

Revisionsrapport

Granskning av mål- och budgetprocessen

Orsa kommun

*Anneth Nyqvist,
certifierad kommunal
revisor*

*Erik Jansen,
revisionskonsult*

September 2017

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Revisionsfråga	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Kontrollfrågor	4
1.5. Avgränsning.....	4
1.6. Metod.....	5
2. Iakttagelser och bedömningar	6
2.1. Styrande dokument	6
2.1.1. Iakttagelser	6
2.1.2. Bedömning.....	8
2.2. Roller och ansvar/förankring	8
2.2.1. Iakttagelser	8
2.2.2. Bedömning.....	12
2.3. Mål.....	12
2.3.1. Iakttagelser	13
2.3.2. Bedömning.....	15
2.4. Internbudget.....	16
2.4.1. Iakttagelser	16
2.4.2. Bedömning.....	16
3. Bedömningar	17
3.1. Bedömningar mot kontrollfrågor	17
3.2. Revisionell bedömning	18
3.3. Rekommendationer.....	18

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Orsa kommun har PwC genomfört en granskning avseende mål- och budgetprocessen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens mål- och budgetprocess är tillfredsställande och ändamålsenlig och om den har anpassats till den nya organisationen.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunstyrelsen endast delvis har säkerställt att kommunens mål- och budgetprocess är tillfredsställande och ändamålsenlig och att den inte fullt ut har anpassats till nya organisationen. Vi är samtidigt medvetna om att tjänstemannaorganisationen ändrades först i augusti 2016 och att det pågår ett utvecklingsarbete där flera av våra bedömningar redan har beaktats.

Kontrollfrågor	Bedömning
Finns dokumenterad beskrivning av mål- och budgetprocessen?	Delvis uppfyllt Målprocessen är dokumenterad men inte den totala budgetprocessen.
Finns tidplan för budgetprocessen?	Delvis uppfyllt Det finns en tidplan för mål- och budgetarbetet men den behöver dokumenteras och förtydligas avseende det arbete som bedrivs ute i verksamheten.
Är roller och ansvar är tydliga?	Delvis uppfyllt Roller och ansvar mellan politik och tjänstemän är tydliga gällande målarbetet. Däremot är rollerna inte lika tydliga när det gäller budgetarbetet. Såväl roller mellan utskott och styrelsen som mellan olika nivåer inom tjänstemannaorganisationen behöver förtydligas.
Bygger mål- och budgetprocessen på delaktighet?	Delvis uppfyllt När det gäller arbetet med mål och att bryta ner dem till verksamheten bygger processen på delaktighet. Däremot saknas motsvarande process, krav och rutiner vad gäller budgeten.
Har fullmäktige har formulerat mål och de är uppföljningsbara?	Delvis uppfyllt Fullmäktige har fastställt verksamhetsmål och merparten är uppföljningsbara. Det saknas dock verksamhetsmål avseende god ekonomisk hushållning.
Har målen har brutits ned i verksamheten?	Delvis uppfyllt Inom granskade verksamheter bedömer vi att målen har brutits ned i verksamheten, men alla avdelningar/enheter har inte nått lika långt.
Finns det ett samband mellan mål, verksamhetens omfattning och resurser?	Delvis uppfyllt Under 2016 genomfördes mål och budget som två parallella processer men mål och budget finns samlat i ett dokument. Under 2017 har ambitionen varit att integrera processerna.

Har budgeten brutits ner i en internbudget?**Uppfyllt**

Det finns en upprättad internbudget som omfattar samtliga verksamheter.



För framtiden lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen för att förbättra sin ledning, styrning och uppföljning av mål- och budgetprocessen:

- Dokumentation av process och tidplan för den totala mål- och budgetprocessen bör tas fram.
- Ekonomistyrningsreglerna bör uppdateras och omarbetas utifrån den nya organisationen.
- Roller mellan utskott och kommunstyrelsen behöver förtydligas gällande budgeten och mål och budget bör behandlas på likartat sätt av utskotten.
- Rutiner för att säkerställa delaktighet i budgetarbetet bör utarbetas.
- Behov av utbildning i mål- och budgetfrågor bör ses över.
- Arbetet med att bryta ner verksamhetsmålen till aktiviteter inom de avdelningar/enheter som inte kommit så långt i denna process bör prioriteras.
- Verksamhetsmål avseende god ekonomisk hushållning bör tas fram.
- Mål och budget bör integreras i en gemensam process.
- Övriga nämnder bör integreras i mål- och budgetprocessen och det bör klargöras vilka övergripande mål som gäller dessa nämnder.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Budgetprocessen, planering av kommunens verksamhet och ekonomi, är en väsentlig process vars beredning ska ge underlag för beslut om verksamheternas mål, prioriteringar och resursfördelning. Kommunen har inför 2016 en ny organisation, både på politisk nivå och på tjänstemannanivå. Syftet med organisationsförändringen var få en bättre kommunikation, tydligare ledarskap, ökad samverkan och samordning samt tydligare riktlinjer.

Kommunens revisorer har utifrån sin riskanalys bedömt att det finns en risk att kommunens mål- och budgetprocess inte har anpassats till den nya organisationen. Revisorerna har beslutat att genomföra en granskning av kommunens mål- och budgetprocess och gett PwC i uppdrag att genomföra granskningen.

1.2. Revisionsfråga

Har kommunstyrelsen säkerställt att kommunens mål- och budgetprocess är tillfredsställande och ändamålsenlig och har den anpassats till den nya organisationen?

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterier i granskningen är:

- Kommunallagen, 6 kap § 1 (styrelsens uppgifter)
- Beslutad budget för 2016 och 2017
- Årsredovisning för 2016

1.4. Kontrollfrågor

Följande kontrollfrågor är aktuella:

- Finns det en dokumenterad beskrivning av budgetprocessen?
- Finns en upprättad tidplan för budgetprocessen?
- Är roller och ansvar i budgetprocessen tydliga (styrelse, utskott, majoritet, opposition)?
- Bygger budgetprocessen på delaktighet på olika nivåer och finns det upparbetade rutiner för att säkerställa en hög delaktighet?
- Har fullmäktige formulerat övergripande mål och är målen uppföljningsbara?
- Har målen brutits ned i verksamheten och finns det konkreta verksamhetsplaner?
- Finns det ett samband mellan mål, verksamhetens omfattning och resurser?
- Har budgeten brutits ned till en internbudget inom respektive verksamhet och är den förankrad bland berörda medarbetare?

