



Granskning av Budgetuppföljnings- och prognosrutiner

Rapport

Ludvika kommun

KPMG AB

2022-02-15

Antal sidor 20

Antal bilagor 2



Ludvika kommun

Granskning av Budgetuppföljnings- och prognosrutiner

2022-02-15

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte och revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsningar	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd/styrelse	4
2.5	Projektorganisation	5
2.6	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Riktlinjer för ekonomistyrningen	6
3.2	Budget- och uppföljningsprocess	7
3.3	Budgetprognoser och avvikelser	11
3.4	Kommunstyrelsens uppsiktsplikt	15
4	Slutsats och rekommendationer	17
	Bilaga 1 – Granskade dokument och intervjupersoner	19
	Bilaga 2 – Illustrationer över budget- och bokslutsprocessen	20

1 Sammanfattning

KPMG har av Ludvika kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur uppföljning och avstämning sker av **budget** samt vilka rutiner och processer som finns vad gäller de prognoser kring helårsutfall som sker löpande under året.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas uppföljnings- och avstämningsrutiner vad gäller **budget** är tillräckliga och ändamålsenliga samt även att bedöma om de rutiner och processer för prognoser kring helårsutfall som tillämpas i samband med uppföljningstillfällen är tillräckliga och ändamålsenliga.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens och nämndernas uppföljnings- och avstämningsrutiner vad gäller **budget** delvis är tillräckliga och ändamålsenliga. Vi bedömer även att de rutiner och processer för prognoser kring helårsutfall som finns i samband med uppföljningstillfällen i nuläget inte är fullt ut tillräckliga och ändamålsenliga och att dessa således behöver stärkas.

Vi bedömer att de styrande dokument som finns i kommunen och som avser budgetuppföljnings- och prognosrutiner är ändamålsenliga. Vi anser dock att Ludvika kommun bör ta fram ett samlat dokument för ekonomistyrningen i kommunen. Där budget- tillika prognosprocessen beskrivs.

Av budget- och uppföljningsprocessen framkommer hur ansvar och roller i budget- och uppföljningsprocesserna fördelas mellan olika funktioner i kommunen samt de olika uppföljningarnas frekvens och innehåll. Vi gör bedömningen att Ludvika kommun utvecklat budget- och uppföljningsprocesser som vi bedömer som inte fullt ut ändamålsenliga och tillräckliga utifrån internkontrollsynpunkt.

Vi gör vidare bedömningen att Ludvika kommuns processer kring budgetprognoser och avvikelser samt hur de sistnämnda ska hanteras ytterligare kan stärkas. Visst arbete kvarstår vad gäller att säkerställa att samtliga förvaltningar använder samma system för rapportering och bearbetning av budgetprognoser. I samband med granskningen gör vi således bedömningen att kommunen bör arbeta vidare med att se över kodstrukturen för vård- och omsorgsnämnden. Arbetet med att revidera denna har emellertid påbörjats och framhålls som högt prioriterat av de representanter på förvaltningen som KPMG har intervjuat.

Utifrån vår granskning gör vi bedömningen att kommunstyrelsens uppsiktsplikt kan stärkas avseende nämndernas budgetuppföljnings- och prognosrutiner.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Stärka sin uppsiktsplikt över kommunens nämnder i samband med att åtgärder tas fram då avvikelser konstateras vid uppföljningstillfällen. Vi bedömer detta som viktigt då kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar över den kommunala ekonomin.



Ludvika kommun

Granskning av Budgetuppföljnings- och prognosrutiner

2022-02-15

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnderna att:

- I dialog med kommunens ekonomer, tar fram ett samlat dokument för kommunens ekonomistyrning.
- Fortsätta arbetet kring vård- och omsorgsnämnden kodstruktur, så att nämnden lättare kan utnyttja kommunens systemstöd i budget- och prognosarbetet.
- Se över nuvarande prognosarbete då vi bedömer att prognoserna, främst på nämndnivå, fluktuerat i för stor omfattning. Vi bedömer det som viktigt att kvalitetssäkring sker av underlag som används för prognoser i samband med varje prognostillfälle.

2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Ludvika kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur uppföljning och avstämning sker av **budget** samt vilka rutiner och processer som finns vad gäller de prognoser kring helårsutfall som sker löpande under året.

Arbetet är ett viktigt verktyg för styrning och uppföljning av den bedrivna verksamheten. Kommunens **budget** anger förutsättningarna för det aktuella budgetåret och planeringsramarna för de följande två åren. I budgeten ska mål, strategier och handlingsplaner översättas till konkreta och mätbara mål som kan följas upp. Budgeten ska vara en hjälp för att effektivt nå ekonomiska mål.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys för 2021 bedömt att en risk kan finnas för brister i uppföljnings- och avstämningsarbetet med därtill hörande rutiner och processer vad gäller prognoser kring helårsutfall. Revisorerna har därför beslutat att en granskning bör ske av området. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens huvudsyfte är att bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas uppföljnings- och avstämningsrutiner vad gäller **budget** är tillräckliga och ändamålsenliga samt även att bedöma om de rutiner och processer för prognoser kring helårsutfall som tillämpas i samband med uppföljningstillfällen är tillräckliga och ändamålsenliga.

Inom ramen för syftet ska följande frågor besvaras eller belysas:

- Är budget- och uppföljningsprocesserna ändamålsenliga?
- Finns tillförlitliga och uppdaterade underlag för budgetarbetet?
- Är ansvaret för budget och uppföljning tydligt?
- Upprättas ändamålsenliga prognoser? Är prognossäkerheten rimlig?
- Analyseras och hanteras avvikelser i förhållande till budget och prognos?
- Utövar kommunstyrelsen tillräcklig uppsikt?

