



**Vännäs kommun**

**Granskning av kommunens styrmodell  
för ekonomi och verksamhet**

**Revisionsrapport**

**KPMG AB**  
*September 2015*  
*Antal sidor: 10*

## Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte och mål	2
4.	Ansvarig nämnd	2
5.	Metod	3
6.	Projektorganisation	3
7.	Styrande dokument	3
8.	Styrprocess och styrmodellens utformning	6
9.	Bedömning och rekommendationer	7

Bilaga: Några olika exempel på kommunala styrmodeller

## 1. Sammanfattning

Vi har av Vännäs kommuns valda revisorer fått i uppdrag att genomföra en översiktlig granskning av kommunens styrmodell för ekonomi och verksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Syftet är att översiktligt bedöma om styrmodellen tillämpas i kommunens verksamheter i arbetet med verksamhetsplanering och om modellen i praktisk mening uppfyller effektiva effekter i styrningshänseende.

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att vissa förändringar bör göras i styrmodellen och den därtill kopplade processen avseende Budget och Plan inför kommande år för att få till stånd en mer ändamålsenlig tillämpning av modellen och därigenom en bättre styrning av verksamhet och ekonomi.

Vi lämnar följande rekommendationer i syfte att uppnå detta:

- Själva processen inför Budget och Plan bör starta tidigare än vad som var fallet inför Budget 2016 och Plan 2017-2018. Detta borgar för grundligare och bättre analyser/konsekvensbeskrivningar, mer förankrade rambudgetar och därigenom en mer ändamålsenlig anpassning av verksamheterna.
- En väl genomarbetad och förankrad budget leder troligtvis till högre förståelse och acceptans för budgeten. Om det ges tillfälle ”att ta ett varv extra” vad gäller nämndernas inlämnade underlag inför kommande år, så kan detta innebära en bättre fördelning av anslag och, utifrån respektive verksamhets synsätt, mer korrekta och realistiska rambudgetar.
- Det har även vid intervjuerna framkommit att respektive styrelse och nämnd tydligare bör klargöra vilka prioriteringar som ska göras, d v s vilka satsningsområden som är aktuella för varje år. Likaledes bör det tydligare klargöras vad som inte ska prioriteras i lika stor utsträckning utifrån analyser och konsekvensbeskrivningar.
- I samband med intervjuerna framkom också att man behöver jobba mer med kvalitetsprocesser och att den strategiska planen ska ”komma in” mer naturligt i det löpande arbetet, d v s det behöver finnas en kontinuitet som i nuläget delvis saknas. Det handlar om att prioritera så att den strategiska planen och en avstämning av denna blir en naturlig del i flödet i samband med processen för Budget och Plan.

## 2. Bakgrund

KPMG har av Vännäs kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att genomföra en översiktlig granskning av kommunens styrmodell för ekonomi och verksamhet.

Enligt kommunallagen beslutar kommunfullmäktige i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, främst bland annat mål och riktlinjer för verksamheten. Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och kommunala bolags verksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Nämnderna och bolag ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt.

Målet för den ekonomiska förvaltningen är att kommunen ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs i bolagsform. Budgeten ska innehålla en plan för verksamheten och ekonomin. För verksamheten ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Motsvarande för ekonomin ska finansiella mål av betydelse anges.

## 3. Syfte och mål

Syftet är att översiktligt bedöma om styrmodellen tillämpas i kommunens verksamheter i sitt arbete med verksamhetsplanering och om modellen i praktisk mening uppfyller effektiva effekter i styrningshänseende.

Projektets delmål avseende granskningen av styrmodellen är att kartlägga och bedöma:

- Hur styrmodellen är utformad?
- Beskriva några alternativa styrmodeller förenklat.
- Vilket genomslag styrmodellen upplevs ha i organisationen?
- Vilka styrkor och svagheter upplevs finnas med styrmodellen?
- Om ändamålsenliga former har använts för introduktion av och utbildning av berörda förtroendevalda och medarbetare i styrmodellens tillämpning?
- Om budget- och verksamhetsplaneringsprocessen inför verksamhetsåret 2016 följer intentioner och krav i styrmodellen som den är beskriven?

## 4. Ansvarig nämnd

Ansvarig nämnd är Kommunstyrelsen.

## 5. Metod

Det är kommunens redovisade material som är utgångspunkten för granskningen.

