

Granskning av kommunstyrelsens ekonomistyrning

Karlstads kommun

April 2019

Anders Neuman

Fredrik Birkeland

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte, revisionsfråga och kontrollmål	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Iakttagelser och bedömningar	6
Riktlinjer och principer för ekonomistyrning	6
Efterlevnad av riktlinjer och principer för ekonomistyrning	8
Budget- och uppföljningsprocessen	10
Roll- och ansvarsfördelning mellan nämnder/styrelse och förvaltningar	13
Bedömning och rekommendationer	14
Revisionell bedömning	14
Bedömning utifrån kontrollmål	14
Rekommendationer	15
Bilaga 1. Granskad dokumentation	16

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlstads kommun har PwC genomfört en granskning av kommunstyrelsens ekonomistyrning. Granskningens syfte har varit att besvara revisionsfrågan om kommunstyrelsen har en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning.

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen inte har en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning. Den sammanfattande bedömningen grundar sig på att tre kontrollmål bedöms vara delvis uppfyllda och att ett kontrollmål bedöms vara uppfyllt. Bedömningen av respektive kontrollmål framgår nedan och görs på skalan: ej uppfyllt, delvis uppfyllt och uppfyllt.

Kontrollmål 1: Det finns tillräckliga riktlinjer och principer för ekonomistyrningen

Riktlinjerna och principerna för ekonomistyrningen utgörs i huvudsak av dokumentet från 2004 benämnt "*Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Karlstad kommun*". I dessa benämns enbart principen kring över- och underskott i nämnderna på ett övergripande plan. Resterande dokument utgörs av årliga anvisningar. Samtliga som svarat på enkäten och som blivit intervjuade är positiva till riktlinjerna och principerna. Ekonomistyrningsmodellen beskrivs fungera väl även fast riktlinjerna och principerna endast är på en övergripande nivå. Detta med anledning av den decentraliserade organisationen och den kultur som finns i kommunen som innebär att samtliga inblandade vet vad som informellt gäller. Denna kultur är positiv i sig, men vi ser även att det behöver finnas tydliga dokumenterade regler. De finansiella målen är från 2004 och är i behov av revidering. Vi ser att de finansiella målen behöver vara realistiska och samtidigt motiveras utifrån god ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv. Kontrollmålet bedöms därmed som delvis uppfyllt.

Kontrollmål 2: Riktlinjer och principer för ekonomistyrning efterlevs

De finansiella målen har inte uppfyllts helt under den senast femårsperioden. Under år 2018 har inget av de två finansiella målen uppnåtts. Kommunfullmäktige har dock godkänt dessa avvikelser i enlighet med styrdokumentet. Vi noterar även att kommunstyrelsens förslag till beslut om reviderad budget 2019 innehåller en beslutspunkt om möjligheten att ytterligare öka låneskulden för den skattefinansierade verksamheten med maximalt 507 mnkr. I övrigt ser vi att det finns en god efterlevnad avseende planering och uppföljningens olika delar samt ansvar och roller i ekonomistyrningsprocessen, vilket styrks av svaren från enkäten och intervjuer. Vi ser dock att det finns en risk i att kommunstyrelsens ekonomistyrning försvåras av hanteringen av över- och underskotten i samband med beslut om reviderad budget till följd av avsaknaden av tydliga riktlinjer kopplade till principen med över- och underskott. Kontrollmålet bedöms därmed som delvis uppfyllt.

Kontrollmål 3: Det finns en fungerande budget- och uppföljningsprocess

Den samlade bilden från både kommunstyrelsens ordförande, kommunledning och från förvaltningarna är att det finns en fungerande budget- och uppföljningsprocess. Även om det inte finns något styrdokument som beskriver budget- och uppföljningsprocessen så finns det väl inarbetade rutiner, arbetssätt och en kultur som innebär att samtliga inblandade känner sig trygga i processerna. Det pågår ett arbete med att få ett ökat samband mellan ekonomi- och verksamhetsstyrningen.

Nämnderna får inte full kompensation för pris- och löneökningar vilket innebär att det blir ett tryck på att rationalisera/effektivisera. Det finns inget generellt regelverk för hur de interna tjänsterna så som IT, lokalhyror mm. ska hanteras. Däremot finns olika finansieringsmodeller med olika principer beroende på tjänst. Det är utifrån dessa finansieringsmodeller som ekonomichefsgruppen bereder förslag till priser som därefter beslutas av respektive förvaltningsdirektör/VD. Vidare visar granskningen att kommunfullmäktige har beslutat att en modell för utvecklad investeringsplanering ska tas i bruk från och med våren 2018. Vi konstaterar att det finns en anvisning för långsiktig investeringsplanering för budget 2022-2026. Under intervjuer framkommer dock att utvecklingen av investeringsplaneringen är ett pågående arbete. Vi ser att det är angeläget att få en mer långsiktighet avseende investeringarna. Det finns en kontinuerlig uppföljning av ekonomin i kommunen. Vad gäller prognossäkerheten ser vi dock att denna kan förbättras. Även om den samlade prognosavvikelsen för nämnderna stämmer relativt väl med utfallet visar enskilda nämnder större prognosavvikelse, vilket innebär att nämnderna fortsatt behöver förbättra prognossäkerheten gällande sina verksamheter. Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Kontrollmål 4: Det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan nämnder/styrelse och förvaltningar