1.5. Avgränsning

Granskningen avser det arbete som har bedrivs under 2016 med budget 2017.

1.6. *Metod*

Granskningen omfattar processerna från utarbetandet av budgetramarna våren 2017 till dess att budgeten fastställts samt årsredovisning 2016. Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande, kommunstyrelsens 2:e vice ordförande, t.f. ordförande utskottet för lärande, vice ordförande utskottet för omsorg, kommunchef, ekonomichef, verksamhetscontroller, kommunsekreterare, nämndssekreterare, barn- och utbildningschef, rektor grundskolan, förskolechef, avdelningschef äldreomsorg, avdelningschef HSL (hälso- och sjukvård).

Som ett komplement till intervjuerna har vi skickat ut två enkäter, en till ordinarie ledamöter och ersättare inom kommunstyrelsen och en till samtliga chefer inom kommunen. Enkäterna innehåller samma rubriker (delaktighet och anvisningar, mål, verksamhetens omfattning och resurser, roller och ansvar i budgetprocessen samt tillräckliga kunskaper) men frågorna har anpassats utifrån politik respektive tjänstemannaperspektiv.

Svarsfrekvensen för enkäten till kommunstyrelsens ledamöter och ersättare uppgår endast till 56 % medan svarsfrekvensen bland kommunens chefer uppgår till 86 %. Eftersom svarsfrekvensen bland de förtroendevalda är låg kan vi inte använda enkäten i bedömningarna men vi presenterar svaren och anger om de överensstämmer eller avviker mot gjorda bedömningar.

Rapporten har faktagranskats av ekonomichef, barn- och utbildningschef samt kommunstyrelsens ordförande.

2. *Iakttagelser och bedömningar*

2.1. *Styrande dokument*

Detta avsnitt ska besvara kontrollfrågorna; om det finns en dokumenterad beskrivning av budgetprocessen samt om det finns en upprättad tidplan för budgetprocessen?

2.1.1. *Iakttagelser*

Budgeten i kommunallagen

I kommunallagens 8 kap 4-5 § § framgår att kommuner varje år ska upprätta en budget för nästa kalenderår. Den ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, med undantag om synnerliga skäl föreligger.

Vidare ska budgeten innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen ska skattesatsen, samt anslagen och dess finansiering anges. Den beräknade ekonomiska ställningen vid årets slut ska anges.

Mål och riktlinjer, av betydelse för god ekonomisk hushållning, ska anges för både verksamheten och finanserna.

Budgeten ska förutom budgetåret innehålla en plan för de därpå följande två åren.

Kommunstyrelsens reglemente

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att de ärenden som skall avgöras av kommunstyrelsen i dess helhet skall beredas av utskottet om beredning behövs. Ordföranden överlämnar sådana ärenden till utskottet. När ärendet beretts skall utskottet lägga fram förslag till beslut. Utskottens beslutsbefogenheter fastställs av kommunstyrelsen genom kommunstyrelsens delegationsordning eller genom särskilt beslut.

Ekonomistyrningsregler i Orsa kommun

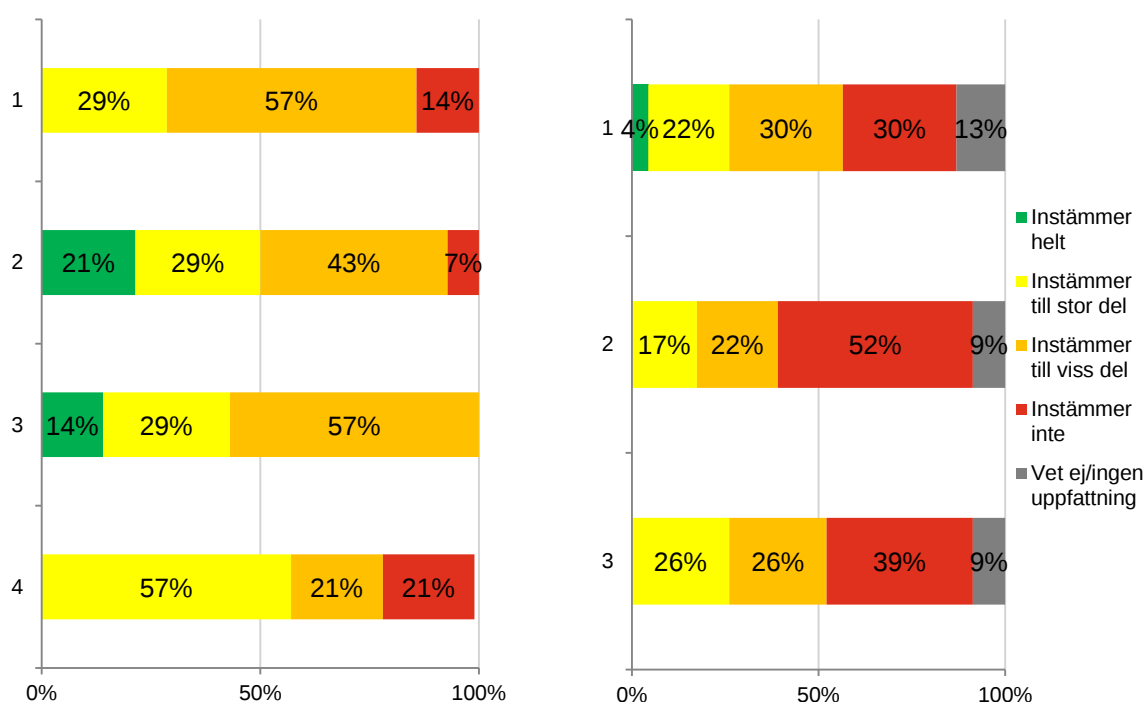
Fullmäktige antog ekonomiska styrprinciper för Orsa kommun 1998-03-30. I dessa regleras bl.a. årsbokslut, övergripande ekonomiska mål, ramar, budget budgetuppföljning, MBL och personaldelaktighet. Dokumentet har inte uppdaterats utifrån den nya organisationen där utskotten har en annan roll än vad nämnderna i den tidigare organisationen hade. Vi har noterat att det även finns övriga delar i dokumentet som är i behov av uppdatering.

