte är på plats och att verksamheten inte fungerar fullt ut som en resultatenheter. Enligt de ekonomiska styrprinciperna ska priset bygga på självkostnadspris och är självkostnaden högre än motsvarande tjänst på marknaden ska en anpassning av priset göras till marknadsnivå alternativt ska tjänsten utföras externt. I intervju med tf förvaltningschef för samhällsbyggnadsförvaltningen och förvaltningsekonom lyfts att det saknas rutiner för att löpande fastställa och besluta om internprissättning för resultatenheter, exempelvis för måltids- och lokalvårdsverksamheten. Det framkommer att priserna för måltidsverksamheten har varit oförändrade sedan åtminstone 2016. Förskola och skola köper många måltider från måltidsverksamheten, men istället för ett å-pris per måltid får tekniska nämnden en fast ersättning från barn- och utbildningsnämnden - vilket är i strid med de ekonomiska styrprinciperna i kommunen. De intervjuade från tekniska nämnden och samhällsbyggnadsförvaltningen lyfter också att det finns en problematik kopplat till bristande överenskommelser vad gäller internhyror, fastighetsunderhåll och kapitalkostnader med andra förvaltningar. Detta beskrivs även som att tekniska nämnden får finansiera förgävesinvesteringar även om projektet initieras av en annan nämnd.

När det gäller åtgärdsplaner så framkommer det i intervju med kommundirektör och tf ekonomichef att de har behövt ta initiativ som nämnderna egentligen borde ha gjort, vilket också får som konsekvens att kommundirektör och tf ekonomichef är på en för detaljerad/ operativ nivå än vad de borde (*se avsnitt om roll- och ansvarsfördelning*). Tekniska nämndens ordförande lyfter fram att detta inte är något som nämnden informerats om. Vidare lyfter kommundirektör och tf ekonomichef att de åtgärdsplaner som tagits fram är allmänt hållna och att de är svåra för tf ekonomichef att verifiera. Det beskrivs även att tf ekonomichef haft dialog med förvaltningscheferna kring ekonomin och åtgärdsplaner, dock utan att förvaltningarnas förvaltnings-/verksamhetsekonomer varit med. Tf ekonomichef förväntar sig att förvaltningschefen i sin tur för en dialog med sin förvaltnings-/verksamhetsekonom.

Kommunstyrelsen beslutade på sammanträde i 2019-05-13 om nedan fyra punkter att gälla fram till den 31 december 2019, med anledning av det ekonomiska läget 2019:

1. Igångsättningstillstånd för samtliga nya investeringsprojekt ska beslutas av kommunstyrelsens arbetsutskott. Politisk prioritering gäller för nya investeringsprojekt.
2. Återhållsamhet ska allmänt eftersträvas gällande inköp av varor och tjänster samt nyanställningar.
3. Styrelsen och nämnderna ska rapportera om avstämning/utfall av framtagna effektiviseringsåtgärder i delårsrapport 1 och 2, samt månadsrapport per 31 oktober.
4. Samtliga externa hyreskontrakt ska undertecknas av kommunens firmatecknare. Detta gäller även förlängning av befintliga hyreskontrakt.

Angående punkt 4 anges det dock i de ekonomiska styrprinciperna, beslutade av fullmäktige, att hyresavtal upp till tre år och/eller mindre än 500 000 kr per år tecknas av fastighetschefen. En konsekvens av kommunstyrelsens beslut 2019-05-13 torde vara att de ekonomiska styrprinciperna behövde revideras. På fullmäktiges sammanträde 2019-05-27 togs ett ärende upp (§ 124) avseende revidering av ekonomiska styrprinciper där fullmäktige beslutade att återremittera ärendet till kommunstyrelsen för omarbetning av styrprinciperna. Enligt fullmäktiges beslut skall kommunstyrelsen genomföra ett klagörande kring vilka bakomliggande ekonomiska motiv som motiverar ändring av delegationsrätten för tjänstemännen samt vilka konsekvenser förslaget får vad gäller merarbete och fördröjning i att verkställa beslut.