Grunden för ekonomistyrningen utgår i hög grad från en decentraliserad organisation. Exempel på detta är att kommunfullmäktige beslutar om en total ekonomisk ram för respektive nämnd och att det är nämnderna som sedan fördelar resurserna per verksamhet. Vidare utgår ekonomistyrningen från principerna om över- och underskott mellan åren samt att nämnderna beslutar om sina nämndspecifika verksamhetsmål. För att detta ska fungera utan detaljerade styrdokument krävs att nämnderna tar sitt ansvar och att det kontinuerligt finns en dialog, både mellan politik och tjänstemän samt mellan tjänstemän sinsemellan. Bedömningen är att nämnderna tar ansvaret och att det finns forum för att föra dialog. Kontrollmålet bedöms därmed som uppfyllt.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Revidera styrdokumentet "*Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Karlstad kommun*" Särskilt gäller detta de finansiella målen. Med fördel kan också samband mellan perspektiven ekonomi och verksamhet förstärkas med bäring på begreppet god ekonomisk hushållning.
- Dokumentera budget- och uppföljningsprocessens olika delar och innehåll i ett styrdokument. Detta styrdokument bör fungera som grund för budget- och uppföljningsprocessens årliga anvisningar.
- Principerna avseende över- och underskott bör tydliggöras och dokumenteras, exempelvis vad gäller inom vilka beloppsgränser det ackumulerade beloppet får vara, tidsgränser, användningsområden etc. Detta i syfte att stärka kommunstyrelsens långsiktiga ekonomistyrning och planering.
- Stärk prognossäkerheten i de ekonomiska prognoserna och säkerställ att nämnderna utvecklar sitt prognosarbete i syfte att öka säkerheten i de ekonomiska prognoserna som lämnas under året.

Inledning

Bakgrund

Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen ha uppsikt över nämnder, kommunala bolag och kommunalförbund som kommunen är medlem i. Uppsikten ger förutsättning för att styrelsen ska kunna leda och samordna kommunens angelägenheter, och i det fall där 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 årsredovisningen 2017 framgår det att den ackumulerade budgetavvikelse som nämnderna kan disponera under kommande år uppgår till 352,6 miljoner kronor. Av dessa är 104,6 miljoner kronor hänförliga till vård- och omsorgsnämnden. De ackumulerade budgetavvikelserna motsvarar årets resultat tillsammans med överförda över- och underskott från föregående år, och bokförs som eget kapital. Eftersom nämnderna har möjlighet att överföra över- och underskott för att disponera under kommande år är det viktigt att kommunstyrelsen har tydliga principer för ekonomistyrningen för att kunna säkerställa en god ekonomi på lång sikt.

För att nå önskade effekter med den strategiska ekonomistyrningen krävs fungerande budget- och uppföljningsprocesser, att det finns tydliga ekonomistyrningsprinciper samt en tydlig roll- och ansvarsfördelning.

Mot ovanstående bakgrund och utifrån en bedömning av väsentlighet och risk har en översiktlig granskning av ekonomistyrningen prioriterats inom ramen för 2019 års revisionsplan.

Syfte, revisionsfråga och kontrollmål

Syftet med granskningen är att besvara följande revisionsfråga: *Har kommunstyrelsen en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning?*

För att besvara revisionsfrågan har fyra kontrollmål formulerats:

- Det finns tillräckliga riktlinjer och principer för ekonomistyrningen
- Riktlinjer och principer för ekonomistyrning efterlevs
- Det finns en fungerande budget- och uppföljningsprocess
- Det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan nämnder/styrelse och förvaltningar.

Revisionskriterier

Nedanstående revisionskriterier är aktuella för granskningen:

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

Avgränsning

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen, utifrån styrelsens uppsiktsplikt och samordnande roll.

Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier, intervjuer och enkät. Enkäten har skickats ut till samtliga förvaltningsdirektörer och ekonomichefer på respektive förvaltning, samt kommundirektör, ekonomidirektör, chef ekonomi- och verksamhetsstyrning vid kommunledningskontoret (sammanlagt 17 personer). Svarsfrekvensen var 88 procent (15 respondenter).

Intervjuer har skett med kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör, ekonomidirektör, chef ekonomi- och verksamhetsstyrning vid kommunledningskontoret samt förvaltningsdirektörer och ekonomichefer på vård- och omsorgsförvaltningen, barn- och ungdomsförvaltningen samt arbetsmarknads- och socialförvaltningen.

Samtliga intervjuade har haft möjlighet att sakgranska innehållet i rapporten.