2.2 Avgränsningar

Granskningen, som avser kommunstyrelsen och samtliga nämnder, utgår från budgeten 2021 och är inriktad på uppföljnings- och avstämningsrutiner samt hur prognoser avseende ekonomiskt utfall för helåret tas fram.

2.3 Revisionskriterier

Granskningen har utgått ifrån av fullmäktige fattade beslut rörande mål och uppdrag som berör området.

2.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen och samtliga nämnder.



Ludvika kommun

Granskning av Budgetuppföljnings- och prognosrutiner

2022-02-15

2.5 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Anders Petersson, certifierad kommunal yrkesrevisor, och Viktor Tagesson, granskare, under ledning av Magnus Larsson, certifierad kommunal yrkesrevisor och uppdragsansvarig.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, genom genomgång av budget- och uppföljningsmaterial samt intervjuer med ansvariga tjänstepersoner.

Rapporten är faktakontrollerad av intervjuade i granskningen.

3 Resultat av granskningen

3.1 Riktlinjer för ekonomistyrningen

3.1.1 Iakttagelser

I Ludvika kommun finns inget centralt fastställt dokument benämnt "riktlinjer för ekonomistyrning". Av bl.a. framtaget GANTT-schema samt framtagna rapporteringsanvisningar för kommunens nämnder tillika kommunkoncernens bolag framkommer hur ekonomistyrningen ser ut i Ludvika kommun. Av GANTT-schemat framkommer budget- och bokslutsprocessen. Anvisningarna redogör för de tillfällen då kommunens nämnder och bolag ska inkomma med nulägesrapport över intäkter, kostnader och investeringar till kommunstyrelsen. Dessa skickas ut under februari månad.

Ytterligare styrande dokument finns framtagna på förvaltningsnivå där budget- och uppföljningsprocesserna beskrivs ytterligare, med utgångspunkt i respektive förvaltnings organisationsstruktur. Av utförda intervjuer framkommer att nämnderna har en eller flera ekonomer som biträder enhets-, verksamhets- och förvaltningscheferna i budget- och uppföljningsprocesserna. Vad som är ekonomernas, verksamhetschefernas och enhetschefernas roll inom dessa processer finns beskrivet i dokumentet "Uppföljning- och prognosprocessen – Ekonomisk uppföljning i Ludvika Kommun" som tillgängliggjorts KPMG som en del av den här granskningen.

Det framkommer av detta dokument, att enhets- och verksamhetschef ansvarar för liknande arbetsuppgifter, så som analys av utfall/avvikelse och prognos, ansvar över framtagandet av handlingsplaner samt medverkan i verksamhetsstyrning och/eller enhetsstyrning. Ekonomen (ibland med tillhörande controllers) ska bistå cheferna i detta arbete genom analys och prognosarbete samt medverka i verksamhetsstyrning och enhetsstyrning. Av utförda intervjuer framkommer att arbetet i praktiken sker i linje med de riktlinjer som finns framtagna i dokumentet och att styrdokumentet i stort upplevs tillräckliga och tydliga.

Finansiella mål

Av kommunens budgetdokument "Budget 2021" framkommer kommunens övergripande finansiella mål. Ludvika kommun har även tagit fram en kortversion av kommunens strategiska plan. I kortversionen redogör kommunen kortfattat för sin vision, verksamhetsmål och budget. De finansiella målen har fastställts för att kommunen ska uppnå en god ekonomisk hushållning samt för att ge långsiktiga inriktningar för kommunens utveckling. Följande finansiella mål med bäring på god ekonomisk hushållning finns i Ludvika kommun:

- **Oförändrad skattesats**
- **Ett ekonomiskt överskott**
- **Större delen av investeringarna ska betalas med egna medel**

Det första av dessa mål, oförändrad skattesats, innebär att kommunens skattesats ska ligga kvar på en oförändrad nivå, d.v.s. 22,07 procent.

Målet för ekonomiskt överskott formuleras i den strategiska planen som att verksamheten ska bedrivas på så vis att högst 98 procent av de löpande intäkterna används och att resterande 2 procent (under en rullande femårsperiod) således blir ett överskott. Detta görs, enligt Ludvika kommun, för att skapa en buffert som möjliggör för finansiering av investeringar och som täcker oförutsedda behov.

Målet om att "tillräckligt stor del av investeringarna ska finansieras med egna medel" syftar till att skapa en hög självfinansieringsgrad. I praktiken innebär detta att minst 80 procent av kommunens nettoinvesteringar (under en rullande femårsperiod) ska finansieras med egna medel.

Ludvika kommun har dessutom sedan juni 2020 fastställt ett "budgetbeslut" som utgör ytterligare ett mål för ekonomisk hushållning i kommunen. Målet formuleras enligt följande "Resultatet efter finansiella poster ska år 2021 vara minst 2 procent av skatteintäkter och generella bidrag".

