

2018/1238



**Bodens  
kommun**

**Kommunrevisionen**

2018-11-27

BODENS KOMMUN  
Kommunstyrelsen

2018 -11- 27

Diarienummer

2018/1238

För kännedom  
Samtliga nämnder  
Fullmäktiges presidium  
Partiernas gruppledare

Till  
**Kommunstyrelsen**

## Granskning av budgetprocessen

I egenskap av förtroendevalda revisorer i Bodens kommun har vi genomfört en granskning av budgetprocessen. I granskningen har vi biträtt av sakkunniga från PwC.

Vår **sammantagna bedömning** är att budgetprocessen bedrivs på ett till övervägande del ändamålsenligt sätt och till övervägande del med tillräcklig intern kontroll.

För att utveckla verksamheten ytterligare bör följande **rekommendationer** prioriteras:

- att analys genomförs över budgetprocessens tidsplan i syfte att kunna vidta åtgärder som stärker förutsättningarna för planarbetet.
- att analys genomförs över de ekonomiska processerna i övrigt inom kommunen för att kunna säkerställa att dessa harmonierar på ett ändamålsenligt sätt med tidsplanen för budgetprocessen.
- att årligt uppkomna, samt enstaka stora, budgetunderskott utgör analysunderlag inför framtida budgetarbete i syfte att säkerställa att det lämnas förutsättningar att vidta åtgärder mot bakgrund av de uppkomna avvikelserna.
- att processen vid utökad verksamhetsambition/mål förtydligas så att kommunikationen/dialogen/analysarbetet stärks gällande vad som är möjligt/inte möjligt att uppnå med angivna budgetmedel efter förändrade verksamhetsmål/ambitioner.
- att en analys genomförs över chefernas kunskaper kopplat till budgetansvaret, samt att åtgärder vidtas för att stärka kunskaperna inom området

För revisorerna i Bodens kommun

Inger Lundström  
Ordförande

Leif Nordström

**Bilaga:** Revisionsrapport "Budgetprocessen", PwC november 2018

Postadress	Telefon	Telefax	E-post	Organisationsnummer
961 86 Boden	0921-620 00 vx. med direktval		kommunen@boden.se	212000-2767

2018 -11- 27

Diariernr.

2018/1238

## Revisionsrapport

# *Budgetprocessen*

## Revisorerna i Bodens kommun

*Andreas Jönsson*  
Certifierad kommunal  
revisor

*Erik Jansen*  
Revisionskonsult

*Susanna Huber*  
Revisionskonsult

*November 2018*

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Bodens kommuns revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att genomföra en granskning av budgetprocessen.

I all anslagsfinansierad verksamhet har budgeten en stor betydelse som styrinstrument. Det är därför angeläget att budgetprocessen fungerar väl. En fråga av avgörande betydelse för kommunens ekonomi är hur arbetet med budgeten bedrivs.

Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

## 1.2. Syfte och Revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om budgetprocessen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

## 1.3. Revisionskriterier

- Kommunallag
- Strategisk plan, styrkort 2018 och budget 2018-2020
- Fullmäktige-, styrelse och nämndsbeslut enligt protokoll
- Interna regler och riktlinjer för budgetprocessens genomförande

## 1.4. Kontrollmål

### Ändamålsenlighet

- Är den övergripande organisationen tydlig i budgetprocessen?
- Finns det dokumenterade regler och rutiner för budgetprocessens genomförande som tillämpas?
- Finns det en rimlig tidplan för budgetprocessens genomförande?
- Innehåller budgetprocessen en långsiktig planering?
- Finns det en transparent, dokumenterad och förankrad resursfördelningsmodell som tillämpas?
- Finns en tydlig koppling mellan budget och verksamhetsmål?

### Intern kontroll

- Kan styrelsen i rimlig grad verifiera att den utövar styrning och kontroll av budgetprocessen?
- Är roller och ansvar tydliga, samt är nämnder och förvaltningar delaktiga i budgetarbetet?
- Är budgetansvar tydligt dokumenterat och beskrivet för budgetansvariga chefer?