Iakttagelser och bedömningar

Riktlinjer och principer för ekonomistyrning

Iakttagelser

Grunden för Karlstad kommuns ekonomistyrning utgår från dokumentet ”Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Karlstad kommun”. I detta dokument, som antogs år 2004, beskrivs hur kommunen ska arbeta med ekonomisk planering och uppföljning, hur roller och ansvar ska fördelas samt vilka ekonomiska mål som kommunen har.

Planering och uppföljningens olika delar är:

- Planering av ekonomin i treårsbudgetar som revideras varje år
- En samlad uppföljning med helårsprognos var fjärde månad
- Delårsrapport efter åtta månader
- Årsredovisning när året är slut.

En grundläggande princip är att nämndernas över- och underskott i normalfallet ska föras med till nästkommande år. Om förutsättningarna för anslagen förändrats väsentligt eller om verksamheten inte genomförts i enlighet med mål och planer ska över- och underskott revideras.

Enligt riktlinjerna fastställer kommunfullmäktige kommunens mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Alla ändringar och eventuella avvikelser från målen eller riktlinjerna ska godkännas av kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen har det löpande ansvaret för uppsikten över kommunkoncernens samlade verksamhet och ekonomi. Kommunstyrelsen övervakar att kommunfullmäktiges beslut om mål och riktlinjer efterlevs. Vidare samordnar och leder kommunstyrelsen arbetet med budget, uppföljning och årsredovisning. Kommunstyrelsen fastställer inom ramarna för dessa riktlinjer hur arbetet ska bedrivas. Nämnderna ansvarar för att fullmäktiges beslut om mål och ekonomi för den egna verksamheten följs. Nämnderna ska kontinuerligt följa anslagsförbrukning samt utvecklingen av kvalitet och volymer i sin verksamhet. Befaras större avvikelser ska detta rapporteras till kommunstyrelsen. Nämnderna ska vidta de åtgärder som krävs för att hålla sig inom beviljade anslag. Nämnderna har rätt att inom ramarna för riktlinjerna organisera det interna ekonomi- och verksamhetsstyrningsarbetet.

Kommunfullmäktige har beslutat om två finansiella mål:

- Kommunen ska redovisa ett positivt resultat som över en femårsperiod minst motsvarar två procent av kommunens skatteintäkter och generella statsbidrag för samma period
- Kommunens totala nettolåneskuld inklusive kommunens totala pensionsåtagande ska inte öka.

Av enkätsvaren och vid intervjuerna har det framkommit att det finns en tilltro till riktlinjerna och principerna för ekonomistyrningen. Framförallt betonas att det inte behövs detaljerade riktlinjer utan att det finns en kultur i hela organisationen att det är viktigt att sköta ekonomin. Nuvarande riktlinjer har funnits under en längre tid och de upplevs som kända, tydliga, inarbetade och accepterade. Det har också varit en kontinuitet på ledande befattningar där majoriteten varit anställda i många år.

Det som lyfts fram som en framgångsfaktor i perspektivet ledning och styrning är den långt gångna decentraliseringen. Den möjliggör ett ansvarstagande för ekonomin på alla nivåer i organisationen.

Möjligheten till att ta med sig över- och underskott mellan åren ser de intervjuade positivt på. Det finns inga andra förtydliganden av principerna för över- och underskott än de som framgår av ovanstående riktlinjer. Det initierades dock ett uppdrag avseende över- och underskottsprincipen till kommunledningskontoret inför 2017 års hantering av reviderad budget. Uppdrag var att göra en översyn av och om det bedömdes finnas behov av att föreslå hur de stora egna kapital som byggts upp inom nämnderna långsiktigt ska hanteras. Kommunledningskontoret tillsammans med nämnderna genomförde översynen under 2017. Det konstaterades i översynen att modellen där berörda nämnder som huvudprincip, får ta med sig de avvikelser som uppstått är en av de viktigaste grundprinciperna i kommunens ekonomistyrning. Vidare beskrivs att det finns en kultur där nämnderna tar ett stort ansvar för att klara av att hålla verksamheten inom de ekonomiska ramar kommunfullmäktige beslutat om. En viktig del i att upprätthålla denna kultur är att verksamheterna också vet att de eventuella överskott de kan skapa normalt stannar inom deras område. På samma sätt finns också medvetenheten om att eventuella underskott följer med som en framtida utmaning. Flera nämnder visar en tydlig medvetenhet om att den flexibilitet som modellen ger underlättar för dem när de långsiktigt ska anpassa sin kostnadsbild till den tilldelade ramen, eller att eventuella underskott inte behöver tas igen på ett utan kan hanteras över flera år. Kommunfullmäktige beslutade i december 2017 att behålla modellen oförändrad men där nämndernas eget kapital reducerades med 85 miljoner kronor. Nämnderna fick i uppdrag att beskriva hur det egna kapitalet ska användas på både kort och lång sikt.