3.1.2 Kommentarer och bedömning

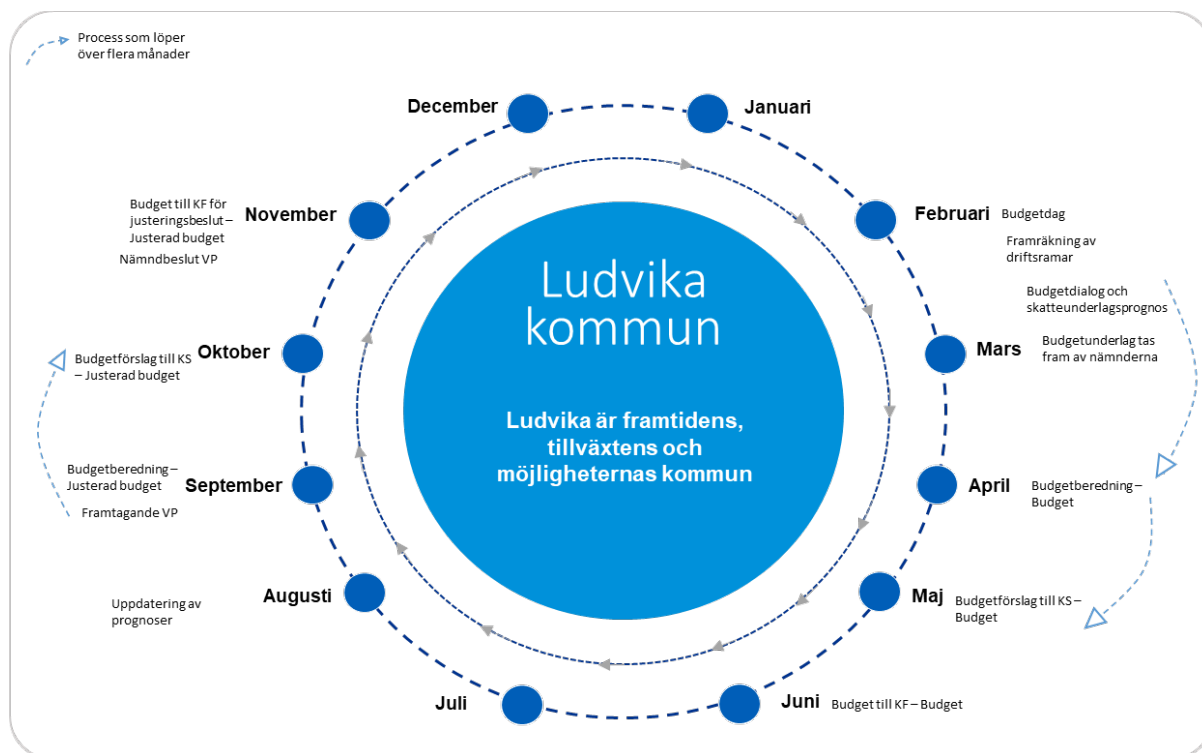
Vi noterar att de styrande dokument som tagits fram för kommunens ekonomistyrning i huvudsak utgörs av strategisk plan med ekonomiska ramar men även av ett GANTT-schema över budget- och bokslutsprocessen, budgetanvisningar och rapporteringsanvisningar till nämnder och bolag samt dokumentet "Uppföljnings- och prognosprocessen". Styrdokumenterna är omfattande och upplevs av intervjuade för den här granskningen som tillräckliga och tydliga. Vi bedömer därför att de styrande dokumenten är ändamålsenliga.

Av dessa dokument framkommer vilken roll som ekonomerna, enhets- och verksamhetscheferna inom respektive nämnd har i budget- och uppföljningsprocessen. Detta innebär att ekonomernas tillika chefernas arbetsuppgifter, trots att de i praktiken kan variera något mellan nämnderna, är förhållandevis standardiserade och ser ut på liknande sätt oavsett vilken nämnd dessa tillhör. Vi anser trots detta att styrdokumentens innehåll hade kunnat samlas i ett gemensamt styrdokument för kommunens ekonomistyrning. Detta för att göra processen tydligare och mer lättillgänglig för anställda tillika kommuninvånarna.

3.2 Budget- och uppföljningsprocess

3.2.1 Iakttagelser

Av tillgängliggjort GANTT-schema tillika av kommunen framtagna budgetanvisningar har KPMG tagit fram följande årshjul. Detta årshjul beskriver, i grova drag, hur budgetprocessen ser ut i Ludvika kommun från beredning till slutgiltig budget (se bilaga 2 för tillgängliggjort GANTT-schema). Både GANTT-schema och budgetanvisningar uppdateras årligen.



Budgetprocess

Budget bereds under två omgångar. En gång under våren mellan april-maj då budget tas fram och en gång mellan september-oktober då den denna budget revideras och fastställs efter att ha justerats utifrån uppdaterade prognoser. I båda fall går budgetförslaget, efter beredning, till kommunstyrelsen som efter godkännande lägger fram förslaget till kommunfullmäktige som sedan fastställer budgetförslaget och budgetjusteringarna. Framtagandet av den budget som presenteras under våren, föregås av budgetdagar, en framräkning av driftsramar, bearbetning av skatteunderlagsprognoser samt budgetdialog med ledningen. Budgetförutsättningarna presenteras i budgetanvisningarna, med tillhörande driftmallar, riktlinjer kring redogörelse av investeringar samt en genomgång av vad styrelsen och nämndernas verksamhetsplaner ska innehålla.

Nämnderna tar fram sitt budgetunderlag under våren, mellan mars-april. Detta lyfts sedan in i kommunstyrelsens budgetförslag till kommunfullmäktige. Under hösten, i samband med att justeringarna av budget bereds inför beslut i kommunstyrelsen och fullmäktige tas verksamhetsplaner fram i nämnderna. Detta görs mellan september-oktober och beslutas om i respektive nämnd under november.

Av utförda intervjuer framkommer att kommunen från 2022 tar fram ett gemensamt tjänstemannaförslag som bereds under mars och presenteras till politiken i maj under budgetberedningsperioden. Ett sådant samlat förslag har inte funnits tidigare i Ludvika kommun, vilket intervjuade påpekade ha lett till delvis orealistiska budgetäskanden.

Uppföljningsprocess

Av de anvisningar som skickas ut under februari framkommer vilka bolag och nämnder som omfattas av rapporteringen, vad som ska rapporteras in och när under året som dessa rapporteringar ska utföras. För nämnderna tillika bolagen skedde rapporteringen år 2021 enligt följande:

Period	Avrapportering till KS
Jan-februari 2021	20 april
Jan-april* 2021	22 juni
Jan-augusti 2021	Delårsrapport 26 okt (8 nov till KF)

* Sträckte sig fram till 2020 över perioden januari-maj.