Budgetprocessen och tidplan

Kommunstyrelsens arbetsutskott har tagit fram ett förslag till process för mål- och budgetarbetet, bilaga 1, i Orsa kommun men den har inte fastställts av kommunstyrelsen. Av denna framgår hur och när arbetet med att ta fram mätbara mål och aktiviteter ska genomföras. Däremot framgår inte tidplan och aktiviteter för budgetarbetet, men till viss del framgår detta av sammanträdesplanen för kommunstyrelsen. Vi har även tagit del av tidplan och processbeskrivning av budgetprocessen för 2014 som i tillämpliga delar fortfarande används. Inför 2017 års arbete upprättades inga formella budgetanvisningar, det dokument som finns är "Instruktioner för hur man fyller i excelmodellen".

Resultat från enkät:

Politiker	Tjänstemän
1. Jag upplever att kommunens/förvaltningens anvisningar gällande budget är bra.	1. Jag upplever att kommunens/förvaltningens anvisningar gällande budget är bra.
2. Tidplanen för budgetarbetet är väl avvägd så att budgetprocessen blir effektiv och medger tid för analys och förankring.	2. Tidplanen för budgetarbetet är väl avvägd så att budgetprocessen blir effektiv och medger tid för analys och förankring.
3. Kommunen har en effektiv och ändamålsenlig budgetprocess.	3. Kommunen har en effektiv och ändamålsenlig budgetprocess.
4. Underlaget för budgetarbetet är utformat så att jag som politiker lätt kan sätta mig in i verksamhetens behov och göra prioriteringar.	

**Kommentarer:**

Över hälften av de förtroendevalda har svarat att endast till viss del anser att budgetprocessen är effektiv och ändamålsenlig och att anvisningarna gällande budget är bra. Däremot är de förtroendevalda mer positiva gällande underlag och tidplan för budgetarbetet.

Cheferna är kritiska gällande tidplan och anvisningar. Ca 74 % anser inte att tidplanen för budgetprocessen är väl avvägd och drygt 60 % anser inte att anvisningarna för budgeten är bra. När det gäller påståendet om kommunen har en effektiv och ändamålsenlig budgetprocess så är bilden inte entydig då hälften instämmer helt eller delvis.

Vi noterar från lämnade kommentarer till enkäten att chefer inom övriga verksamheter anser att mål- och budgetarbetet inte har anpassats till kommunens övriga verksamheter. Vidare framförs att det inte heller har klargjorts vilka övergripande mål som ska gälla för hela kommunen eller bara kommunstyrelsen.

2.1.2. *Bedömning*

Vi bedömer att den processbeskrivning som upprättats avseende målarbetet är tydlig och lättöverskådlig men att det saknas en tydlig beskrivning av den totala budgetprocessen samt för det arbete som bedrivs ute i verksamheten. Den tidplan som framgår av kommunstyrelsens sammanträdesplan avser endast den politiska behandlingen och vi menar att den bör kompletteras med de aktiviteter som hanteras av tjänstemannaorganisationen samt för övriga nämnder. Vidare menar vi att formella budgetanvisningar måste upprättas inför varje budgetår. Ekonomistyrningsreglerna bör uppdateras och omarbetas både utifrån nya organisationen och andra förutsättningar som förändrats sedan den antogs. Enkäten stärker de synpunkter som framkommit vid intervjuerna och vi menar att den kritik som framkommit från cheferna angående bl.a. tidplan bör analyseras och beaktas.

2.2. *Roller och ansvar/förankring*

Detta avsnitt ska besvara kontrollfrågorna; är roller och ansvar i budgetprocessen tydliga, bygger budgetprocessen på en hög delaktighet på olika nivåer och finns det rutiner som säkerställer en hög delaktighet på olika nivåer? I kontrollfrågorna avses både mål och budget men eftersom kommunen delvis har behandlat dessa som två parallella processer har vi valt att kommentera och bedöma dem separat.

2.2.1. *Iakttagelser*

Verksamhetsmål

Kommunstyrelsens arbetsutskott har lämnat förslag till process för mål- och budgetarbetet, se bilaga 1. I detta finns en beskrivning av roller mellan politik och förvaltning samt mellan utskott, kommunstyrelsen och fullmäktige. Arbetet mellan olika nivåer inom tjänstemannaorganisationen beskrivs på separat bild.

Inför 2017 behandlade respektive utskott målen och lämnade förslag till kommunstyrelsen under våren 2016. Kommunstyrelsen antog målen först i september vilket inte följer tidplanen i processbeskrivningen där det framgår att kommunstyrelsen ska fastställa målen i juni. Däremot har fullmäktige antagit målen enligt tidplan, dvs. i november. Vid intervjuer har framkommit att processen tog lite längre tid då det var första gången i den nya organisationen.

Intervjuade chefer menar att de under hösten har fört en dialog om målen med personalen och att de har brutit ned målen till aktiviteter. Mål och aktiviteter diskuteras även på medarbetarsamtal.

Budget

När det gäller budgeten framförs både från förtroendevalda och chefer att rollerna inte är lika tydliga. Budgeten har till stor del beretts av kommunchefens ledningsgrupp och i samband med budgetberedningen och den politiska hanteringen främst i kommunstyrelsen.

Ett syfte med utskotten har varit att undvika de tidigare ”stuprören” och att kommunstyrelsens ledamöter har ett gemensamt ansvar för att fördela budgeten till de olika verksamheterna. Vissa av de intervjuade framför att utskottens roll och ansvar i förhållande till kommunstyrelsen inte har reglerats.