Kommunledningskontoret har under en tid arbetat med att utveckla grunderna för hur kommunen ekonomiskt ska förvalta kommunens tillgångar. Tanken är att detta ska resultera i nya finansiella mål på kort sikt (budgetperioden) och lång sikt (5-10 år). Ambitionen är också att dessa ska täcka in koncernnivån. Intervjuerna ger en bild av att det är två områden där det tydligt finns skäl att tänka nytt. Investeringsbehoven de senaste åren har inneburit att nuvarande skuldsättningsmål bör omprövas. Det andra området har koppling till hela styrmodellen och verksamhetsstyrningen. Vidare framkommer det att riktlinjerna behöver kompletteras med verksamhetsstyrningen, att den också blir tydlig och inryms i begreppet god ekonomisk hushållning samt att få en tydligare koppling mellan ekonomi- och verksamhetsstyrningen.

Bedömning

Riktlinjerna och principerna för ekonomistyrningen utgörs i huvudsak av dokumentet från 2004 benämnt "*Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Karlstad kommun*". I dessa benämns enbart principen kring över- och underskott i nämnderna

på ett övergripande plan. Resterande dokument utgörs av årliga anvisningar. Samtliga som svarat på enkäten och som blivit intervjuade är positiva till riktlinjerna och principerna. Ekonomistyrningsmodellen beskrivs fungera väl även fast att riktlinjerna och principerna endast är på en övergripande nivå. Detta med anledning av den decentraliserade organisationen och den kultur som finns i kommunen, som innebär att samtliga inblandade vet vad som informellt gäller. Denna kultur är positiv i sig, men vi ser även att det behöver finnas tydliga dokumenterade regler. De finansiella målen är från 2004 och är i behov av revidering. Vi ser att de finansiella målen behöver vara realistiska och samtidigt motiveras utifrån god ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv. Kontrollmålet bedöms därmed som delvis uppfyllt.

Efterlevnad av riktlinjer och principer för ekonomistyrning

lakttagelser

Kommunfullmäktige har som tidigare nämnts beslutat om två finansiella mål:

- Kommunen ska redovisa ett positivt resultat som över en femårsperiod minst motsvarar två procent av kommunens skatteintäkter och generella statsbidrag för samma period
- Kommunens totala nettolåneskuld inklusive kommunens totala pensionsåtagande ska inte öka.

Nedan redogörs för måluppfyllelsen för dessa två mål under perioden 2014-2018.

Tabell 1. Årets resultat i förhållande till summa skatteintäkter/utjämning i resultaträkningen (procent)

År	2014	2015	2016	2017	2018
Årets resultat i förhållande till summa skatteintäkter/utjämning i resultaträkningen (procent)	1,3	-4,6	2,4	3,5	0,9

Den genomsnittliga resultatnivån i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag de senaste fem åren uppgår till 0,7 procent. Det innebär att Karlstad inte når upp till målet om minst två procents överskott under perioden. Det beror till stor del på de stora engångskostnader som uppstod 2015 när två reaktorer avvecklades vid Oskarshamns kärnkraftverk. Detta påverkar i hög grad den genomsnittliga resultatnivån under femårsperioden. Om motsvarande engångsposter justeras i resultatet för att få en mer rättvisande bild av periodens resultatnivå blir den god även 2015 och snittet över femårsperioden ligger då på strax över 2 procent. För det enskilda året 2018 nås inte resultatmålet.

Tabell 2. Förändring av nettoskulden (belopp i miljoner kronor)

	2014	2015	2016	2017	2018
Avgiftsfinansierad verksamhet	58	71	21	31	53
Skattefinansierad verksamhet	-43	75	-65	-56	289

Sammantaget har den totala nettolåneskulden för den senaste femårsperioden ökat med 434 miljoner kronor. Den skattefinansierade verksamhetens nettolåneskuld har minskat under tre av fem år den senaste femårsperioden. Sammantaget är skuldökningen 200 miljoner kronor under femårsperioden. Den avgiftsfinansierade verksamhetens nettolåneskuld har ökat varje år de senaste åren och har under femårsperioden totalt sett ökat med 234 mnkr. Det finansiella målet för perioden är inte uppfyllt. Förklaringen till att den totala nettoskulden ökat kraftigt under 2018 är en lägre resultatnivå tillsammans med en betydligt högre investeringsnivå jämfört med tidigare.

Vid eventuella avvikelser från målen så ska detta godkännas av kommunfullmäktige. Denna princip har efterlevts. Vi noterar även att det i kommunstyrelsens förslag till beslut om reviderad budget 2019 och beslut om nämndernas över- och underskott anges att låneskulden för den skattefinansierade verksamheten maximalt får öka med 507 mnkr, varav 100 mnkr avser exploatering.

Vad gäller övriga riktlinjer och principer så följs detta avseende planering och uppföljningens olika delar samt ansvar och roller i ekonomistyrningsprocessen.