Förutom detta tar kommunen fram en årsredovisning (årsbokslut) som avrapporteras till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige under mars månad. Detta finns beskrivet i GANTT-schemat.

Av anvisningarna tillika under utförda intervjuer framkommer att, för budgetavvikelser som förväntas kvarstå till årets slut, ska nämnderna ta fram en handlingsplan med korrigerande åtgärder. Dessa tas fram i dialog med berörd enhet/verksamhet. Resultatet av dessa åtgärder, tillika de långsiktiga effektiviseringsåtgärder som framhålls i den strategiska planen.¹ ska ingå i rapporteringen till kommunstyrelsen. Utöver detta ska rapporteringen innehålla en genomgång av driftkostnader och investeringar, i form av utfall och avvikelse mot budget för perioden samt helårsprognos med förväntad avvikelse för helårets budget alternativt för investeringsanslaget.

Nämndernas rapportering utgår ifrån underlag som tas fram av respektive förvaltning. Underlaget ska innehålla genomgångar av driftkostnader, investeringar, strukturplan (effektiviseringsåtgärder) samt handlingsplan för potentiella budgetavvikelser. Därutöver ska en tjänsteskrivelse med kommentarer och förklaringar till eventuella avvikelser även bifogas.

Under avrapporteringen ansvarar koncernekonomichef för att följa upp Ludvika kommuns mål om ekonomisk hushållning. Det vill säga:

Budgetbeslutets mål:

- Resultatet efter finansiella poster ska år 2021 vara minst 2 procent av skatteintäkter och generella bidrag.

¹ Den s.k. "strukturplanen"

Finansiella mål:

- Oförändrad skattesats.
- Tillräckliga ekonomiska överskott.
- Tillräckligt stor del av investeringarna ska finansieras med egna medel.

De kommunala bolagen ska i sin tur redovisa för sina intäkter, kostnader och resultat samt investeringar. Detta görs i form av en rapportering som innehåller utfall och avvikelse mot budget för perioden samt helårsprognos med förväntad avvikelse för helårets budget alternativt för investeringsanslaget.

Mallar för avrapporteringen finns framtagna för samtliga bolag och nämnder.

Ute i verksamheterna följs budget upp regelbundet gentemot utfall. Dessa uppföljningar görs månadsmässigt, med vissa undantag, under sommarmånaderna så som juli. Av utförda intervjuer framkommer att denna uppföljning görs i samtliga förvaltningar och att muntlig rapportering tillika en skriftlig rapportering, i form av en tjänsteskrivelse, går till nämnden på månadsmässig basis. Vad dessa månadsmässiga uppföljningar innehåller kan emellertid variera något mellan förvaltningarna/nämnderna. På vård- och omsorgsförvaltningen ligger stort fokus exempelvis på lönekostnader då det är en av deras större poster, samtidigt som social- och utbildningsförvaltningen fokuserar mer på volymer. Uppföljningen görs på enhets-, verksamhets- och förvaltningsnivå. Uppföljningen upplevs av granskningens intervjupersoner som både välfungerande och tillräcklig.

Ludvika kommun använder sig av Visma som systemstöd i sitt budget- och prognosarbete. Mer specifikt använder de sig av en modul i Visma som kallas för "budget och prognos" som innehåller bl.a. beräkningsmallar för volymer och personal där verksamheternas intäkter och kostnader kontinuerligt inrapporteras för att sedan användas som underlag vid framtagandet av prognoser. På vård- och omsorgsförvaltningen används inte detta system fullt ut och prognoserna sammanställs istället i olika Excel-ark. Anledningen till detta uppges av intervjuade från förvaltningen vara på grund av en komplex kodstruktur med överlappande koder som ibland kan variera mellan förvaltningens enheter, vilket försämrar sökbarheten och försvårar användningen. I praktiken innebär detta att det är svårt för en verksamhetschef att söka ut intäkter och kostnader, vilket enligt intervjuade resulterar i stora mängder handpåläggning. Förvaltningen har påbörjat ett arbete med att förbättra sin kodstruktur. Detta förväntas bli klart till 2023. Till dess att kodstrukturen har ändrats, använder förvaltningen sig av olika Excel-ark där månadens utfall tillika helårsprognoser redovisas. Även delar av kultur- och samhällsbyggnadsnämnden, närmare bestämt f.d. samhällsbyggnadsförvaltningens verksamheter, samt vissa delar av kommunstyrelseförvaltningen använder sig av Excel under prognosprocessen. Detta uppges av ansvariga ekonomer vara av historiska skäl och som något som kommer att ändras under 2022 då samtligt prognosarbete i nämnden/styrelsen ska genomföras genom budget och prognos-modulen. Systemstödet upplevs av samtliga intervjuade

som välfungerande och tillräckligt. Vård- och omsorgsförvaltningen upplevde att deras nuvarande upplägg, där Excel-ark används istället för Visma-modulen dock var skört.

Budgetinstruktionerna och processerna kring framtagandet av budget upplevs av de som KPMG intervjuat som tydliga.

3.2.2 Kommentarer och bedömning

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att Ludvika kommun utvecklat väl fungerade budget- och uppföljningsprocesser som vi bedömer som ändamålsenliga och tillräckliga utifrån internkontrollsynpunkt. Välfungerande budget- och uppföljningsprocesser är viktiga om kommunen på sikt ska lyckas uppnå sina finansiella mål tillika budgetbesluts målet. Inte minst ser vi positivt på att budgetberedningen sker under två omgångar då det möjliggör för bättre planering ute i verksamheterna, samtidigt som kommunens budget kan uppdateras med utgångspunkt i nya prognoser och således blir mer rättvisande.

Vi gör därutöver bedömningen att rådande initiativ, att se över kodstrukturen för vård- och omsorgsförvaltningen, är ett steg i rätt riktning. Detta då det skapar en mindre utsatt och mer enhetlig uppföljningsprocess, inom och mellan, Ludvika kommuns förvaltningar och nämnder.