## 2. Iakttagelser och bedömningar

### 2.1. Övergripande organisationen i budgetprocessen

#### 2.1.1. Iakttagelser

Vår granskning visar att de styrande dokument som främst reglerar budgetprocessen är:

- **Strategisk plan;** Planen anger de planeringsförutsättningar som råder samt plan för ekonomi och verksamhet
- **Riktlinjer för styrning och uppföljning,** beslutad av kommunfullmäktige 2017-11-20 § 20; Riktlinjerna anger den övergripande styr- och uppföljningsstrukturen. I dokumentet beskrivs styrmodell, den årliga styrprocessen samt uppföljning.
- **Anvisningar budgetförutsättningar;** Anvisningarna tydliggör arbetet med budgetförutsättningarna.
- **Tidsplan planeringsprocess;** Tidsplanen anger åtgärder som skall vidtas inom ramen för processen, datum för när åtgärderna skall vara genomförda samt vilken del av organisationen som är ansvarig för genomförandet.

Vid våra intervjuer framhålls att den övergripande organisationen i form av ansvar, roller och styrdokument upplevs som tydlig. Det ses som positivt att anvisningarna för året fastställs under februari/mars. Samtidigt framhålls att processen förändrats under senaste åren, men att rollerna inför budgetåret 2018 har klarnat allt mer.

#### 2.1.2. Bedömning

Vår bedömning är att den övergripande organisationen är tydlig i budgetprocessen.

Vår bedömning baseras på de styrdokument som finns inom området, samt de beskrivningar vi erhåller vid våra intervjuer som tydliggör att den övergripande organisationen upplevs som tydligt i budgetprocessen.

### 2.2. Regler och rutiner för budgetprocessen

#### 2.2.1. Iakttagelser

Lagstiftning om budgetprocessen finns reglerat i kommunallagens kapitel 11. Här framgår när förslag till budget skall upprättas. Lagstiftningen tydliggör även att styrelsen bestämmer när övriga nämnder skall lämna in sina budgetförslag. Vidare tydliggörs att budget skall fastställas av fullmäktige innan november månads utgång.

I Bodens kommun är tidsplanen för budgetprocessens genomförande beskriven i två dokument. I fullmäktiges Riktlinjer för styrning och uppföljning (Kf 2017-11-20 § 122) återfinns ett årshjul (se figur 1 nedan) som övergripande beskriver den årliga styrprocessen. Utöver årshjulet fastställs en detaljerad tidsplan för genomförande av olika moment kopplade till strategisk plan, nämndernas verksamhetsplaner och budget, investeringar samt (vart 4:e år) övergripande fokusområden och mål.

### **2.2.2. Bedömning**

Vår bedömning är att det till övervägande del finns en rimlig tidplan för budgetprocessens genomförande.

Vår bedömning baseras på att tidplanen för budgetprocessens genomförande följer lagstiftning, samt är tydligt angivet i kommunens styrdokument och årshjul. Våra intervjuer visar även att tidplanen är tydlig för nämnder och förvaltningar. Vår granskning visar dock att tidplanen för nämndernas internbudget i sig inte uppges lämna fullgoda förutsättningar för planeringen inom samtliga nämnders verksamheter. Vi rekommenderar att analys genomförs över budgetprocessens tidsplan i syfte att kunna vidta åtgärder som stärker förutsättningarna för planarbetet. I detta sammanhang rekommenderar vi att även analys genomförs över de ekonomiska processerna i övrigt inom kommunen för att kunna säkerställa att dessa harmonierar på ett ändamålsenligt sätt med tidsplanen för budgetprocessen.

## **2.3. Tidplan för budgetprocessens genomförande**

### **2.3.1. Iakttagelser**

Budgetprocessens genomförande finns i huvudsak dokumenterat enligt följande:

- Riktlinjer för styrning och uppföljning (Kf 2017-11-20 § 122) beskriver den årliga styrprocess, se årshjul nedan/ovan figur 1)
- Anvisningar budgetförutsättningar 2019-2021 (kommunledningsförvaltningen 2018-03-09) innehåller aktuella planeringsförutsättningar samt anvisningar och mall för nämndernas arbete med budgetförutsättningarna.
- Tidsplan för budgetprocess (se föregående/nästa avsnitt)

Våra intervjuer visar att den brist som främst framhålls är att riktlinjerna för styrning och uppföljning inte tydligt beskriver hur medel för investeringar äskas eller fördelas. I övrigt framhålls vid våra intervjuer att det så väl finns dokumenterade regler och rutiner för budgetprocessens genomförande, som dessutom tillämpas.