Enligt gällande "*Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Karlstads kommun*" ska nämndernas över- och underskott överföras till nästa budgetår. Om förutsättningarna för anslagen förändras i större grad och om verksamheten ej genomförts i enlighet med planer och verksamhetskrav ska över- och underskott justeras. Det är vid den reviderade budgeten i april som fullmäktige beslutar om justering av nämndernas egna kapital och hur stor del av nämndernas budgetavvikelse som ska återlämnas alternativt täckas. I kommunstyrelsens förslag till beslut om reviderad budget 2019 samt beslut om nämndernas över- och underskott är det väsentliga belopp av de negativa budgetavvikelser som inte justeras mot nämndernas egna kapital. Av tjänsteskrivelse framgår ingen motivering till varför underskotten inte ska föras över till nästa budgetår, vilket innebär att det blir svårt att bedöma om förutsättningarna för anslagen förändrats *i större grad*. Vi noterar exempelvis att arbetsmarknads- och socialnämnden har ett större underskott på ca 38,8 mnkr (ca 40,0 mnkr inklusive försörjningsstöd) för år 2018, vilket enligt uppgift till stor del förklaras av ökade kostnader för institutionsplaceringar. Kommunstyrelsens förslag till beslut är att täcka ca 33 mnkr av det totala underskottet på ca 38,8 mnkr. Det innebär att arbetsmarknads- och socialnämndens egna kapital endast justeras med 5,8 mnkr. Efter justeringen har nämnden fortfarande ett positivt eget kapital om ca 19,5 mnkr.

Bedömning

De finansiella målen har inte uppfyllts helt under den senast femårsperioden. Under år 2018 har inget av de två finansiella målen uppnåtts. Kommunfullmäktige har dock godkänt dessa avvikelser i enlighet med styrdokumentet. Vi noterar även att kommunstyrelsens förslag till beslut om reviderad budget 2019 innehåller en beslutspunkt om möjligheten att ytterligare öka låneskulden för den skattefinansierade verksamheten med maximalt 507 mnkr. I övrigt ser vi att det finns en god efterlevnad avseende planering och uppföljningens olika delar samt ansvar och roller i ekonomistyrningsprocessen, vilket styrks av svaren från enkäten och intervjuer. Vi ser dock att det finns en risk i att kommunstyrelsens ekonomistyrning försvåras av hanteringen av över- och underskotten i samband med beslut om reviderad budget till följd av avsaknaden av tydliga riktlinjer kopplade till principen med över- och underskott. Kontrollmålet bedöms därmed som delvis uppfyllt.

Budget- och uppföljningsprocessen

lakttagelser

Det finns, förutom det övergripande dokumentet "Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Karlstad kommun", inget styrdokument som beskriver budget- och uppföljningsprocessen.

Budgetprocessen

Budgetarbetet inleds och styrs av årliga anvisningar. Det uppges i intervjuer att det inte har varit några stora förändringar mellan åren i anvisningarna och förvaltningarna känner sig trygga med processen. Det framgår klart för förvaltningarna vad som förväntas av dem. Samtliga intervjuade anser att tidplanen i budgetprocessen är väl anpassad.

Budgetarbetet startar i december två år innan budgetåret. Anvisningar utformas och preliminära ekonomiska ramar tas fram utifrån innevarande års budget kompletterat med senast prognoser avseende skatter och bidrag, övriga finansiella poster och justeringar utifrån demografiska förändringar. Nämnderna och dess förvaltningar ska fram till april ta fram ett yttrande utifrån den preliminära ekonomiska ramen. Här ingår bland annat en omvärldsanalys, indikatorer och vilka effekter den föreslagna ramen får. I maj månad sker beredning av materialet i kommunlednings-utskottet. I juni fattar kommunstyrelsen och kommunfullmäktige beslut om de ekonomiska ramarna. Utifrån de ekonomiska ramarna utarbetar respektive nämnd under hösten sin budget inklusive nämndspecifika verksamhetsmål.

I de preliminära ekonomiska ramarna har de senaste åren ingått en enprocentig uppräkning för priser och löner. Detta gör att nämnderna måste anpassa verksamheten genom rationalisering/ effektivisering eftersom utfallet priser och löner är större än en procent. Att ramarna räknas upp med en procent har gjort att det funnits medel för att kunna göra enskilda politiska avvägningar/viljeinriktningar och förstärka vissa verksamheters ekonomiska ram. Enligt kommunstyrelsens ordförande har mycket av utrymmet fördelats till barn, unga och äldreomsorg.

Ekonomidirektören har även genomfört en framskrivning på tio år (år 2016-2026) av de ekonomiska förutsättningarna som redovisades för kommunstyrelsen i februari 2017. I denna visas att det finns en årligt rationaliserings-/effektiviseringsstryck på 1-2 procent.

Utöver den generella peng för pris- och lönekomensation finns en demografipeng. Denna peng beräknas utifrån en demografimodell som omfattar förskola, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorgen. Demografipengen har ökat i omfattning senaste åren och ekonomidirektören ställer sig frågan om det går att ha full täckning i framtiden för dessa förändringar med tanke på den demografiska utvecklingen framåt. Från arbetsmarknads- och socialförvaltningen som inte omfattas av demografi-modellen finns önskemål om att även de ska ingå i modellen.