3.3 Budgetprognoser och avvikelser

3.3.1 Iakttagelser

Av Ludvika kommuns anvisningar till bolag och nämnders uppföljning av ekonomin till kommunstyrelsen, framtaget för år 2021, framkommer vad som ska ske vid eventuell avvikelse från periodens driftbudget tillika prognostiserad avvikelse gentemot årsbudget. Sådana avvikelser som väntas kvarstå till årsslutet medför krav på framtagandet av handlingsplan med korrigerande åtgärder. Vid behov kan nämnden även behöva inkomma med åtgärder för att bistå i att kommunens totala budget ska nå balans vid årets slut. Samtliga åtgärder ska ingå i helårsprognosen för nämndens driftkostnader.

Av utförda intervjuer framkommer att mindre avvikelser från budget, framförallt på enhetsnivå, inte alltid går upp till nämnd eller styrelse för politisk behandling. Krav på handlingsplan kvarstår emellertid fortfarande. handlingsplanen tas fram i dialog med berörd enhet. Det framkommer därtill att vissa av de åtgärdsförslag som läggs fram av förvaltningarna ibland upplevs politiskt svåra och därför förkastas av politiken (på nämndnivå). Detta menar de som KPMG intervjuat som en del av den här granskningen, leder till att tillräckliga åtgärder bitvis kan vara svåra att genomdriva. Än mer så i de fall där avvikelsen beror på kostnader som uppkommer i samband med lagstadgat myndighetsutövande. När detta är fallet uppger en av de som KPMG intervjuat som en del av den här granskningen att problemet snarare handlar om en för låg tilldelad budget, snarare än brist på effektiviseringsåtgärder.

Ludvika kommun

Granskning av Budgetuppföljnings- och prognosrutiner

2022-02-15

Prognosen är att betrakta som verksamhetens förväntade ekonomiska utfall vid slutet av året. Prognoser tas fram regelbundet i samtliga av Ludvika kommuns förvaltningar/nämnder. Ansvar för samordning av prognos- och budgetarbetet uppges under utförda intervjuer ligga på respektive förvaltnings ekonom/ekonomer. Beslut om att godkänna prognos och utfall för perioden ligger emellertid på chefsnivå. Detta gäller för månadsrapportering, tillika för kommunens fyra större uppföljningstillfällen (jan-feb, jan-april, jan-aug/delårsrapport och årsbokslut).

Av utförda intervjuer framkommer att kvalitén på prognoserna kan variera mellan verksamhetsområden och enheter, men att dessa i stort upplevs rättvisande. Centralt framhålls social- och utbildningsförvaltningens prognoser som väldigt träffsäkra. Detta uppges bero delvis på att denna förvaltning arbetat strukturerat med prognostiseringen under en längre tid än andra förvaltningar.

Nedan framgår prognostiserad avvikelse vid delårsrapport samt faktisk avvikelse vid årsredovisning för samtliga av kommunens större², nämnder i egen drift 2019–2021. Siffrorna delges i mnkr och procenten avrundas till närmsta heltal. Vissa nämnder har exkluderats då de antingen (1) har en förhållandevis liten budget, vilket potentiellt innebär stora avvikelser procentuellt trots att avvikelsen i absoluta siffror är väldigt liten och/eller (2) att det är en gemensam nämnd som styrs tillsammans med andra kommuner³.

	Prognos- tiserad avvikelse delårsrapport 2019* (%)	Avvikelse årsredovisning 2019* (%)	Prognos 2020* (%)	Av- vikelse 2020* (%)	Prognos 2021* (%)	Av- vikelse 2021* (%)
Kommun- styrelsen	0 (0 %)	- 3,3 (2 %)	+ 3,9 (3 %)	+ 6,3 (6 %)	+ 2,6 (2 %)	+ 9,6 (6 %)
Kultur- och fritids- nämnden	0 (0 %)	+ 1,1 (3 %)	- 0,6 (1 %)	+ 0,7 (2 %)		
Samhälls- byggnads- nämnden**	- 4 (3 %)	- 4,6 (4 %)	- 15,6 (13 %)	- 11,2 (8 %)	- 3,6 (2 %)	- 1,7 (1 %)
Social- och utbildnings- nämnden Utb.***	+ 6 (1 %)	+ 11,9 (3 %)	+ 4,0 (1 %)	+ 7,9 (2 %)	- 2,7 (1 %)	+ 7,6 (2 %)

² Storlek avser budgetstorlek, ej antal anställda.

³ Dessa är Myndighetsnämnden miljö och bygg, Räddningsnämnden Dala Mitt (RDM), Västerbergslagens utbildningsförbund (VBU) samt Revisionen.

Social- och utbildningsnämnden IFO.***	- 37 (27 %)	- 28,5 (21 %)	- 17,0 (10 %)	- 18,1 (11 %)	- 15,8 (9 %)	- 17,2 (10 %)
Vård- och omsorgsnämnden	- 10 (2 %)	- 7,2 (1 %)	+ 6,0 (1 %)	+ 2,3 (0 %)	- 9 (1%)	- 27,2 (5 %)
Totalt****	- 55 (3 %)	- 26,9 (2 %)	- 21,4 (1 %)	- 12,1 (1 %)	- 28 (2 %)	- 28 (2 %)

* Ställt i förhållande till budget.

** Från 2021 och framåt har samhällsbyggnads- och kultur- och fritidsnämnden slagits samman till en gemensam nämnd "kultur- och samhällsutvecklingsnämnden".

*** Nämndens driftbudget delas upp efter beslut i fullmäktige.

**** Totalen räknar även med; Myndighetsnämnden miljö och bygg, Räddningsnämnden Dala Mitt (RDM), Västerbergslagens utbildningsförbund (VBU) samt Revisionen.