Under 2106 noterar vi att utskotten har behandlat budgeten som ett informationsärende eller som en punkt på dagordningen men inte lämnat något förslag till kommunstyrelsen. Det är dock stor skillnad mellan utskotten vilken tid som har lagts på budgetarbetet. Inom utskottet för omsorg har budgeten inte behandlats vid något sammanträde under 2016 medan utskottet för samhälle har haft med budgeten som en punkt vid flera sammanträden under året.

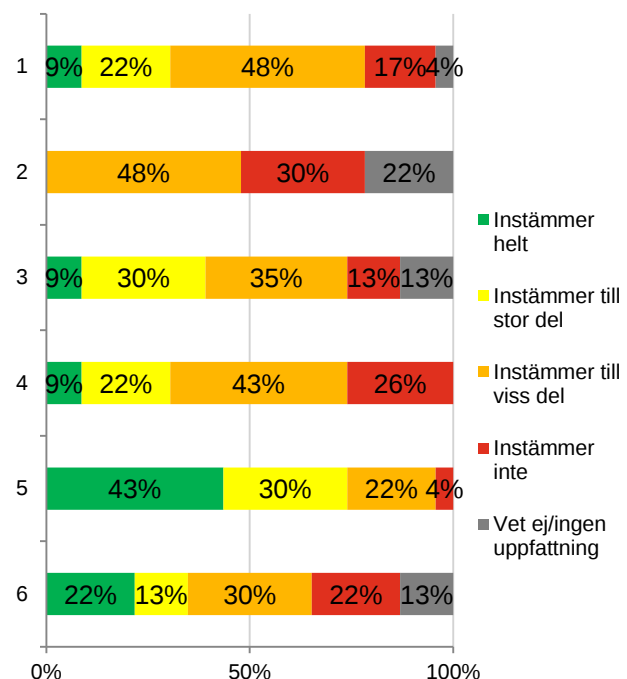
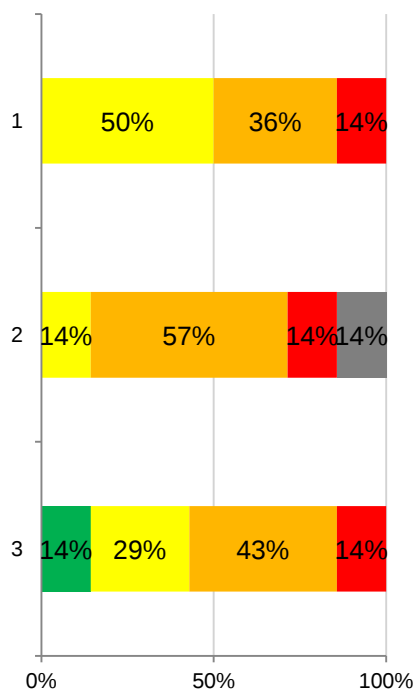
Vissa chefer menar att chefer på lägre nivå inför 2017 års budget inte hade möjlighet att lämna synpunkter på budgetramar och att de tilldelas en färdig budget. Inför 2018 års budget framkommer vid intervjuer att detta har förbättrats då cheferna under våren har fått lämna förslag på förändringar i budgeten till verksamhetsområdeschef som har fått ta ställning till vilka förändringar som ska lyftas in i förslaget till budgetramar.

Den nya organisationen innebar ett omfattande arbete med att ändra kodplan och fördela om internbudgeten. Arbetet med att ta fram internbudgeten blev därför klart sent under 2017 och ekonomen har gjort större delen av arbetet. Respektive verksamhetschef har delvis varit delaktig men däremot inte områdes/enhetschefer. Då tjänstefördelningen är klar menar vissa av de intervjuade cheferna att de inte har så stora möjligheter att påverka budgeten. Däremot skulle de vilja vara mer delaktiga när det gäller fördelning av budget för material och inventarier. Då den är begränsad menar de att de tillsammans skulle kunna göra prioriteringar mellan de enskilda enheterna.

Resultat från enkät:

Roller och ansvar i budgetprocessen

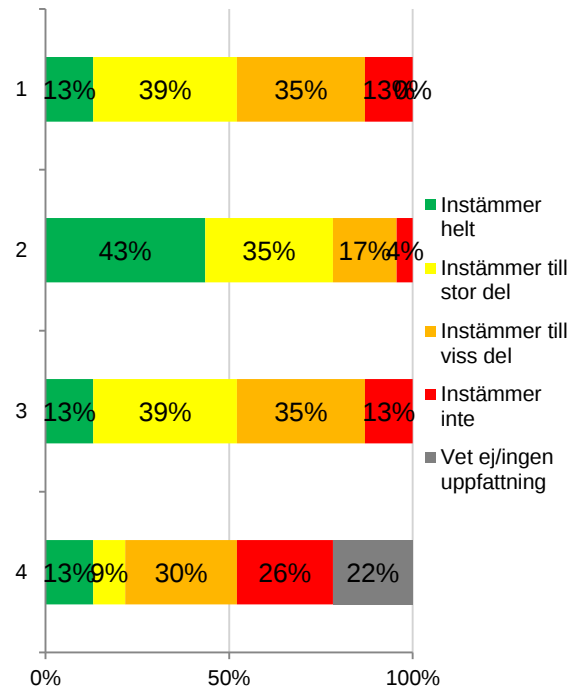
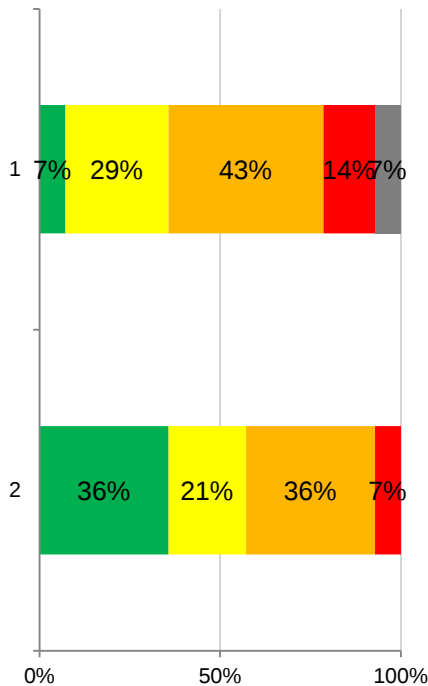
Politiker	Tjänstemän
1. Jag anser att vi i styrelsen/nämnden fördelar resurserna mellan våra verksamheter på ett lämpligt vis.	1. Jag är delaktig i budgetprocessen och kan påverka min budget i rimlig omfattning så att budgeten blir genomarbetad och verklighetsförankrad.
2. Roller och ansvar avseende mål-, åtaganden och budgetprocess finns tydlig beskrivna i ett dokument.	2. Roller och ansvar avseende mål-, åtaganden och budgetprocess finns tydlig beskrivna i ett dokument.
3. Roller och ansvar för mål-, åtaganden och budgetprocess är tydliga avseende politiker och tjänstemän.	3. Roller och ansvar för mål-, åtaganden och budgetprocess är tydliga avseende politiker och tjänstemän.
	4. Roller och ansvar för mål-, åtaganden och budgetprocess är tydliga på förvaltnings- respektive enhetsnivå.
	5. Det är tydligt för mig vilka intäkter och kostnader jag ansvarar för.
	6. Jag har befogenheter att i rimlig omfattning påverka mina intäkter och kostnader.