### **2.3.2. Bedömning**

Vår bedömning är att det till övervägande del finns dokumenterade regler och rutiner för budgetprocessens genomförande som tillämpas.

Vår bedömning baseras på att det till övervägande del finns dokumenterade regler och rutiner för budgetprocessens genomförande, vilka även tillämpas. I vår granskning framkommer dock att riktlinjer för investeringar inte tydligt finns upprättade. Vi rekommenderar att denna del av budgetprocessen tydliggörs inför framtiden.

förvaltningens verksamhetsplan 2018-2020 framgår att resurstilldelningen ska ses över i syfte att stärka sambandet med den demografiska utvecklingen.

I dokumentet Riktlinjer ekonomistyrning anges på sidan 4 att "Den ekonomiska ramen beräknas genom att föregående års driftram räknas upp med fullmäktiges fastställda antaganden om löne- och prisutvecklingen. Därefter justeras ramen med fullmäktiges beslutade förändringar enligt gällande långtidsplan samt särskilda beslut av kommunfullmäktige. Vid förändringar av verksamheten på grund av reformer där staten ökar eller minskar det generella bidraget till kommunerna, i enlighet med finansieringsprincipen, tillförs alternativt minskas respektive nämnds ram med motsvarande belopp." Idag fördelas resurserna också utifrån demografiska förutsättningar. Fördelningen baseras på en övergripande befolkningsprognos.

Finansiella medel för nyinvesteringar fördelas utifrån en pott hos kommunstyrelsen. Härifrån kan nämnderna äska medel och för detta krävs färdiga förslag för vilka investeringar som skall göras. Medel fördelas utifrån en bedömning över hur rimligt det är att investeringen kan realiseras. Denna process är ny för 2018. Bakgrunden uppges vara att processen tidigare inte fungerade tillfredsställande på grund av att investeringsplanering inte låg klart tillräckligt tidigt i budgetarbetet. Investeringsramar försköts mellan åren och investeringarna hanns inte med i den takt nämnderna fick beviljad ram för. Vid intervju uppges att denna förändring mottagits positivt.

Vid våra intervjuer framhålls även perspektivet mellan teknisk resursfördelningsmodell och modell som skapar tydligt beslutsunderlag för politiken. Det framhålls att det finns en ambition att stärka det underlag som läggs fram inför beslut så att det från politisk nivå skall finnas goda förutsättningar att göra överväganden i planerings- och beslutsarbetet.

### **2.5.2. Bedömning**

Det finns till övervägande del en transparent, dokumenterad och förankrad resursfördelningsmodell som tillämpas.

Vår bedömning baseras på att resursfördelningen beräknas utifrån den modell som beskrivs i Riktlinjer ekonomistyrning. Vi noterar även att det finns ett arbete med att återföra delar av den tidigare modellen som använts inom utbildningsnämnden samt inom socialnämnden.

## **2.6. Koppling mellan budget och verksamhetsmål**

### **2.6.1. Iakttagelser**

Kommunallagen reglerar att det för verksamheten skall anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin skall anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Våra intervjuer visar att det inom Bodens kommun bedrivits ett arbete förtydliga detta, bland annat genom de förändrade förutsättningar som nu kommer följa utifrån beslut om förändrad styrmodell.

Inom ramen för budgetarbetet 2018 har nämnder och förvaltningar inkommit med förslag (s k budgetförutsättningar) och tagit fram framgångsfaktorer. Detta innebär att det i



- att utgöra ett underlag för utvärdering och fördjupad analys av verksamhetens utfall och resultat inom respektive målområde
- att vara ett beslutsunderlag för åtgärder och fortsatt planering inom både ekonomi och verksamhet

I arbete inför upprättande av strategisk plan genomförs workshops och analysnätverk. Vid våra intervjuer framhålls att dessa till del syftar till att beakta tidigare års erfarenheter inom ramen för budgetarbetet samt stärka processen inför framtiden.

I Riktlinjer ekonomistyrning framgår vidare att nämnd/styrelse ansvarar för att vid behov utfärda kompletterande riktlinjer och anvisningar.