Sett till den avvikelse som respektive nämnd redovisar mellan prognos och budget tillika utfall och budget (under utvalda tidsperioder) ligger denna avvikelse mellan 0 procent och 27 procent⁴.

Störst procentuell avvikelse går att finna hos Social- och utbildningsnämnden IFO vars prognostiserade budgetutfall för 2019 visade en negativ budgetavvikelse på -37 mnkr ifrån faktisk beslutad budget, en avvikelse på 27 procent. Slutgiltig avvikelse från budget uppgavs vid årsredovisningen vara -28,5 mnkr eller 21 procent. Detta är även de två största, faktiska och procentuella, budgetavvikelserna som redovisats under utvald period. Störst skillnad mellan prognos och faktisk avvikelse återfinns likaså hos IFO, vars prognos för 2019 redogjorde för en förväntad negativ budgetavvikelse med 27 procent. Faktisk avvikelse, som redovisat i årsredovisningen, uppgick till 21 procent. 7 procentenheter lägre än prognosticerat.

Näst störst negativ avvikelse redovisade samhällsbyggnadsnämnden på 4 (2019) respektive 8 procent (2020). Näst störst negativ avvikelse från budget redovisades år 2021 av vård- och omsorgsnämnden på 5 procent eller -27,2 mnkr.

För 2019 tillika 2020 var faktisk avvikelse från budget, som redovisat i årsredovisningen, lägre än den som prognostiserades i delårsrapporten. Detta är emellertid inte fallet för 2021. Prognosen visade på en förväntad negativ budgetavvikelse på -28 mnkr, eller 2 procent. Vid årsbokslut var den totala avvikelsen densamma. Trots detta avvek flera nämnder från den prognos som gjordes vid delåret. Framförallt Vård- och omsorgsnämnden som prognosticerade en negativ avvikelse på - 9 mnkr, varav utfallet landade på -27,2 mnkr.

⁴ Detta gäller även för de uppföljningar som gjorts för jan-feb och i jan-maj/jan-april 2019–2020. Med undantag för Social- och utbildningsnämnden IFO som vid uppföljning jan-maj 2019 prognostiserade en avvikelse på 28 procent.

Av tillgängliggjorda delårsrapporter (2019–2021) och årsredovisningar (2019–2020) delges analyser av redovisade avvikelser.

Positiva budgetavvikelser uppges i flera fall bero på personalrelaterade anledningar. Antingen att man ej tillsatt planerade tjänster eller som i fallet social- och utbildningsnämnden (utbildning) där deras återkommande budgetöverskott uppges bero på nämndens personalstruktur. Under utförd intervju med ansvarig ekonom framkommer att detta innebär att tjänster inom nämndens verksamheter tillsatts av personal med annan kompetens än vad som efterfrågats, vilket dragit ner lönekostnaderna.

För social- och utbildningsnämnden IFO, som återkommande uppvisat störst negativ avvikelse från beslutad budget, görs analysen att detta är ett resultat av bl.a. höga kostnader för ekonomiskt bistånd, kostnadsöverskridanden kring ungdoms- och beroendevård samt kostnader relaterat till konsulttjänster.

Samhällsbyggnadsnämndens negativa avvikelse uppges, i dialog med ansvarig ekonom på förvaltningen, gå att härleda till bl.a. ett underskott hos de taxefinansierade verksamheterna VA och återvinning, som redovisade ett underskott på 13,3 mnkr 2019 och 13,2 mnkr 2020.

Covid framhålls som en faktor som i vissa fall inneburit minskade och i andra fall ökade kostnader inom kommunens olika verksamheter. Kostnader i form av bl.a. kostnad för skyddsutrustning och besparingar i form av minskade volymer. Kommunen har också erhållit statligt bidrag i samband med pandemin.

Tabellen nedan illustrerar den sammanräknade prognostiserade/redovisade budgetavvikelsen för samtliga nämnder under kommunens fyra budgetuppföljningstillfällen 2019–2021.

Avvikelse från budget* mnkr (%)	Jan-feb	Jan-april**	Jan-aug/ Delårsrapport	Årsredovisning
2019	- 33 (2 %)	- 74,3 (5 %)	- 55 (3 %)	- 26,9 (2 %)
2020	- 13,5 (1 %)	- 19,9 (1 %)	- 21,4 (1 %)	- 12,1 (1 %)
2021	- 38,6 (2 %)	- 33,2 (2 %)	- 28 (2 %)	- 28 (2 %)

* Jan-feb, Jan-april och Jan-aug/Delårsrapport visar prognostiserad avvikelse. Årsredovisning visar faktisk avvikelse.

** Avvikelser för 2019 gäller över perioden januari-maj. För 2020–2021 gäller avvikelserna över perioden januari-april.

Av tabellen går att utläsa hur prognoserna förändrats över tid samt hur rättvisande dessa är ställt i förhållande till det utfall som redovisas i årsredovisning. Tabellen visar att den prognostiserade avvikelsen tenderar att fluktuera något över tid, men att slutgiltigt utfall tenderar att landa i nivå med den avvikelse som prognostiserats redan i

början av året. Med undantag för 2021, där faktiskt utfall var detsamma som den prognos som redovisades vid delårsrapporten. Totalt har kommunen, vid årsslutet, avvikit från budget mellan en och två procent under de senaste åren (2019–2021). Störst prognostiserad avvikelse, sett till procent, går att utläsa för 2019 då prognostiserat utfall vid januari-majs uppföljningstillfälle låg tre procentenheter över faktiskt utfall. I stort upplevs prognoserna, av de som KPMG intervjuat, rättvisande, även om viss variation vad gäller prognosräktsäkerheten uppges råda mellan olika enheter och verksamheter.

