



Datum
2023-04-12

Revisionen

Till:
Kommunstyrelsen
Bildningsnämnden
Välfärdsnämnden

För kännedom:
Kommunfullmäktiges presidium

Revisionsrapport "Granskning av ekonomistyrning och budgetefterlevnad – bildnings- och välfärdsnämnden"

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av ekonomistyrning och budgetefterlevnad – bildnings- och välfärdsnämnden.

Revisionen önskar att kommunstyrelsen samt bildningsnämnden och välfärdsnämnden lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 4 september 2023. Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

Med vänliga hälsningar

Bertil Böhlin
Ordförande



Granskning av ekonomistyrning och budgetefterlevnad – bildnings- och vårdsnämnden

Rapport
Kramfors kommun

KPMG AB

2023-04-12

Antal sidor 32



Kramfors kommun

Granskning av ekonomistyrning och budgetefterlevnad – bildnings- och välfärdsnämnden

2023-04-12

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Styrdokument	6
3.2	Budgetprocess och resursfördelning	9
3.3	Uppföljning och prognoser	16
3.4	Handlingsplaner	22
3.5	Uppsikt	24
4	Slutsats och rekommendationer	25
A	Nyckeltalsjämförelse	27
A.1	Förskola inklusive öppen förskola	28
A.2	Fritidshem inklusive öppen fritidsverksamhet	28
A.3	Grundskola F-9	29
A.4	Gymnasieskolan	30
A.5	Individ och familjeomsorg	31
A.6	Vård och omsorg av äldre	31
A.7	LSS	32

1 Sammanfattning

KPMG har av Kramfors kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska bildningsnämndens och välfärdsnämndens ekonomistyrning och budgetefterlevnad. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen är att bedöma om bildningsnämnden och välfärdsnämnden har rutiner som säkerställer ändamålsenlig ekonomistyrning inklusive uppföljning samt prognoser. Syftet är också att bedöma om nämnderna vidtar erforderliga åtgärder för att nå en budget i balans. Vi kommer även att bedöma kommunstyrelsens uppsikt.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att de båda nämnderna inte har en ändamålsenlig ekonomistyrning inklusive rutiner för uppföljning samt för prognoser.

Vi har i vår granskning konstaterat att dokumentation från budgetarbetet, både på kommunövergripande och nämnds nivå, i hög grad saknas. Vi kan därför inte fullt ut bedöma om resursfördelningen är ändamålsenlig.

Bildningsnämnden har enligt vår bedömning inte i tillräcklig omfattning följt upp ekonomin under året. Vi kan i varje fall inte verifiera vilken information som nämnden erhållit då uppföljningen vid flera tillfällen varit muntlig.

Underskottet för bildningsnämnden är för år 2022 12,3 mnkr och för välfärdsnämnden 15,4 mnkr. Det bör i det sammanhanget noteras att båda nämnderna har fått betydande statsbidrag som i enlighet med gällande regelverk till vissa delar har kunnat täcka kostnader i ordinarie verksamhet. Eftersom statsbidrag kan upphöra så anser vi att det är väsentligt att de båda nämnderna analyserar vilka konsekvenser det skulle få för att snabbt kunna vidta åtgärder om/när det inträffar.

Vi konstaterar att de båda nämnderna inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för en ekonomi i balans. Välfärdsnämnden har visserligen beslutat om en handlingsplan men vi konstaterar att den inte har fått tillräcklig effekt. Bildningsnämnden har gett ett uppdrag om att ta fram handlingsplan, men någon sådan inte har tagits fram på grund av hög personalomsättning på ledningsnivå. Vi menar att det inte fräntar nämndens ansvar att säkerställa att budgeten klaras.

Kommunstyrelsen har enligt vår bedömning inom ramen för sin uppsikt regelbundet följt upp de båda nämndernas ekonomi.