I detta område har vi även lyft in några frågor angående om förtroendevalda och chefer anser att de har tillräckliga kunskaper inom området. Bakgrunden är att vi ser att bristande kunskaper skulle kunna vara en förklaring till att man upplever att roller och ansvar är otydliga.

Tillräckliga kunskaper

Politiker	Tjänstemän
1. Jag har den kunskap jag behöver för att kunna sätta mig in i kommunens ekonomi på ett tillräckligt sätt.	1. Jag har tillräckliga kunskaper för att på ett säkert och effektivt sätt kunna utföra de uppgifter jag ansvarar för rörande budget, uppföljning och prognos.
2. Jag får tillräcklig information om den ekonomiska utvecklingen i vår verksamhet så att jag kan styra och följa verksamheten på ett bra sätt.	2. Vid behov har jag tillgång till kompetent stöd i frågor rörande budget, uppföljning och prognos.
	3. Den tidsåtgång jag lägger ner på budget och uppföljning är rimlig för den verksamhet jag bedriver.
	4. Det finns ett ändamålsenligt IT-stöd för att upprätta budget.



Kommentarer:

Förtroendevalda

Drygt hälften av ledamöterna anser att roller mellan politiker och tjänsten inte eller till viss del är tydliga. Däremot anser över 70 % att roller och ansvar är tydligt beskrivna i ett dokument.

Över 66 % instämmer helt eller till stor del att de får bra information om det ekonomiska läget. Däremot anser ca 57 % att de inte har eller att de endast delvis har tillräckliga kunskaper för att sätta sig in i kommunens ekonomi på ett tillräckligt sätt.

Tjänstemän

Vi noterar att det är en stor andel som inte har någon uppfattning gällande om att roller och ansvar mellan politiker och tjänstemän är tydlig gällande mål, åtaganden och budgetprocess. Av de som har en uppfattning är det dock fler som är negativa, 47 %, än positiva 39 %. Det är dock betydligt fler som anser att roller och ansvar på förvaltningsnivå inte är tydliga, ca 70 %. Samtliga är kritiska när det gäller påståendet om det finns en dokumentation av budgetprocessen. Över 84 % anser att det är tydligt vilka intäkter och kostnader de ansvarar för men betydligt färre, 35 % som anser att de i rimlig omfattning kan påverka dessa. 65 % anser inte att de har varit delaktiga i budgetprocessen, vi noterar utifrån intervjuerna att denna fråga till stor del avser budgetprocessen.

Cheferna är nöjda med det stöd de erhåller i frågor gällande budget, uppföljning och prognos, 78 % har svarat att de instämmer helt eller till stor del. När det gäller påståendena angående tillräckliga kunskaper och tidsåtgång ser svaren exakt lika ut, och det är bara något fler som är positiva än negativa. När det gäller IT-stöd är det nästan 22 % som inte har någon uppfattning och ca 56 % som inte anser att IT-stödet är ändamålsenligt.

Enkätsvaren stärker de synpunkter som framkommit vid intervjuer om att cheferna inför 2017 fick en ”färdig” budget och därmed inte haft möjlighet att lämna synpunkter.

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer sammantaget att roller och ansvar i mål- och budgetprocessen endast delvis är tydliga. Rollerna mellan politik och tjänstemän avseende målarbetet är dock tydligt definierade. Processen bygger på delaktighet och det finns även rutiner för att säkerställa delaktighet, alla verksamhetsområden har dock inte kommit lika långt i det praktiska arbetet. När det gäller budgeten saknas motsvarande processbeskrivning där roller definieras men även krav och rutiner gällande delaktighet. Roller mellan styrelse och utskott behöver förtydligas och även inom olika nivåer inom tjänstemannaorganisationen. Vidare anser vi att mål- och budgetprocessen bör hänga ihop och att utskotten bör behandla dessa ärenden på likartat sätt. Det kan även finnas skäl att se över behovet av utbildning för både förtroendevalda och chefer.

2.3. Mål

Detta avsnitt ska besvara kontrollfrågorna; har fullmäktige formulerat övergripande mål och är målen uppföljningsbara, har målen brutits ned i verksamheten och finns det konkreta verksamhetsplaner samt om det finns ett samband mellan mål, verksamhetens omfattning och resurser?

Vi har genomfört intervjuer med politiker och verksamhetschefer inom områdena Lärande och Omsorg och tagit del av dokumentation inom dessa områden. För övriga verksamheter har vi endast tillgång till den information som finns i mål och budget och vad som går att utläsa från protokoll.