I intervjuerna och i enkätsvaren från förvaltningarna har det framförts åsikter om prissättning av interna tjänster så som hyror, IT, måltider och städ. Uppfattningen är att det inte blir samma tryck på effektiviseringar på dessa verksamheter och eftersom prishöjningen oftast blir högre än en procent så måste köpande verksamhet hantera

prisökningen. Det finns inget generellt regelverk för hur de interna tjänsterna så som IT, lokalhyror mm. ska hanteras. Däremot finns olika finansieringsmodeller med olika principer beroende på tjänst. Det är utifrån dessa finansieringsmodeller som ekonomichefsgruppen bereder förslag till priser som därefter beslutas av respektive förvaltningsdirektör/VD.

Koncernstyrning och kopplingen mellan ekonomi- och verksamhetsstyrningen

Kommunledningskontoret har ett par år arbetat med uppdraget att i samråd med kommunens förvaltningar och bolag utveckla koncernens styrning. Detta har bland annat resulterat i en "Strategisk plan". Den strategiska planen talar om vad som ska göras för att nå visionen på sikt. Den innehåller 22 övergripande mål inom fyra målområden. Utifrån de övergripande målen ska nämnderna ta fram konkreta och mätbara nämndmål som är anpassade till sina verksamhetsområden. Syftet med styrmodellen är att fokusera på att följa upp och utvärdera för att kunna förbättra och att det ska bli tydligt att rätt saker görs. Målen följs sedan upp med hjälp av indikatorer. Målen följs upp i samband med delårsrapport och årsredovisning men även i så kallad "Målanalysrapport" vid åtta tillfällen per år. I dessa följs tre-fyra övergripande mål upp per gång där fördjupningar sker.

I intervjuerna angående den strategiska planen tycker samtliga att det är på väg åt rätt håll. Det har skapats en ny avdelning, avdelningen för ekonomi- och verksamhetsstyrning, som arbetar med att få ihop både det finansiella- och verksamhetsperspektiven. Kommunstyrelsens ordförande tycker att den strategiska planen är ett bra verktyg för att få ett bättre samband mellan verksamhetsmålen och ekonomin, samt att det ger underlag för att diskutera verksamheten och vad som kan genomföras med befintliga resurser. Ekonomidirektören tycker att det finns ett relativt svagt samband mellan verksamhetsmål och finansiella mål men att det går åt rätt håll genom att arbeta med indikatorer och dess riktning för att mäta hur det går. Förvaltningarna tycker att det skett en förbättring när det numera finns nämndmål. Det tydliggör nämndens verksamhet och vad som ska uppnås. Nämndmålen anses som viktiga i förvaltningen. Det uppges inte finnas någon direkt koppling mellan mål och medel men förvaltningarna upplever inte det som ett problem.

Investeringsplaneringen

Erfarenheter från den årliga budgetprocessen visar på vissa problem i hanteringen av nämndernas budgetäskande avseende investeringar. Nämnderna har de senaste åren visat på stora investeringsbehov till följd av bristande framförhållning och eftersatt underhåll. Det har inneburit ett stort antal projekt som ska behandlas och prioriteras under en kort tid. I intervjuer framkommer att det i ett relativt stort antal fall har tid saknats för genomförda ordentliga förstudier och kalkyler. Erfarenheterna ledde till att kommunledningskontoret fick i uppdrag att ta fram en långsiktig kommunövergripande investeringsplanering över samtliga kommunala lokaler och fastigheter. Målsättningen var att skapa en kommunövergripande arbetsform där en samordnad långsiktig investerings-planering kan hållas aktuell över tiden. Långsiktighet bedöms omfatta en tidsperiod på tio år enligt ekonomichefen. Investeringsplaneringen kan då utgöra ett underlag för långsiktig prioritering utifrån politisk värdering och kommunövergripande finansiella förutsättningar. Det var under 2018 som det nya sättet användes för första gången avseende den långsiktiga

investeringsplaneringen. Ekonomidirektören kommenterar att det är viktigt med en förbättrad investeringsprocess med anledning av stora investeringsbehov och dess påverkan på årliga driftkostnader.

Uppföljningsprocessen och ekonomiska prognoser

Uppföljningen av ekonomin genomförs samlat för kommunen efter fyra månader, åtta månader (delårsrapporten) och efter tolv månader (årsredovisningen). Dessutom samlar kommunledningskontoret månatligen in ekonomiska prognoser från nämnderna på en övergripande nivå som sedan sammanställs till kommunledningsutskottet. Det finns inte några särskilda styrdokument som reglerar uppföljningsprocessen.

I tabellen nedan redovisas prognossäkerheten under perioden 2014-2018. Prognossäkerheten hos nämnderna är viktig för kommunens styrelsens ekonomistyrning och möjligheter att ha kontroll över den finansiella utvecklingen. Utfallet för nämndernas prognoser stämmer för år 2018 sammantaget relativt väl med delårsprognosen. Den resultatförbättring som kommunen enligt ekonomidirektören brukar se under hösten kopplat till nämndernas prognoser har inte syns år 2018. Under hösten har några nämnder lämnat bättre prognoser medan andra redovisat försämrade bedömningar. Även om den samlade prognosavvikelsen stämmer relativt väl med utfallet visar enskilda nämnder större prognosavvikelser, vilket innebär att nämnderna fortsatt behöver förbättra prognossäkerheten gällande sina verksamheter.