3.3.2 Kommentarer och bedömning

Under de senaste åren (2019–2021) har utfallet, ställt i relation till beslutad budget avvikit från budget mellan en och två procent. Kommunens totala prognosticerade avvikelse har för samtliga tre år (2019–2021) legat på i stort sett samma nivå som faktiskt utfall, med viss fluktuation. Trots att faktiskt utfall för kommunen som helhet är i nivå med tidigare prognostiserad avvikelse så fluktuerar prognoserna med större omfattning ute hos nämnderna. I vissa fall med så mycket som 6 procentenheter mellan prognos och utfall. Vi anser därför att kommunen framgent bör arbeta med att säkerställa mer rättvisande prognoser. Och genom detta behöver kommunen arbeta mer med att kvalitetssäkra underlagen för prognoserna.

Granskningen visar att Ludvika kommun utvecklat processer kring budgetprognoser och avvikelser samt avvikelshantering som i stort framhålls som välfungerande. Problem uppstår vad gäller dels diskrepansen mellan prognos och utfall ute i nämnderna, dels åtgärder kring tidigare prognostiserad budgetavvikelse. Det framgick av flertalet intervjuade att det upplevs politiskt svårt att driva igenom vissa av de åtgärdsförslag som läggs fram av förvaltningarna. Politiken ansvarar för att säkerställa en budget i balans och måste därför agera skarpt vid prognosticerade budgetavvikelser. Vi bedömer att detta inte görs fullt ut idag och att kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar över dessa frågor i enlighet med sin uppsiktsplikt.

Vi bedömer därför att kommunens processer för budgetprognos och avvikelser är inte fullt ut ändamålsenliga.

3.4 Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

3.4.1 Iakttagelser

Enligt Kommunallagen (kap 6, 1 §) ska kommunstyrelsen "leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet". Ludvika kommun formulerar kommunstyrelsens ansvar enligt följande: "Kommunstyrelsen svarar alltså för planering och uppföljning av ekonomi och verksamhet för kommunens nämnder, kommunalförbund och bolag".

Utifrån vår granskning, i form av intervjuer, genomgång av underlag och genomläsning av kommunstyrelseprotokoll, kan vi konstatera att kommunstyrelsen tar del av

information, rapporter och uppföljningar under året utifrån den budget- och uppföljningsprocess som beskrivs i kommunens styrdokument för ekonomisk styrning.

Kommunstyrelsen följer kontinuerligt upp budget tillika budgetprognoser för samtliga nämnder som den har uppsikt över. Denna uppföljning sker i huvudsak genom de fyra större uppföljningstillfällena som beskrivs tidigare i granskningen, då de månadsuppföljningarna som också tas fram endast går till nämnderna. Styrelsen är också involverad vad gäller att sätta och utvärdera de ekonomiska ramar som beslutas om för kommunens nämnder. Detta bl.a. genom att ta fram det budgetförslag som sedan går vidare för slutgiltigt beslut i kommunfullmäktige.

Av utförda intervjuer framkommer att kommunstyrelsen vid större prognostiserade avvikelser, som väntas kvarstå över tid, får ta del av handlingsplaner från berörd enhet eller verksamhet. Vid mindre avvikelser sker rapportering på förvaltnings/nämndnivå. Dessa större handlingsplaner, som ska rapporteras till kommunstyrelsen, följs upp under ordinarie uppföljningstillfällen (se s.9). Av tillgängliggjorda protokoll från kommunstyrelsen framkommer att styrelsen kontinuerligt tar beslut om handlingsplaner. Detta görs i samband med tidigare omnämnda uppföljningstillfällen. Det framkommer dessutom att kommunstyrelsen vid minst ett tillfälle, då processen för avvikelse inte följts av vissa av kommunens nämnder och handlingsplan inte tagits fram, ålagt dessa nämnder att ta fram en sådan handlingsplan inför nästa rapporteringstillfälle⁵. Det framkommer emellertid vara delvis svårt för förvaltningen att genomdriva vissa åtgärdsförslag i nämnden i samband med redovisad prognosticerad budgetavvikelse då dessa upplevs vara "politiskt svåra" att genomföra. Detta menar de som KPMG intervjuat som en del av den här granskningen, leder till att tillräckliga åtgärder bitvis kan vara svåra att genomdriva.

3.4.2 Kommentarer och bedömning

Kommunstyrelsen får ta del av kontinuerliga uppföljningar av kommunens ekonomiska ställning, tillika uppföljningar av beslutade åtgärder. I de fall då handlingsplaner saknas ålägger kommunstyrelsen berörda nämnder att ta fram sådana. Det framgår emellertid att vissa åtgärder är svåra att genomdriva på nämndnivå då dessa upplevs "politiskt svåra" att genomföra. En av kommunstyrelsens huvuduppgifter är att ha uppsikt över nämndernas verksamhet och följa upp kommunens ekonomiska ställning. Om åtgärder bortses från då de upplevs vara för politiskt svåra, utan att kommunstyrelsen är medveten om detta, lever inte kommunstyrelsen fullt ut upp till sin uppsiktsplikt. Detta framstår delvis vara fallet i Ludvika kommun idag. Utifrån vår granskning gör vi därför bedömningen att kommunstyrelsens uppsiktsplikt kan stärkas i detta avseende.

⁵ Kommunstyrelsen 2021-06-22 § 122

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens och nämndernas uppföljnings- och avstämningsrutiner vad gäller **budget** delvis är tillräckliga och ändamålsenliga. Vi bedömer även att de rutiner och processer för prognoser kring helårsutfall som finns i samband med uppföljningstillfällen i nuläget inte är fullt ut tillräckliga och ändamålsenliga och att dessa således behöver stärkas.

Vi bedömer att de styrande dokument som finns i kommunen och som avser budgetuppföljnings- och prognosrutiner är ändamålsenliga. Vi anser dock att Ludvika kommun bör ta fram ett samlat dokument för ekonomistyrningen i kommunen. Där budget- tillika prognosprocessen beskrivs.