2.3.1. Iakttagelser

Övergripande mål

Ekonomiska mål för 2017 och plan 2018-2019 har antagits av fullmäktige 2016-04-16 och den 2016-11-21 har ekonomiska riktlinjer antagits. Riktlinjerna innehåller de ekonomiska målen samt regler om resultatutjämningsreserv. Vidare framgår att verksamhetsmålen tydligare ska inarbetas i budgetprocessen. I tjänsteutlåtande 2016-10-05 framgår att arbetet med verksamhetsmål pågår och att när de är klara bör det tydliggöras hur dessa är av betydelse för god ekonomisk hushållning.

Fullmäktige beslutade 2016-11-16 även om mål för kommunstyrelsens verksamhetsområden. Målen utgår från kommunens övergripande målområden; Livskvalitet, Tillväxt, Medarbetare och Ekonomi. Målen är uppdelade per utskott. De mål som gäller service och utveckling ska genomsyra hela organisationen som ska bidra till att dessa mål uppfylls. Sedan tidigare finns det en värdegrund och vision och de är oförändrade. Vi noterar att fullmäktige inte har fastställt mål för övriga nämnder.

Vid intervjuer framkommer att syftet med att se över målen var att minska antalet mål och att målen skulle vara mätbara. Det finns även en ambition att målen ska utgå från de områden där det finns störst risker. Målen är ettåriga och ska omprövas årligen. Det finns även ambitioner om att ta fram mer långsiktiga mål.

Antalet mål som följs upp i årsredovisningen för 2016 uppgår till 34 stycken, varav 24 avser kommunstyrelsens verksamheter, miljökontoret har fyra mål och byggnadsnämnden/stadsbyggnadskontoret har sex mål. Flera mål avser kulturkontoret och fritids- och servicekontoret och dessa mål finns inte kvar 2017.

I mål och budget för 2017 har kommunstyrelsen 14 mål, miljökontoret har tre mål och byggnadsnämnden/stadsbyggnadskontoret har sex mål. Antalet mål har minskat inom kommunstyrelsens verksamheter, medan minskningen är marginell inom miljökontoret och oförändrad inom byggnadsnämnden/stadsbyggnadskontoret.

Två mål kommer att mätas via medarbetarindex 2018 och kommer därför inte att kunna följas upp 2017. Övriga mål kommer däremot att kunna mätas 2017.

Mål i verksamheten

Ledningsgruppen för respektive verksamhet har arbetat med att ta fram aktiviteter som kan användas i verksamheten. Mål och aktiviteter har sedan brutits ned på respektive arbetsplats. Inom verksamhetsområde Lärande har man arbetat med "SMARTA mål". Vi har tagit del av dokument med skolornas målområden där det för respektive skola framgår vilket mål/avsnitt i läroplanen som fullmäktiges mål syftar till samt vilka aktiviteter som ska genomföras, tidplan samt ansvarig medarbetare. I bilaga 2 återfinns "Målområden Digerberget" som ett exempel. Vid intervjuer framförs att fullmäktiges mål har varit ett sätt att prioritera vilka mål i läroplanen som verksamheten särskilt ska fokusera på.

Även inom verksamhetsområde Omsorg har det gjorts ett arbete med att förankra målen på respektive arbetsplats och att ta fram aktiviteter. Dokumentationen har gjorts i Stratsys.

Vid intervjuer har det dock framkommit att arbetet med att bryta ner målen inte har fungerat lika bra inom alla verksamheter.

Vi noterar att målen avseende service och utveckling som ska genomsyra hela organisationen inte har brutits ned lika tydligt på arbetsplatsnivå som de verksamhetsspecifika målen.

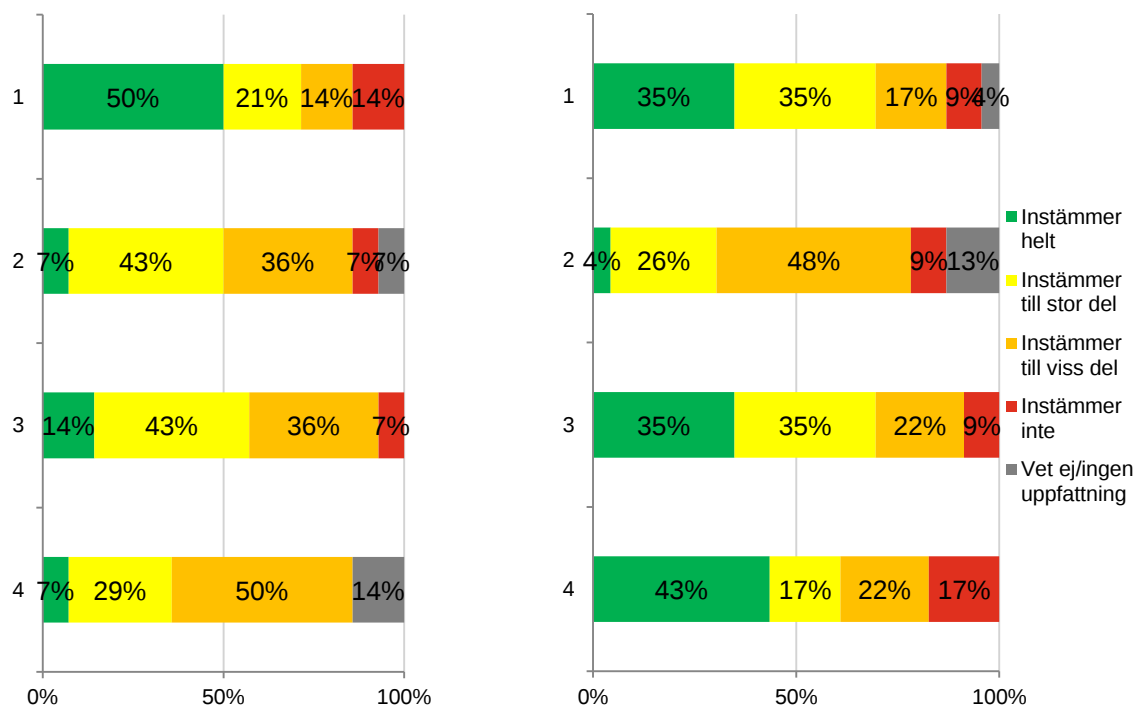
Samband mellan mål, verksamhetens omfattning och resurser