2023-04-12

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi att

- kommunstyrelsen reviderar Riktlinjer för styrning och ledning, se avsnitt 3.1.5 där det också framgår vilka områden som behöver ses över.
- kommunstyrelsen utarbetar styrdokument om hur prognosarbetet ska bedrivas, se avsnitt 3.1.5.
- kommunstyrelsen tillser att beredningen av budgeten följer riktlinjerna¹ samt att det finns en tillräcklig dokumentation om vilka förutsättningar och antaganden som fanns vid budgettillfället, se avsnitt 3.2.1.1.
- bildningsnämnden och välfärdsnämnden tydliggör resursfördelningen och dokumenterar vilka antagen som ligger till grund för budgeten, se avsnitt 3.2.2.1 och 3.2.2.2.
- bildningsnämnden och välfärdsnämnden analyserar skillnader i kostnader för olika verksamheter jämfört med andra kommuner och vid behov vidtar åtgärder, se avsnitt 3.2.2.1 och 3.2.2.2.
- bildningsnämnden stärker uppföljningen av ekonomi genom beslutsunderlag och att både för bildnings- och välfärdsnämnden att uppföljning och beslut om prognoser behandlas som eget ärende, se avsnitt 3.3.3.1 och 3.3.3.2.
- bildningsnämnden och välfärdsnämnden skaffar sig en beredskap om/när statsbidragen upphör, se 3.3.3.1 och 3.3.3.2.
- bildningsnämnden och välfärdsnämnden vidtar tillräckliga åtgärder för att säkerställa att budgeten klaras, se avsnitt 3.4.1.1 och 3.4.2.1.

¹ Vår rekommendation utgår från att en riktlinje ska följas så länge den inte är upphävd.

2 Bakgrund

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om välfärdsnämnden och bildningsnämnden har rutiner som säkerställer ändamålsenlig ekonomistyrning inklusive uppföljning samt prognoser. Syftet är också att bedöma om nämnderna vidtar erforderliga åtgärder för att nå en budget i balans. Vi kommer även att bedöma kommunstyrelsens uppsikt.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har nämnderna en ändamålsenlig resursfördelning för de olika verksamheterna inom förvaltningen?
- Har nämnderna tillräckliga rutiner för att följa upp ekonomin löpande inklusive rättvisande prognoser?
- Vid avvikelser tar nämnderna fram förslag och beslutar om tillräckliga åtgärder för att nå en budget i balans?
- Har kommunstyrelsen en tillräcklig uppsikt över nämndernas ekonomi?

Granskningen omfattar välfärdsnämnden och bildningsnämnden. Kommunstyrelsen är granskad utifrån dess uppsiktspflicht. Granskningen avser verksamhetsår 2022.

Vad gäller gymnasieskolan och individ- och familjeomsorg är granskningen begränsad utifrån att verksamheterna under året haft tillförordnade chefer.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tillämpbara interna regelverk och policys.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av bl a styrdokument, verksamhetsplaner, delårsrapporter och årsredovisning samt övriga ekonomiska rapporter
- Intervjuer har genomförts med ordförande, förvaltningschef och verksamhetschefer samt ekonomichef och ekonomer

Rapporten är faktakontrollerad av ordförande i kommunstyrelse, bildningsnämnd och välfärdsnämnd, kommundirektör och förvaltningschefer för bildningsförvaltningen och välfärdsförvaltning, ekonomichef samt övriga intervjuade chefer och ekonomer.

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrdokument

3.1.1 Reglemente

Av Reglementen för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Kramfors kommun² framgår att:

”Styrelsen/nämnderna ska inom sina respektive verksamhetsområden följa vad som anges i lag eller annan författning. De ska följa det fullmäktige – i reglemente, i samband med budget eller i annat särskilt beslut – har bestämt att styrelsen/nämnden ska fullgöra, samt verka för att fastställda mål uppnås och i övrigt följa givna uppdrag och angivna riktlinjer.”

Vidare framgår att styrelse och nämnder ska kontinuerligt följa upp sin verksamhet. Redovisning ska ske två gånger per år till fullmäktige.