Vår granskning visar att kommunstyrelsen främst följer budgetprocessen genom att till-säkra att det fastställda årshjulet, som baseras på lagkrav och interna riktlinjer, följs av nämnderna.

Våra intervjuer visar att det är genom den löpande uppföljningen av det ekonomiska resultatet, samt inom ramen för planeringsarbete inför årets budgetarbete som styrelsen främst ges förutsättningar att analysera och vid behov utfärda kompletterande riktlinjer och anvisningar.

Vår granskning kan dock inte styrka att styrelsen årligen utifrån en fastställd rutin följer upp och analyserar budgetprocessen inom ramen för fastställt årshjul. Den revidering som kan komma att aktualiseras baseras istället på uppkomna iakttagelser samt inför planeringen av kommande års planarbete.

### **2.7.2. Bedömning**

Vår bedömning är att styrelsen till övervägande del kan verifiera att den utövar styrning och kontroll av budgetprocessen.

Vår bedömning baseras på att kommunstyrelsen följer lagens krav om uppsikt över nämndernas verksamhet främst genom att övervaka och tillse att tidsplanen för budgetprocessen följs. Styrelsen följer även upp ekonomi och verksamhet i delårsrapport och årsredovisning. På basis av detta, samt utifrån sådant som kan uppkomma inom ramen för budgetprocessens initiala analysarbete/workshops, lämnas även förutsättningar för styrelsen att utfärda kompletterande riktlinjer och anvisningar, om sådana krävs för att tydliggöra styrningen av budgetprocessen. Samtidigt noterar vi att denna analys inte genomförs systematiskt utifrån en fastställd tidsplan.

## **2.8. Roller och ansvar i budgetarbetet**

### **2.8.1. Iakttagelser**

I Riktlinjer för styrning och uppföljning, s 4, beskrivs rollfördelning mellan politik och förvaltning. Kopplat till budgetarbetet tydliggörs att politiken har till uppgift att besluta om mål och inriktning för verksamhet samt fördela resurser för genomförandet av detta. Förvaltningen står för verkställandet.

Vid våra intervjuer framkommer att det finns en gemensam uppfattning att roller och ansvarsfördelningen mellan politik och förvaltning i stort är tydliga. Det uppges finnas en

Riktlinjen beskriver organisation och ansvar enligt följande:

### **Kommunfullmäktige**

Kommunfullmäktige ansvarar för att utfärda kommungemensamma riktlinjer inom detta område.

### **Nämnder/styrelser**

Nämnden ansvarar för att vid behov utfärda kompletterande riktlinjer och anvisningar.

### **Förvaltningschef**

Förvaltningschef ansvarar för att utfärdade riktlinjer efterlevs.

Vidare anges att i syfte att nå en effektiv resursanvändning används följande olika ekonomimodeller inom kommunen. **Resultatenheter**, har ansvar för att finansiera samtliga kostnader helt med intäkter. **Budgetenheter**, har ansvar för att bedriva verksamheten effektivt enligt uppställda mål till en nettokostnad som inte överstiger tilldelad budget.

I Bodens kommuns *reglemente för intern kontroll*, beslutad av kommunfullmäktige 2013-12-16 § 162, tydliggörs att kommunfullmäktige beslutar om vilken verksamhet som ska bedrivas samt vilka mål och ekonomiska ramar som ska gälla. Reglementet anger vidare att styrelse och nämnder därefter ska bedriva sin verksamhet så att uppställda mål kan nås med tilldelade ramar.

I internkontrollreglementet anges följande för förvaltningschefer och verksamhetsansvariga:

### **Förvaltningschef**

Inom nämndens verksamhetsområde ansvarar förvaltningschef för att följa regler och anvisningar så att en god intern kontroll kan upprätthållas. I detta ansvar ligger att vederbörande ska leda arbetet med att åstadkomma och upprätthålla en god intern kontroll. Förvaltningschefen är skyldig att återrapportera i enlighet med detta reglemente och den interna kontrollplanen. Återrapportering ska ske direkt till nämnden om brister identifieras i den interna kontrollen mellan rapporteringstillfällena.