Granskningen har genomförts genom:

- Insamling och genomläsning av såväl externa som interna krav, beslut av och underlag till styrmodellens införande, budget 2015 och 2016, planeringsanvisningar samt andra kompletterande dokument som har betydelse för granskningens genomförande.
- Upprättande av frågor samt planering och genomförande av intervjuer med:
  - Kommunchef
  - Kommunens ekonomichef och administrativa chef
  - Urval av förvaltningschefer, ekonomer, verksamhetscontrollers
- Analys och bedömning av resultat av insamlade styrdokument, egna verifieringar och intervjuer.

## 6. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Anders Petersson, certifierad kommunal yrkesrevisor under ledning av Per Skalk, kundansvarig.

## 7. Styrande dokument

Som utgångspunkt för styrmodellen avseende budget och plan för ekonomi & verksamhet finns den Strategiska planen samt förutsättningar inför Budget 2016 och Plan 2017-2018.

### Strategisk plan

Av den strategiska planen framgår att för att kommunens invånare ska få en tydlig bild av den kommunala verksamheten vill man skapa transparens, struktur och tydlighet. De tre hörnstenar som kommunens vision ("Upplevelsenära Vännäs" som fastställdes år 2006) består av är:

- Välkomnande Vännäs
- Livfulla Vännäs
- Nyttänkande Vännäs

Visionen har tre funktioner. Den första funktionen är att vara den långsiktiga målbilden för hela kommunen och beskriva det önskade framtida läget och därmed även beskriva den önskade utvecklingen av kommunen. Den andra funktionen är att i samband med processen för att utarbeta mål och budget, utgöra utgångspunkten för de övergripande målen som fastställs av kommunfullmäktige och utifrån dessa mål arbetar sedan nämnderna fram förslag till mer konkreta

mål och åtaganden. Den tredje funktionen är att visionen utgör gemensam kontaktyta för både Vännäs kommun som organisation och kommunen som geografisk yta.

Den strategiska planen beskriver den politiska viljan avseende de övergripande målen, dvs det önskade läget för varje fullmäktigeperspektiv. Planen är uppdelad i olika perspektiv där mål formulerats. Detta är grunden för respektive styrelses/nämnds formulering av sina respektive mål, såsom effektmål, åtaganden och även handlingsplaner. En utgångspunkt för alla målsättningar är att alla kommunens verksamheter ska genomsyras av hållbarhet, genusperspektiv, folkhälsoperspektiv, jämställdhet och integration. Betydelseerna av social-, ekonomisk- och ekologisk hållbarhet beaktas vid planeringen och genomförandet av mål och handlingsplaner i kommunens alla verksamheter.

De fyra perspektiv som är aktuella är; 1. Medborgare, 2. Samhällsutveckling, 3. Medarbetare och 4. Ekonomi.

Under perspektivet Medborgare är målen:

- Medborgarna trivs i Vännäs kommun.
- Medborgarna är delaktiga i kommunens utveckling, ges ett bra bemötande, en bra service och tillgängligheten till Vännäs kommuns verksamheter är god.

Under perspektivet Samhällsutveckling är målen:

- Det ska finnas goda förutsättningar för att leva, bo och verka i Vännäs kommun.
- Vännäs kommuns verksamheter är av god kvalitet.
- Hela Vännäs kommun har ett utvecklat näringsliv och företagande.
- Fler kooperativ och sociala företag skapas.
- Kollektivtrafiken fortsätter att utvecklas.
- Fortsatt utbyggnad av bredband så att en hög tillgång uppnås för medborgare och företag år 2020.
- Vännäs kommun ska präglas av en hållbar utveckling.

Under perspektivet Medarbetare är målen:

- Medarbetarna trivs.
- Vännäs kommun har bra ledare med ett gott ledarskap.
- Vännäs har jämställda anställningsvillkor.

- Minst 65 % av kommunens tillsvidareanställda kvinnor ska ha en heltidsanställning.
- Sjukfrånvaron är högst 5 %.
- Delade turer inom vård och omsorg är borttagna 2017.

Under perspektivet Ekonomi är målen:

- Nämnderna har ekonomi i balans.
- Årets resultat ska uppgå till 2 % av skatter och bidrag.
- Soliditeten ska långsiktigt förbättras.

### **Förutsättningar inför Budget 2016 och Plan 2017-2018**

I dokumentet framgår den tidsplan som gäller avseende processen inför budget och plan. De första aktiviteterna som sker är möten i budgetberedningen och processen avslutas med att Budget 2016 samt Plan 2017-2018 fastställs av kommunfullmäktige.