Under 2016 har processerna avseende mål och budget i princip bedrivits som två parallella processer. Fullmäktiges beslut avser dock både mål och budget. Såväl i olika dokument som vid intervjuer framgår att ambitionen är att det ska vara en gemensam process. Vid intervjuer har framförts att de ekonomiska förutsättningarna inför 2017 var goda och att det inte krävdes några omfattande besparingar för att komma ner i ram vilket kan vara en förklaring till att processerna inte samordnades. Vidare har det framförts att flertalet av målen inte anses ha något samband med resurser utan att måluppfyllelsen istället bygger på förändrade arbetssätt.

Vid intervjuer framkommer att processen under 2017 har förbättrats och att sambandet mellan mål och budget har förtydligats.

Resultat från enkät:

Politiker	Tjänstemän
Vi har en öppen och konstruktiv dialog kring budgetering och den ekonomiska utvecklingen i styrelsen/nämnden.	Jag har en öppen och konstruktiv dialog kring budget och den ekonomiska utvecklingen med mina medarbetare.
De verksamhetsmål som vi fastställt är möjliga att uppnå med de resurser som tilldelats.	De fastställda verksamhetsmål som finns för min verksamhet är möjliga att uppnå med de resurser som jag disponerar.
Det finns tydliga mål/åtaganden antagna för samtliga verksamheter.	Förutom budget finns det tydliga mål/åtaganden för min verksamhet.
Jag har god kännedom om de styrdokument som styr verksamheten.	Jag har god kännedom om de styrdokument (värdegrund, styrkort, gemensamma riktlinjer) som reglerar min verksamhet.



Kommentarer:

Förtroendevalda

Över 70 % instämmer helt eller delvis när det gäller påståendet om dialog kring budgetering och den ekonomiska utvecklingen. Drygt hälften anser att det finns tydliga mål för samtliga verksamheter men något färre instämmer helt eller delvis i om målen är möjliga att uppnå med de resurser som tilldelats. När det gäller påståendet om man har god kännedom om de styrdokument som styr verksamheten har hälften svarat att de instämmer till viss del och 14 % att de inte vet eller inte har någon uppfattning.

Tjänstemän

Drygt 60 % av cheferna anser att de har god kännedom om vilka styrdokument som styr deras verksamhet och drygt 70 % anser att det finns tydliga mål antagna för verksamheten. Endast 30 % anser att verksamhetsmålen är möjliga att uppnå med tillgängliga resurser. Vi noterar att ca 13 % inte har någon uppfattning. Cheferna anser dock att de har öppen och konstruktiv dialog om budgeten med sina medarbetare, över 70 % har svarat att de instämmer helt eller till stor del.

2.3.2. Bedömning

Vi bedömer att fullmäktige har antagit övergripande mål för verksamheten och att de till stor del är uppföljningsbara vilket enkätsvaren också stöder. Utifrån granskade aktivitets/verksamhetsplaner bedömer vi att målen inom granskade områden har brutits ned i verksamheten men att detta inte gäller kommunens samtliga avdelningar/enheter och vi menar att detta arbete bör prioriteras framöver.

Målen har minskat i antal för kommunstyrelsen men inom övriga nämnder har målarbetet inte fått samma genomslag och vi menar att den förändring som genomförts inom kommunstyrelsen även måste genomsyra övriga nämnder. Fullmäktige bör även fastställa verksamhetsmålen för dessa nämnder.

Vidare bedömer vi att sambandet mellan mål, verksamhetens omfattning och resurser är svagt. Mål och budget har bedrivits som två parallella processer under 2016 men finns samlat i ett gemensamt dokument.

Verksamhetsmål avseende god ekonomisk hushållning enligt kommunallagen bör antas alternativt att det anges hur fastställda verksamhetsmål ska användas för att kunna bedöma om god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

2.4. Internbudget

Avsnittet ska besvara kontrollfrågan om budgeten har brutits ned till en internbudget inom respektive verksamhet och om den är förankrad bland medarbetarna?

2.4.1. Iakttagelser

Efter budgetberedning har kommunstyrelsen i juni 2016 behandlat ramarna och uppdragit till kommunchef att tillsammans med verksamhetsområdeschefer att ta fram budgetförslag som ska presenteras på styrelsens sammanträde i september. Övriga nämnder har fått motsvarande uppdrag. Fullmäktige fastställde budgeten i november som är fördelad på verksamhetsnivå. Förvaltningen har utifrån den övergripande budgeten fördelat budgeten mellan olika enheter inom respektive verksamhet. Den nya organisationen innebar ett omfattande arbete med att ändra kodplan och fördela om internbudgeten. Arbetet med att ta fram internbudgeten blev därför klart sent under 2017 och ekonomen har gjort större delen av arbetet.

De intervjuade cheferna framför att budgeten är förankrad bland medarbetarna och att budgetuppföljning finns med som en punkt på dagordningen på arbetsplatsträffar. Vi har inom ramen för granskningen inte haft möjlighet att göra någon undersökning bland personalen om deras uppfattning.

Resultat från enkät:

Enkätsvaren redovisas under rubriken 2.2. 70 % cheferna anser att de för en aktiv dialog om budgeten med sina medarbetare.

2.4.2. Bedömning

Vi bedömer att det finns en upprättad internbudget och att den är förankrad bland medarbetarna inom de avdelningar/enheter vi har granskat.