I tjänsteskrivelse från ekonomiavdelningen (KS 2018/243) anges att konsekvensen av att ändra i de ekonomiska styrprinciperna gällande delegationsrätt enligt punkt 4 ovan bedöms medföra merarbete och en fördröjning med att teckna löpande hyresavtal vilket kan påverka verksamheten negativt. Fullmäktige beslutade 2019-12-16 att beslutspunkt 1-4 ovan gäller fram till 2020-12-31. Inget beslut om reviderade ekonomiska styrprinciper har tagits och det finns därmed två motstridiga beslut från fullmäktige gällande vem som får teckna hyresavtal.

I Hörby kommuns delårsrapport 1 för år 2019 ges en övergripande uppföljning av framtagna effektiviseringsåtgärder där det framgår att åtgärdsplanerna som kommunstyrelsen och nämnderna tagit fram uppgår till 22,2 mnkr och att effekten av

genomförda åtgärder under perioden januari-april uppgick till 6,6 mnkr. Åtgärdsplanerna med kommentarer redovisas i styrelsens och nämndernas delårsrapporter.

Tekniska nämnden beslutade 2019-04-25 om att godkänna följande åtgärdsplan motsvarande sammanlagt 6 300 tkr:

- Generell besparing på 2 procent på kommunbidrag motsvarande 600 tkr.
- Minskning av 16 procent av kommunbidrag för underhåll och städning av vägar och offentliga platser motsvarande 800 tkr.
- Föreslå kommunstyrelsen om en prishöjning på måltider på 5 procent för kompensation avseende lönerrevision 2017-2019 motsvarande 1 400 tkr samt ökning av livsmedelskostnader med 1 000 tkr.
- Minskning av vikarier inom lokalvården motsvarande 500 tkr.
- Vakanshållning av tjänster inom fastighetservice motsvarande 1 000 tkr.
- Minskat underhåll på kommunens fastigheter motsvarande 1 000 tkr.

Socialförvaltningen har med anledning av de ekonomiska förutsättningarna för 2019 arbetat fram ett åtgärdsprogram med förslag på åtgärder för att nå en budget i balans. Socialnämnden beslutade 2019-01-31 att godkänna genomförandet av vissa åtgärder i åtgärdsprogrammet samt att ställa en begäran till kommunfullmäktige avseende utökat kommunbidrag om 18 mnkr (2019-01-31 SN §24). Kommunstyrelsen beslutade 2019-04-08 att föreslå kommunfullmäktige besluta att avslå socialnämndens begäran om 18 mnkr i utökat kommunbidrag samt att socialnämnden uppmanas att vidta åtgärder för att komma i ekonomisk balans och minimera befarat underskott för 2019 (2019-04-08 KS §109). De åtgärder enligt åtgärdsprogrammet som nämnden godkänt i januari 2019 bedömdes inte vara tillräckliga för att uppnå en budget i balans.

Socialnämndens arbetsutskott beslutade vid sitt sammanträde 2019-05-09 att föreslå socialnämnden att besluta om 10 åtgärder, de 10 punkterna var dock ej tidsatta eller beräknade i kronor. På socialnämndens sammanträde 2019-05-23 beslutade socialnämnden om de föreslagna punkterna med undantag för punkt 2 som besvarades muntligen på sammanträdet av administrativ chef. Exempel på åtgärder som beslutades var att socialnämndens arbetsutskott varannan månad ska informeras om vakanta tjänster i socialförvaltning och att tillskriva kommunstyrelsen och begära del av välfärdspengar då kommunen har en allt mer åldrande befolkning.