### **Verksamhetsansvariga**

De verksamhetsansvariga cheferna på olika nivåer i organisationen är skyldiga att följa regler och anvisningar om intern kontroll samt ska informera övriga anställda om reglerna och anvisningarnas innebörd. Vidare har de att verka för att de anställda arbetar mot uppställda mål och att arbetsmetoder som används bidrar till en god intern kontroll.

Vår granskning av styrdokument ovan visar hur nämnderna genom sin verksamhetsplan upprättar budget för verksamheten, hur riktlinje för ekonomistyrning tydliggör att förvaltningschefen har ansvar för att utfärdade riktlinjer efterlevs samt att internkontrollreglementet tydliggör såväl förvaltningschef som verksamhetsansvarig ansvar att arbeta mot mål som bidrar till en god intern kontroll.

Vid våra intervjuer framhålls att budgetansvaret i sig är känt hos ansvariga chefer inom ramen för chefens verksamhetsstyrning och kontroll i övrigt. Däremot framhålls vid ett flertal intervjuer att många av de chefer som idag har ett budgetansvar saknar erforderlig



### 3. Bedömningar

Revisionell bedömning sker utifrån följande skala/gradering:

0	10	20	30	40	50	60	70	80	90
Inte (0-20)		I begränsad utsträckning/ Bristande (20-49)			Till övervägande del (51-79)		Ja (80-)		

#### 3.1. Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollfrågor	Kommentar
Är den övergripande organisationen tydlig i budgetprocessen?	<b>Ja</b> Vår bedömning baseras på de styrdokument som finns inom området, samt de beskrivningar vi erhåller vid våra intervjuer som tydliggör att den övergripande organisationen upplevs som tydligt i budgetprocessen.
Finns det dokumenterade regler och rutiner för budgetprocessens genomförande som tillämpas?	<b>Till övervägande del</b> Vår bedömning baseras på att tidplanen för budgetprocessens genomförande följer lagstiftning, samt är tydligt angivet i kommunens styrdokument och årshjul. Våra intervjuer visar även att tidplanen är tydlig för nämnder och förvaltningar. Vår granskning visar dock att tidplanen för nämndernas internbudget i sig inte uppges lämna fullgoda förutsättningar för planeringen inom samtliga nämnders verksamheter.
Finns det en rimlig tidplan för budgetprocessens genomförande?	<b>Till övervägande del</b> Vår bedömning baseras på att det till övervägande del finns dokumenterade regler och rutiner för budgetprocessens genomförande, vilka även tillämpas. I vår granskning framkommer dock att riktlinjer för investeringar inte tydligt finns upprättade.
Innehåller budgetprocessen en långsiktig planering?	<b>Till övervägande del</b> I granskningen ser vi att det trots den långsiktiga planeringen uppstått vissa stora avvikelser mot lagd budget under år 2018. Även om vi noterar dessa avvikelser ser vi positivt på att det från kommunledningen framhålls att orsakerna till detta särskilt kommer att analyseras inom ramen för kommande års budgetarbete och den framtida budgetplaneringen.
Finns det en transparent, dokumenterad och förankrad resursfördelningsmodell som tillämpas?	<b>Till övervägande del</b> Vår bedömning baseras på att resursfördelningen beräknas utifrån den modell som beskrivs i Riktlinjer ekonomistyrning. Vi noterar även att det finns ett arbete med att återföra delar av den tidigare modellen som använts inom utbildningsnämnden samt inom socialnämnden.
Finns en tydlig koppling mellan budget och verksamhetsmål?	<b>Till övervägande del</b> Vår bedömning baseras på att det i planeringsarbetet funnits en process för nämnderna att analysera hur budget och verksamhetsmål gemensamt skall kunna uppnås. Samtidigt noterar vi att det vid våra intervjuer har fram-

- Vi rekommenderar att processen vid utökad verksamhetsambition/mål förtydligas så att kommunikationen/dialogen/analysarbetet stärks gällande vad som är möjligt/inte möjligt att uppnå med angivna budgetmedel efter förändrade verksamhetsmål/ambitioner.
- Vi rekommenderar att en analys genomförs över chefernas kunskaper kopplat till budgetansvaret, samt att åtgärder vidtas för att stärka kunskaperna inom området.

2018-11-27

---

*Andreas Jönsson  
Certifierad kommunal revisor  
Uppdragsledare  
Projektledare*