Tabell 3. Prognossäkerhet 2014-2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Årets resultat (mnkr)	+ 57	-159	+154	+ 196	+50
<i>Skillnad mot prognos i delårsboks slut</i>	+ 35	-249	+85	+ 67	+19
<i>Varav:</i>					
- Nämnderna	+ 51	+ 31	+ 61	+38	+1
- Reavinstr., exploatering, el	- 11	- 271	+ 13	+33	-11
- Övrigt	-5	- 9	+ 11	-4	+29

Om en nämnd prognostiserar ett underskott så ligger det i grunduppdraget att vidta åtgärder för att komma i balans med årsbudgeten. Under 2018 skiftade prognoserna mellan fyra- och åttamånadersprognosen. Generellt sätt har det varit så att nämnderna varit mer försiktiga i första prognoserna och sedan har resultatet blivit bättre. För 2018 blev dock resultatet sämre för helåret än vad som redovisades i delårsrapporten. Om det visas i de månatliga rapporterna att det är avvikelser kan det gå ut anvisning om åtgärder inför de samlade prognoserna. I ekonomichefgruppen pågår dialog om att det behövs förbättringar av prognossäkerheten.

Bedömning

Den samlade bilden från både kommunstyrelsens ordförande, kommunledning och från förvaltningarna är att det finns en fungerande budget- och uppföljningsprocess. Även om det inte finns något styrdokument som beskriver budget- och uppföljningsprocessen så finns det väl inarbetade rutiner, arbetssätt och en kultur som innebär att samtliga inblandade känner sig trygga i processerna. Det pågår ett arbete med att få ett ökat samband mellan ekonomi- och verksamhetsstyrningen. Nämnderna får inte full kompensation för pris- och löneökningar vilket innebär att det blir ett tryck på att

rationalisera/effektivisera. Det finns inget generellt regelverk för hur de interna tjänsterna ska hanteras. Däremot finns olika finansieringsmodeller/principer beroende på tjänst. Det är utifrån dessa finansieringsmodeller som ekonomichefsgruppen bereder förslag till priser som därefter beslutas av respektive förvaltningsdirektör/VD.

Vidare visar granskningen att kommunfullmäktige har beslutat att en modell för utvecklad investeringsplanering ska tas i bruk från och med våren 2018. Vi konstaterar att det finns en anvisning för långsiktig investeringsplanering för budget 2022-2026. I intervjuer framkommer dock att utvecklingen av investeringsplaneringen är ett pågående arbete. Vi ser att det är angeläget att få en mer långsiktighet avseende investeringarna. Det finns en kontinuerlig uppföljning av ekonomin i kommunen. Vad gäller prognossäkerheten ser vi dock att denna kan förbättras. Även om den samlade prognosavvikelsen för nämnderna stämmer relativt väl med utfallet visar enskilda nämnder större prognosavvikelser, vilket innebär att nämnderna fortsatt behöver förbättra prognossäkerheten gällande sina verksamheter. Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Roll- och ansvarsfördelning mellan nämnder/styrelse och förvaltningar

lakttagelser

Den övergripande roll- och ansvarsfördelningen i ekonomistyrningen framgår av "*Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Karlstad kommun*". Både från styrdokument och hur det informellt fungerar är det genomgående en decentraliserad organisation där nämnderna har ett stort eget ansvar. Genomgående i intervjuer med både politik, kommunledning och förvaltningar är att de upplever roll- och ansvarsfördelningen som tydlig. Detta styrks även av enkätresultatet.

För att få en än mer kommungemensam ledning och styrning pågår ett projekt som benämns Karlstad 2.0 som ska gälla för hela koncernen. Karlstad 2.0 handlar om att öka samverkan i kommunkoncernen, både inom och mellan nämnder, förvaltningar och bolag.

Nämnderna har rätt att inom ramarna för riktlinjerna organisera det interna ekonomi- och verksamhetsstyrningsarbetet. Detta har lett till att det skiljer sig mellan nämnderna/förvaltningarna hur ekonomistyrningen genomförs, exempelvis gällande hur de hanterar över- och underskott. I intervjuerna framkommer att en förvaltning har det ackumulerade egna kapitalet centralt på förvaltningen och en annan förvaltning har kapitalet ända ute på (resultat)enhetsnivå.

Bedömning

Grunden för ekonomistyrningen utgår i hög grad från en decentraliserad organisation. Exempel på detta är att kommunfullmäktige beslutar om en total ekonomisk ram för respektive nämnd och att det är nämnderna som sedan fördelar resurserna per verksamhet. Vidare utgår ekonomistyrningen från principerna om över- och underskott mellan åren samt att nämnderna beslutar om sina nämndspecifika verksamhetsmål. För att detta ska fungera utan detaljerade styrdokument krävs att nämnderna tar sitt ansvar och att det kontinuerligt finns en dialog, både mellan politik och tjänstemän och mellan tjänstemän sinsemellan. Bedömningen är att nämnderna tar ansvaret och att det finns forum för att föra dialog. Kontrollmålet bedöms därmed som uppfyllt.