Budgetförutsättningarna distribueras till nämnder för analyser och framtagande av budgetförslag. Budgetförslaget inklusive analyser och konsekvensbeskrivningar presenteras sedan på ett stormöte där budgetberedning, nämndspresidier, förvaltningschefer, ekonomer/verksamhetscontrollers och arbetstagarorganisationer närvarar. Budgetberedningen kommer därefter överens om det förslag som ska gå vidare till Kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige beslutar och överlämnar budgeten till nämnderna som därefter förfogar över sin ram.

De mål och åtaganden som styrelse och nämnder fastställer ska anpassas, utifrån de kommungemensamma målen, till respektive styrelses/nämnds verksamhet. Målen och åtagandena finns med i respektive styrelses/nämnds verksamhetsplan och följs upp i samband med årsredovisningen. I samband med delårsbokslutet ges en preliminär bedömning om målen kommer att uppnås eller inte. Om bedömningen är att målet inte kommer att uppnås ska det i delårsbokslutet även ingå en beskrivning av vilka insatser som kommer att genomföras för att målet ska uppnås. De övergripande målen inom perspektiven Ekonomi och Medarbetare ska dock inte brytas ned till delmål.

I anvisningarna finns sedan avsnitt avseende planeringsförutsättningar inför budgetarbetet bl a utveckling av den svenska och internationella ekonomin, befolkningen i kommunen samt elevprognoser. Vidare en beskrivning av en ekonomi i balans, kommuns skatteintäkter, sammanvägda prisindex, medarbetare, arbetsgivaravgifter, internhyra & internränta, investeringar & kapitalkostnader, disponering av resultatutjämningsreserven samt ekonomistyrningsprinciper.

Ekonomistyrningsprinciperna omfattar bl a god ekonomisk hushållning, budgetuppföljning, styrelsens/nämndernas över- och underskott, investeringar, soliditet, ekonomiska nyckeltal samt utspel ramar 2016-2018.

Av förutsättningarna framgår också att det utarbetas och sammanställs särskilda uppdrag och direktiv till styrelse och nämnder. Detta sker på kommunövergripande nivå.

## 8. Styrprocess och styrmodellens utformning

### Översikt över processen

Själva processen inför Budget 2016 och Plan 2017-2018 började med två s k kommunstyrelsedagar i januari och februari 2015. Normalt sett brukar arbetet börja i oktober året innan, men av olika anledning bl a det allmänna valet i september 2014 gjorde att processen blev försenad. Som ett underlag inför ärendet togs s k budgetförutsättningar eller budgetdirektiv fram. Vid kommunstyrelsedagarna tecknades bl a en behovsbild och genomgång gjordes av bl a läge och kvalitet inom en rad verksamheter. De som deltog dessa dagar var bl a fullmäktiges och samtliga styrelser/nämnders presidier, representanter från fackförbunden, revisionens ordförande, personalchef, ekonomichef, förvaltningschefer samt ekonomer/verksamhetscontrollers. Syftet var att åstadkomma en gemensam samsyn samt att pröva/se över processen inför Budget och Plan. Ambitionen är att söka den bästa processen och hålla fast vid en långsiktig modell.

Kommungemensamma mål har funnits sedan 2012 och ingår i kommunens strategiska plan. Respektive styrelse/nämnd ska sedan bryta ned de kommungemensamma målen och anpassa dessa till sin respektive verksamhet. Indikatorer och ekonomiska nyckeltal kan användas i detta arbete och viktningsprincip kan också tillämpas. I samband med intervjuerna framkom att man behöver jobba mer med kvalitetsprocesser och att den strategiska planen ska "komma in" mer naturligt i det löpande arbetet, d v s det behöver finnas en kontinuitet som i nuläget delvis saknas. Det handlar om att prioritera så att den strategiska planen och en avstämning av denna blir en naturlig del i flödet i samband med processen för Budget och Plan.

Efter kommunstyrelsedagarna bildades en budgetberedning där samtliga partier som finns representerade i Kommunstyrelsen ingick. Budgetberedningen arbetade sedan med respektive styrelses/nämnds rambudget. Detta utmynnade i en fördelning som i huvudsak utgick från hur det sett ut tidigare år. Styrande i detta arbete var det finansiella målet att kommunen ska ha ett resultat som uppgår till minst 2 % av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning. Avgörande inför Budget 2016 och Plan 2017-2018 var således i huvudsak rambudgeter från tidigare år.