I Hörby kommuns delårsrapport 2 för år 2019 görs ännu en uppföljning av åtgärdsplanerna där det konstateras att effekten av genomförda åtgärder under perioden januari-augusti uppgår till 9,7 mnkr, däremot saknas uppgift för tekniska nämnden i sammanställningen. Det anges att socialnämnden har antagit en åtgärdsplan som beräknas ge helårseffekt på 8,7 mnkr 2019 och 11,5 mnkr 2020. I socialnämndens delårsrapport 2 redovisas åtgärdsplanen med beräknad effekt i kronor samt vilken effekt som förväntas under år 2019 respektive år 2020, samt vilken effekt som är uppnådd per per 2019-04-30 respektive 2019-08-31. Åtgärdsplanen utgörs av kostnadsminskningar framförallt på personalsidan genom avveckling eller omfördelning av tjänster. I planen finns även ändrade avgifter som kräver beslut i fullmäktige innan genomförande. Till följd av volymökningar uppges dock att en del av åtgärderna inte kunnat genomföras fullt ut. Periodens resultat för socialnämnden uppgick till -19,5 mnkr och i delårsrapporten anges att underskottet beror på att åtgärder för att nå en budget i balans ej tagits i tillräcklig omfattning.

Vid socialnämndens sammanträde 2019-12-19, § 262 beslutade nämnden att ge förvaltningen i uppdrag att verkställa åtgärder i enlighet med åtgärdsförslaget. Åtgärdsförslaget innehöll fyra åtgärdsområden, riskanalys, handlingsplan samt effekten av respektive område. Dessa åtgärder uppgår till 25,3 mnkr för år 2020.

Socialnämnden behandlade 2020-03-26 en ekonomisk uppföljning per februari vilken visade på ett prognostiserat underskott om 20 mnkr för år 2020. Vid nämndens sammanträde den 29 april 2020 behandlades den ekonomiska uppföljningen per mars vilken visade på en helårsprognos -27,4 mnkr. Av ärendet framgår även att de fackliga förhandlingarna är avslutade vilket innebär att det är möjligt för HR-avdelningen att påbörja det arbete som kommer att behövas för att anpassa bemanningen till den ram som finns. Slutligen nämns också att det i prognosen inte är taget höjd för ökade kostnader hänförliga till coronaviruset då det är för tidigt att göra någon rimlig bedömning kring detta. Prognosen för året bedöms enligt skrivningen som väldigt svårbedömd och osäker i nuläget. Vi noterar att socialnämnden inte tagit några beslut om ytterligare åtgärder under perioden januari-april 2020.

Vad gäller tekniska nämnden antog de en åtgärdsplan i april 2019, som bland annat innehöll en generell besparing om 2 procent, minskning av underhåll av gator och fastigheter samt vakanshållning av tjänster. I delårsrapporten uppges dock att åtgärderna inte fått någon effekt på tekniska nämndens resultat per sista augusti. Anledningen uppges vara ett ökat underhållsbehov av gator och fastigheter, högre kostnader för skadegörelse och lägre intäkter inom måltids- och fastighetsverksamheterna som medfört att det varit svårt att fullfölja åtgärdsplanen. I tekniska nämndens delårsrapport 2 föreslår samhällsbyggnadsförvaltningen kommunstyrelsen bl.a. att de av kommunfullmäktige beslutade (2016-11-28, § 177) priserna för måltidsverksamheten genomförs retroaktivt från 2017-01-01 samt att göra en översyn av kommunens internprissystem samt styrmodell för kommunens resultatenheter, där påverkan på alla nämnders budget klargörs samordnat. Kommunstyrelsen har inte tagit något sådant beslut.

I Hörby kommuns månadsrapport per 2019-10-31 vilken behandlades i kommunstyrelsen 2019-12-02 uppges att effekten av vidtagna åtgärder för perioden januari-oktober uppgår till 15,9 mnkr. Uppgifter för tekniska nämnden samt bygg- och miljönämnden saknas. I månadsrapporten anges att beslut och verkställighet av nödvändiga effektiviseringsåtgärder inom tekniska nämnden saknas.

Vid månadsrapporten per 2020-03-31 visar tekniska nämnden en helårsprognos på -9,8 mnkr och beslut har fattats om en åtgärdsplan på 2,5 mnkr för år 2020.

Kommundirektör och tf ekonomichef uppger att det utöver nämndernas underskott finns utmaningar i ekonomin för år 2020 då bland annat avsättning för deponier på ca 5-6 mnkr borde ha gjorts tidigare år och att det finns behov av att göra nedskrivningsprövningar på vissa fastighetsvärden utifrån skicket på fastighetsbeståndet i kommunen.