Av budget- och uppföljningsprocessen framkommer hur ansvar och roller i budget- och uppföljningsprocesserna fördelas mellan olika funktioner i kommunen samt de olika uppföljningarnas frekvens och innehåll. Vi gör bedömningen att Ludvika kommun utvecklat budget- och uppföljningsprocesser som vi bedömer som inte fullt ut ändamålsenliga och tillräckliga utifrån internkontrollsynpunkt.

Vi gör vidare bedömningen att Ludvika kommuns processer kring budgetprognoser och avvikelser samt hur de sistnämnda ska hanteras ytterligare kan stärkas. Visst arbete kvarstår vad gäller att säkerställa att samtliga förvaltningar använder samma system för rapportering och bearbetning av budgetprognoser. I samband med granskningen gör vi således bedömningen att kommunen bör arbeta vidare med att se över kodstrukturen för vård- och omsorgsnämnden. Arbetet med att revidera denna har emellertid påbörjats och framhålls som högt prioriterat av de representanter på förvaltningen som KPMG har intervjuat.

Utifrån vår granskning gör vi bedömningen att kommunstyrelsens uppsiktsplikt kan stärkas avseende nämndernas budgetuppföljnings- och prognosrutiner.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Stärka sin uppsiktsplikt över kommunens nämnder i samband med att åtgärder tas fram då avvikelser konstateras vid uppföljningstillfällen. Vi bedömer detta som viktigt då kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar över den kommunala ekonomin.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnderna att:

- I dialog med kommunens ekonomer, tar fram ett samlat dokument för kommunens ekonomistyrning.
- Fortsätta arbetet kring vård- och omsorgsnämnden kodstruktur, så att nämnden lättare kan utnyttja kommunens systemstöd i budget- och prognosarbetet.
- Se över nuvarande prognosarbete då vi bedömer att prognoserna, främst på nämndnivå, fluktuerat i för stor omfattning. Vi bedömer det som viktigt att kvalitetssäkring sker av underlag som används för prognoser i samband med varje prognostillfälle.



Ludvika kommun

Granskning av Budgetuppföljnings- och prognosrutiner

2022-02-15

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Viktor Tagesson
Verksamhetsrevisor

Magnus Larsson
*Certifierad kommunal yrkesrevisor
och uppdragsansvarig*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

Bilaga 1 – Granskade dokument och intervjupersoner

Granskade dokument

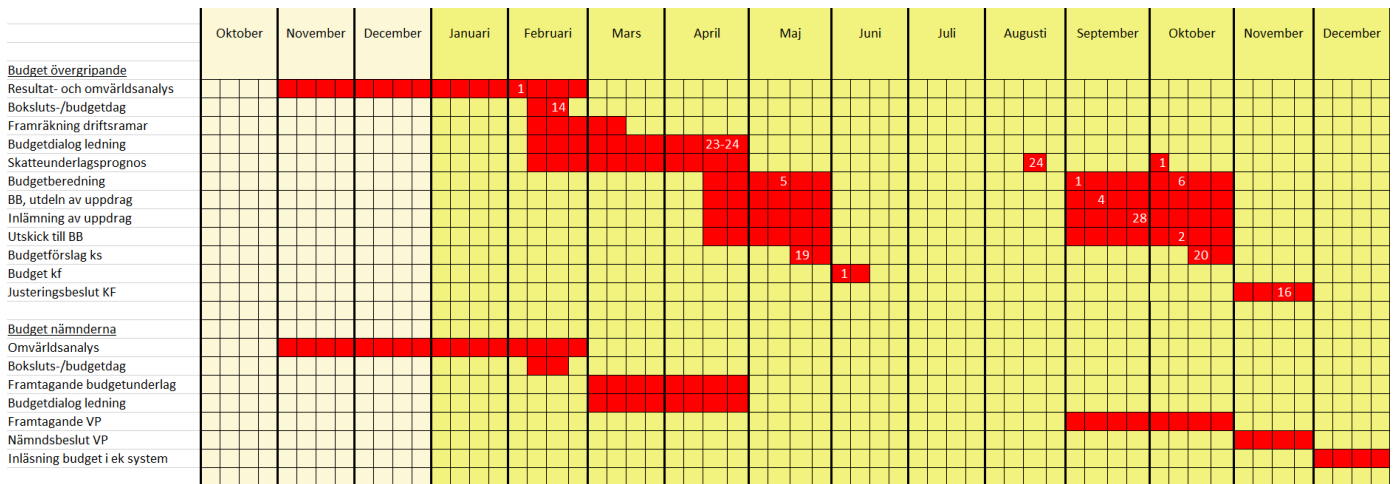
- Budget 2021
- Årsredovisning 2018–2021
- Delårsrapport 2018–2021
- Budgetuppföljning för perioden januari-februari och januari-maj/januari-april 2018–2021
- Diverse styrande dokument för kommunens ekonomistyrning bl.a.:
 - GANTT-schema över budget- och bokslutsprocessen
 - Budgetanvisningar
 - Rapporteringsanvisningar till nämnder
 - Rapporteringsanvisningar till bolag
 - Dokumentet "Uppföljnings- och prognosprocessen"

Intervjuade personer

- Ekonomichef
- Redovisningschef
- Enhetschef, enheten för förvaltningsstöd t.f. chef för ekonomerna
- Ekonomer från:
 - Vård- och omsorgsnämnden
 - Kultur- och samhällsutvecklingsnämnden
 - Social- och utbildningsnämnden
 - Kommunstyrelsen

Bilaga 2 – Illustrationer över budget- och bokslutsprocessen

GANTT-schema över budgetprocessen 2022



GANTT-schema över processen för bokslut 2022