Respektive verksamhet skulle sedan återkomma om hur de upplevde rambudgeterna och vad dessa innebar för den egna verksamheten. En återkoppling skulle även göras vad gäller prioriteringar/satsningsområden etc och analys kring vad budgetförslaget skulle ha för konsekvenser för verksamheten. Detta skedde under mars månad 2015.

Vad gäller investeringsbudgeten för 2016 togs förslag fram av en ledningsgrupp bestående av kommundirektör, förvaltningschefer, personalchef, ekonomichef och IT-chef. Det gemensamma förslaget lämnade till budgetberedningen.

Under april arrangerades ett stormöte där förslag kring Budget 2016 och Plan 2017-2018 presenterades. Vid detta möte deltog budgetberedning, förvaltningschefer, nämndspresidier, ekonomer/verksamhetscontrollers, personalchef, ekonomichef samt fackförbunden.

Budgetberedningens förslag till Budget 2016 och Plan 2017-2018 lämnades till Kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen föreslog Kommunfullmäktige att godkänna Budget 2016 samt Plan 2017-2018 vilket skedde i juni 2015.



Förvaltningarna kommer sedan arbeta med detaljbudgeter under september och oktober, vilka ska fastställas i respektive nämnd. Fördelning av budget ska göras mellan olika verksamheter, enheter etc. Respektive styrelse-/nämndsordförande ska göra en återrapportering kring detta vid fullmäktigesammanträdet i november.

En form av kritik som riktades mot upplägget av själva processen inför Budget 2016 samt Plan 2017-2018 var att rambudgetarna ej ställdes i förhållande till vad respektive styrelse/nämnd behövde, d v s någon behovsanalys/något budgetäskande gjordes aldrig.

Det bedöms finnas ett behov av att gå igenom bl a olika framskrivningar och volymeräkningar för att få en mer optimal process. Det bedöms även som önskvärt att processen är likartad från år till år så en kontinuitet åstadkoms. Önskvärt är även en större tydlighet kring vad som ska prioriteras och vad som inte ska prioriteras samt en mer öppen dialog med förvaltningarna om bl a vilka olika förväntningar som finns.

Kommentarer som nämnts till att kommunfullmäktige fastställer budgeten redan i juni är att det är positivt att veta så tidigt vilken ram man har, vilket underlättar planering och arbete med detaljbudgeter m m. En negativ aspekt är dock att det kan vara vissa inaktuella uppgifter i den budget som fastställs då det ju fortfarande är ett halvår kvar till budgetåret börjar.

## 9. Bedömning och rekommendationer

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att vissa förändringar bör göras i styrmodellen och den därtill kopplade processen avseende Budget och Plan inför kommande år för att få till stånd en mer ändamålsenlig tillämpning av modellen och därigenom en bättre styrning av verksamhet och ekonomi.

Vi lämnar följande rekommendationer i syfte att uppnå detta:

- Själva processen inför Budget och Plan bör starta tidigare än vad som var fallet inför Budget 2016 och Plan 2017-2018. Detta borgar för grundligare och bättre analyser/konsekvensbeskrivningar, mer förankrade rambudgeter och därigenom en mer ändamålsenlig anpassning av verksamheterna.
- En väl genomarbetad och förankrad budget leder troligtvis till högre förståelse och acceptans för budgeten. Om det ges tillfälle ”att ta ett varv extra” vad gäller nämndernas inlämnade underlag inför kommande år, så kan detta innebära en bättre fördelning av anslag och, utifrån respektive verksamhets synsätt, mer korrekta och realistiska rambudgeter.
- Det har även vid intervjuerna framkommit att respektive styrelse och nämnd tydligare bör klargöra vilka prioriteringar som ska göras, d v s vilka satsningsområden som är aktuella för varje år. Likaledes bör det tydligare klargöras vad som inte ska prioriteras i lika stor utsträckning utifrån analyser och konsekvensbeskrivningar.
- I samband med intervjuerna framkom också att man behöver jobba mer med kvalitetsprocesser och att den strategiska planen ska ”komma in” mer naturligt i det

löpande arbetet, d v s det behöver finnas en kontinuitet som i nuläget delvis saknas. Det handlar om att prioritera så att den strategiska planen och en avstämning av denna blir en naturlig del i flödet i samband med processen för Budget och Plan.

KPMG, dag som ovan

Anders Petersson  
Certifierad kommunal yrkesrevisor