Efterlevs riktlinjer och ekonomistyrningsprinciper?

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som ej uppfylld.

Vi konstaterar att flera av de huvudprinciper som anges i de ekonomiska styrprinciperna inte efterlevs, exempelvis vad gäller huvudprincipen om god ekonomisk hushållning och huvudprincipen om helhetssyn och koncernnytta. Vi ser även att det finns brister och avsaknad av rutiner kopplat till internprissättningen i kommunen. Vidare ser vi att kommunstyrelsen, socialnämnden och tekniska nämnden har tagit beslut om åtgärder för att nå en ekonomi i balans men att dessa inte varit tillräckliga för att nå en budget i balans år 2019. Vi ställer oss också kritiska till att de åtgärder som socialnämnden beslutat om inte redovisats med någon beräknad effekt i kronor förrän vid delårsrapport 2 trots att nämnden redan vid delårsrapport 1 prognostiserade ett stort underskott. Vi ser det som viktigt att de åtgärdsplaner som vidtas är så tydliga som möjligt och innehåller information om när åtgärderna ska genomföras och vilken beräknad effekt de kommer få. Vi noterar dock att socialnämndens åtgärdsprogram vilket beslutades om 2019-12-19 utvecklats och innehöll information om beräknad ekonomisk effekt per åtgärd.

Vi noterar också att kommunstyrelsen inte hörsammat tekniska nämndens förslag om priserna på måltidsverksamheten eller översyn av kommunens internprissystem eller styrmodell för kommunens resultatenheter.

Vi konstaterar att tekniska nämnden och socialnämnden prognostiserar betydande underskott för helåret 2020 och ser det som ytterst viktigt att åtgärder vidtas för att nå en budget i balans.

Roll- och ansvarsfördelning mellan styrelse, nämnder och förvaltning

lakttagelser

Av de ekonomiska styrprinciperna anges att en tydlig och förankrad rollfördelning mellan den politiska ledningen och förvaltningen ger förutsättningar för en effektiv styrning av ekonomin i kommunens verksamheter.

Ansvarsfördelningen regleras bland annat av arbetsordningen för kommunfullmäktige och reglemente för kommunstyrelsen och nämnderna. I de ekonomiska styrprinciperna ges exempel på punkter som beskriver ansvarsfördelningen. Exempelvis anges att kommunstyrelsen ansvarar för att leda, styra och samordna kommunens ekonomi och verksamhet genom att bland annat tillse att nämndernas verksamhet bedrivs inom de av kommunfullmäktige fastställda ekonomiska ramarna och genom uppsiktsplikten följa upp nämndernas uppfyllelse av mål för god ekonomisk hushållning, resultatutfall och helårsprognos. För nämndernas anges exempelvis att de ansvarar för att omprioritera och vidta åtgärder om underskott uppstår inom nämndens ansvarsområde. Vid underskott ska en åtgärdsplan presenteras i den ekonomiska uppföljningen med redogörelse av föreslagna åtgärder, när åtgärderna får ekonomisk effekt och med vilket belopp.

Vad gäller förvaltningens roll och ansvar anges det i de ekonomiska styrprinciperna att det för bästa resultat och effektivitet i verksamheten ska ansvar och befogenheter följas åt och delegeras till den nivå som är närmast de som berörs av besluten, vilket uppges innebära att chefer ges förtroende och tillit att självständigt fatta beslut inom ramar som

ekonomi, mål och styrdokument medger. Ansvaret är odelat och omfattar ekonomi, personal och verksamhet.

I intervjuerna framhålls att den formella roll- och ansvarsfördelningen, i form av exempelvis reglementen, delegationsordning och ekonomiska styrprinciper, är tydlig. Däremot ses ett behov av ökad tydlighet kring roll- och ansvarsfördelningen i investeringsplaneringen, bland annat lyfts behovet fram av bättre resultat- och kassaflödesanalyser innan beslut tas om större projekt och investeringar. Detta framhålls som extra viktigt med tanke på kommunens skuldsättning och nuvarande skick på fastighetsbeståndet.