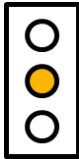
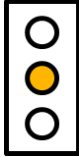
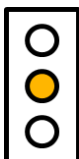
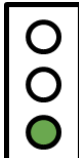
Bedömning och rekommendationer

Revisionell bedömning

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen inte har en helt tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning. Den sammanfattande bedömningen grundar sig på att tre kontrollmål bedöms vara delvis uppfyllda och att ett kontrollmål bedöms vara uppfyllt. Bedömningen av respektive kontrollmål framgår nedan och görs på skalan: ej uppfyllt, delvis uppfyllt och uppfyllt.

Bedömning utifrån kontrollmål

Motivering till bedömning av respektive kontrollmål framgår löpande under avsnittet "Iakttagelser och bedömning".

Kontrollmål	Bedömning	
Kontrollmål 1 Det finns tillräckliga riktlinjer och principer för ekonomistyrningen.	Delvis uppfyllt	
Kontrollmål 2 Riktlinjer och principer för ekonomistyrning efterlevs.	Delvis uppfyllt	
Kontrollmål 3 Det finns en fungerande budget- och uppföljningsprocess.	Delvis uppfyllt	
Kontrollmål 4 Det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan nämnder/styrelse och förvaltningar.	Uppfyllt	

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Revidera styrdokumentet "*Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Karlstad kommun*" särskilt gäller detta de finansiella målen. Med fördel kan också samband mellan perspektiven ekonomi och verksamhet förstärkas med bäring på begreppet god ekonomisk hushållning.
- Dokumentera budget- och uppföljningsprocessens olika delar och innehåll i ett styrdokument. Detta styrdokument bör fungera som grund för budget- och uppföljningsprocessens årliga anvisningar.
- Principerna avseende över- och underskott bör tydliggöras och dokumenteras, exempelvis vad gäller inom vilka beloppsgränser det ackumulerade beloppet får vara, tidsgränser, användningsområden etc. Detta i syfte att stärka kommunstyrelsens långsiktiga ekonomistyrning och planering.
- Stärk prognossäkerheten i de ekonomiska prognoserna och säkerställ att nämnderna utvecklar sitt prognosarbete i syfte att öka säkerheten i de ekonomiska prognoserna som lämnas under året.

2019-04-12

Maria Jäger
Uppdragsledare

Anders Neuman
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Karlstad kommuns förtroendevalda revisor enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2018-11-19. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilaga 1. Granskad dokumentation

Nedan återges den dokumentation som granskats inom ramen för granskningen.

- Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Karlstads kommun (Dnr KS-2004-0379)
- Strategisk plan och budget 2019-2021 (Dnr KS-2017-594)
- Årsredovisning 2015
- Årsredovisning 2016
- Årsredovisning 2017
- Årsredovisning 2018 (utkast, ej ännu beslutad)
- Delårsrapport 2018
- Budgetuppföljning med helårsprognos efter 4 månader 2018 (Dnr KS-2018-263)
- Tjänsteskrivelse Reviderad budget 2019 och beslut om nämndernas över- och underskott (2019-02-04, Dnr KS-2019-22)
- Tjänsteyttrande Reviderad budget 2019 och beslut om nämndernas över- och underskott (2019-01-31, Dnr KS-2019-22)
- Protokoll från Kommunstyrelsen 2019-02-12 om Reviderad budget 2019 och beslut om nämndernas över- och underskott (Dnr KS-2019-22)
- Rapporten "Målanalys" (presenterad för kommunledningsutskottet 2019-03-05)
- Långsiktiga ekonomiberäkningar presenterat på kommunstyrelsens finansseminarium i februari 2017
- Protokoll Kommunfullmäktige 21 december 2017 §7
- Tjänstyttrande angående översyn över- och underskott (2017)
- Attestreglemente (Dnr KS-2015-666)
- Finanspolicy (fastställd av kommunfullmäktige 2012-04-04)
- Reglemente intern kontroll (beslutad av kommunfullmäktige 2013-11-21)
- Anvisning nämndernas verksamhetsberättelser 2018
- Anvisning 4-månadersuppföljning
- Anvisning långsiktig investeringsplanering 2022-2026 (2019-01-10)
- Anvisning med skrivmall delårsrapport 2018
- Anvisning räkenskapsmässigt bokslut 2018
- Anvisning strategisk plan och budget 2020-2022
- Revisionsrapporter 2015-2017
- Revisionsberättelser 2015-2017
- Översyn av internhyresmodellen (Tjänsteskrivelse, tjänsteyttrande samt protokoll från Kommunfullmäktige 2019-03-28, Dnr KS-2018-424)
- Utredning av de ekonomiska konsekvenserna av den förändrade finansieringsmodellen inom IT-verksamheten (Rapport 2018-10-30)