3. Bedömningar

3.1. Bedömningar mot kontrollfrågor

Kontrollfrågor	Bedömning
Finns dokumenterad beskrivning av mål- och budgetprocessen?	Delvis uppfyllt Målprocessen är dokumenterad men inte den totala budgetprocessen.
Finns tidplan för budgetprocessen?	Delvis uppfyllt Det finns en tidplan för mål- och budgetarbetet men den behöver dokumenteras och förtydligas avseende det arbete som bedrivs ute i verksamheten.
Är roller och ansvar tydliga?	Delvis uppfyllt Roller och ansvar mellan politik och tjänstemän är tydliga gällande målarbetet. Däremot är rollerna inte lika tydliga när det gäller budgetarbetet. Såväl roller mellan utskott och styrelsen som mellan olika nivåer inom tjänstemannaorganisationen behöver förtydligas.
Bygger mål- och budgetprocessen på delaktighet?	Delvis uppfyllt När det gäller arbetet med mål och att bryta ner dem till verksamheten bygger processen på delaktighet. Däremot saknas motsvarande process, krav och rutiner vad gäller budgeten.
Har fullmäktige har formulerat mål och de är uppföljningsbara?	Delvis uppfyllt Fullmäktige har fastställt verksamhetsmål och merparten är uppföljningsbara. Det saknas dock verksamhetsmål avseende god ekonomisk hushållning.
Har målen brutits ned i verksamheten?	Delvis uppfyllt Inom granskade verksamheter bedömer vi att målen har brutits ned i verksamheten, men alla avdelningar/enheter har inte nått lika långt.
Finns det ett samband mellan mål, verksamhetens omfattning och resurser?	Delvis uppfyllt Under 2016 genomfördes mål och budget som två parallella processer men mål och budget finns samlat i ett dokument. Under 2017 har ambitionen varit att integrera processerna.
Har budgeten brutits ner i en internbudget?	Uppfyllt Det finns en upprättad internbudget som omfattar samtliga verksamheter.

3.2. Revisionell bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att mål- och budgetprocessen endast delvis är tillfredsställande och ändamålsenlig och att den inte fullt ut har anpassats till den nya organisationen. Vi är samtidigt medvetna om att tjänstemannaorganisationen ändrades först i augusti 2016 och att det pågår ett utvecklingsarbete där flera av våra synpunkter redan har beaktats.

3.3. Rekommendationer

- Dokumentation av process och tidplan för den totala mål- och budgetprocessen bör tas fram.
- Ekonomistyrningsreglerna bör uppdateras och omarbetas utifrån den nya organisationen.
- Roller mellan utskott och kommunstyrelsen behöver förtydligas gällande budgeten och mål och budget bör behandlas på likartat sätt av utskotten.
- Rutiner för att säkerställa delaktighet i budgetarbetet bör utarbetas.
- Behov av utbildning i mål- och budgetfrågor bör ses över.
- Arbetet med att bryta ner verksamhetsmålen till aktiviteter inom de avdelningar/enheter som inte kommit så långt i denna process bör prioriteras.
- Verksamhetsmål avseende god ekonomisk hushållning bör tas fram.
- Mål och budget bör integreras i en gemensam process.
- Övriga nämnder bör integreras i mål- och budgetprocessen och det bör klargöras vilka övergripande mål som gäller dessa nämnder.

2017-09-07



Micaela Hedin, Uppdragsledare



Anneth Nyqvist, Projektledare

Bilagor

1 Process för mål och budgetarbetet

2 Målområden Digerberget

3 Synpunkter från enkät

Synpunkter från enkät

Bilaga 3

Politiker lämnade aldrig några synpunkter, nedan presenteras svar lämnade av tjänstemän:

Har du kommentarer till frågeområdet kring delaktighet och anvisningar eller vill du lämna ytterligare upplysningar kring någon särskild fråga?
Mina svar kan bero på att jag är nämndsekreterare och inte inblandad i processen annat än vid beslut.
För oss som fortfarande har egen nämnd är det inte alls tydligt när budget och mål ska vara antagna i nämnden för vidare behandling i kommunen. Vilka mål är kommunövergripande och vilka mål ska endast gälla kommunstyrelsens verksamheter. Detta måste vara klart innan en budget- och målprocess drar igång.
Hej! Nu har jag svarat på frågor hur budgetprocessen gick till under 2016 eftersom jag förstod att det är det som ni granskar just nu.
Det pågår arbete och avdelningscheferna släpps in i processen för sent för att kunna påverka sin egen budget eller för att ha chans och påverka något. Det finns inget genomlysande information om var i budgetprocessen man är för tillfället.
En processutveckling kring hur vi arbetar mål och budget inom kommunen är nödvändigt. I dagsläget den är inte byggd för inflyttande och delaktighet av alla leder inom verksamheterna. Det skulle gynna kommunen om processen följer en förståelig plan och process som är förankrad innan frågorna bearbetas.
Har ej fått deltagit i budgetprocess
Har under de år jag arbetat inte varit delaktig i budgetprocessen för min verksamhet.

Har du kommentarer till frågeområdet kring mål, verksamhetens omfattning och resurser eller vill du lämna ytterligare upplysningar kring någon särskild fråga?
Målen kanske inte alltid är helt realistiska men det beror på att skolinspektionen kräver att alla målsättningar som vi har ska vara 100%.
Svårt att ha samtal om budget när man inte upplever sig som del i processen, det gör att jag inte heller vet vad man bör diskutera.
Jag delger och lyfter budgetfrågor kontinuerligt på arbetsplatsträffar. Svårigheter blir när man som chef inte är delaktig i budgetarbete endast vid besparingar.

Har du kommentarer till frågeområdet kring tillräckliga kunskaper eller vill du lämna ytterligare upplysningar kring någon särskild fråga?
Vid kontinuerliga budgetuppföljningar med sakkunniga är det fokus på kostnader och inte varför kostnaderna ser ut som de gör.

Här kan du lämna avslutande upplysningar kring kommunens mål- och budgetprocess
För osynlig process för den interna verksamheten. Mål och budgetäskanden far runt till politiker och tillbaka igen och upp och ned och jag som avdelningschef har ingen större chans att veta hur jag påverkar min budget.
Budgetprocessen är väldigt otydlig
Kan bara bli tydligare och välkänd hos alla som är ansvariga.