I flera intervjuer lyfts det även att kommunstyrelsens ordförande såväl som kommundirektör och tf ekonomichef är mycket operativa på en detaljnivå där de kommer med förslag på åtgärder för förvaltningar och nämnder att genomföra.

Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan styrelse, nämnder och förvaltning?
Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Vi konstaterar att det finns en formell tydlighet i roll- och ansvarsfördelningen genom arbetsordning, reglementen, delegationsordning och ekonomiska styrprinciper med undantag för motstridigheten gällande vem som får teckna hyresavtal efter fullmäktiges beslut om åtgärder i förhållande till de ekonomiska styrprinciperna. Som framgår av de ekonomiska styrprinciperna när det gäller förvaltningens roll och ansvar är det viktigt att chefer ges förtroende och tillit att självständigt fatta beslut inom de ramar som ekonomi, mål och styrdokument medger. Vi ser att det finns risk för en otydlig roll- och ansvarsfördelning i vem som har det ekonomiska ansvaret samt ansvaret för att upprätta åtgärdsplaner vid faktiska eller prognostiserade underskott utifrån hur ekonomi- och budgetfrågor hanteras i praktiken i kommunen. Vi konstaterar att detta kan vara vara en konsekvens av att flera förvaltningar har en tf förvaltningschef men det skapar samtidigt en otydlighet i ansvarsfördelningen avseende den ekonomiska styrningen. Vi bedömer vidare att det även finns behov av en ökad tydlighet i roll- och ansvarsfördelningen i investeringsplaneringen.

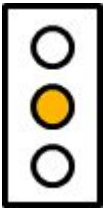
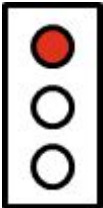
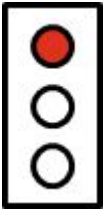
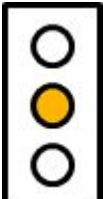
Revisionell bedömning och rekommendationer

Sammanfattande bedömning

Granskningens syfte har varit att besvara huruvida kommunstyrelsen, tekniska nämnden samt socialnämnden har en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning. Den sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna inte har en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning. Den sammanfattande bedömningen baseras på bedömningar av de fyra i granskningen ingående revisionsfrågorna, se avsnitt *lakttagelser och bedömningar*.

Bedömningar mot revisionsfrågor

Nedan anges bedömning mot respektive revisionsfråga. Motivering/kommentar till respektive revisionsfråga framgår löpande i rapporten under respektive avsnitt.

Revisionsfråga	Bedömning	
Finns det tillräckliga riktlinjer och principer för ekonomistyrningen?	Delvis uppfyllt	
Finns det en fungerande budget- och uppföljningsprocess?	Ej uppfyllt	
Efterlevs riktlinjer och ekonomistyrprinciper?	Ej uppfyllt	
Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan styrelse, nämnder och förvaltning?	Delvis uppfyllt	

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen och nämnderna:

- Se över och vid behov revidera de ekonomiska styrprinciperna i samband med implementeringen av ny styrmodell i kommunen.
- Genomför en översyn av budgetprocessen för att säkerställa en långsiktighet med koppling till befolknings- och volymutveckling, lokalstrategi/ lokalförsörjningsprocessen samt investeringsplaneringen. I översynen bör det ingå att se över styrmodellen för kommunens resultatenheter.
- Genomför en översyn av kommunens internprissättning samt säkerställ att det finns rutiner för hur justering av interna priser ska ske.
- Säkerställ att de ekonomiska styrprinciperna efterlevs, framförallt med avseende på huvudprinciperna om god ekonomisk hushållning och helhetssyn/koncernnytta.
- Säkerställ att den fastställda roll- och ansvarsfördelningen mellan styrelse, nämnder och förvaltningar efterlevs.
- Säkerställ att de åtgärdsplaner som upprättas är adekvata, tidssatta och innehåller uppgift om beräknad ekonomisk effekt.

2020-06-16

Malin Odby
Uppdragsledare

Fredrik Birkeland
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Hörby kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 29 januari 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.