Kommunstyrelsen har enligt reglementet ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen har också uppsikt över nämndernas verksamhet.

3.1.2 Riktlinje för styrning och ledning

Riktlinje för styrning och ledning är fastställd av kommunfullmäktige 2016³. Enligt uppgift har målsättningen varit att revidera riktlinjen under år 2022 men så har inte skett.

Av Riktlinjen för styrning och ledning framgår vad gäller ekonomistyrning:

- Budgetberedning är av tradition kommunstyrelsens arbetsutskott
- Rambudgetering tillämpas för driftsbudgeten
- Budgetprocessen inleds med planeringsförutsättningar som skickas ut i november. Under februari genomförs ett planerings- och uppföljningsseminarium. Budgetförslag från nämnderna ska lämnas före april månads utgång. Grunden för ramfördelningen är demografiska förändringar, behovsförändringar, politiska viljeinriktningar och satsningar. Medel för löneökningar budgeteras i en central post som fördelas efter beslut i kommunstyrelsen. Övriga kostnadsökningar måste nämnderna själva beakta.

² Kommunfullmäktige 2018-11-26 § 130

³ 2016-03-14 § 31

2023-04-12

- Anslagsbindningen är totalramen för respektive nämnd. Nämnden kan fritt göra omfördelningar mellan verksamheter och mellan enheter. Nämnd och förvaltningschef ska se till att alla budgetansvariga accepterar budgeten.
- Verksamhetsplanerna ska fastställas för nämnderna i oktober och för kommunstyrelsen i november.
- Uppföljning sker efter aprils månads utgång i en särskild ekonomisk rapport, i delårsrapport per augusti samt i årsredovisningen vid årets slut.
- Kommunstyrelsen ska ha uppsikt över nämndernas verksamhet.

Såsom vi uppfattar av intervjuer överensstämmer budgetprocessen till viss del med ovanstående. En skillnad är att nämnderna inte tar fram några formella budgetförslag till budgetberedningen. Vidare ställs det enligt mål- och resursplan för år 2022 krav på uppföljning med tätare intervall än vid tertial.

3.1.3 Riktlinje för fullgörande av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

I Riktlinjen för fullgörande av kommunstyrelsens uppsiktsplikt⁴ framgår att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över nämndernas verksamhet. Vidare framgår hur uppsikten ska fullgöras bl a genom prognos-, delårs- och helårsrapporter samt med redogörelse från nämnderna vid besök minst en gång per år.

3.1.4 Anvisningar m m

Kommunstyrelsens arbetsutskott tar årligen fram direktiv för arbetet med mål- och resursplan. Dessa innehåller vägledning om utrymmet för budgetarbetet, se vidare under avsnitt 3.2.1 avseende direktiven för år 2022.

Inför budgetarbetet tar ekonomiavdelningen fram tidplaner där det även anges vilket material som ska användas.

Ekonomiavdelningen har också inför månadsbokslut och prognos för april 2022 skickat ut anvisningar med tidplan samt mall för rapporten. Av mallen framgår att handlingsplan för ekonomi i balans ska redovisas (vi tolkar att avsnittet ska användas om handlingsplan behöver upprättas).

⁴ KS 2022-02-15 § 13

2023-04-12

Även inför delårsrapporten per 2022-08-31 har anvisningar tagits fram från ekonomiavdelningen. Här framgår bland annat att avsikten med prognos är att redovisa en bild av hur det kommer se ut vid årets slut. Det framgår också att bedömningen ska vara så korrekt som möjligt. Vad gäller mall för delårsrapporten hänvisas till mall i Hypergene som bland annat innehåller rubrikerna "Ekonomisk redovisning med prognos" och "Åtgärdsplan budget och mål".

Utöver ovanstående finns även i mål- och resursplanen beskrivning av hur uppföljning ska ske. Här framkommer till exempel att löpande uppföljning ska ske genom månadsrapporter.

3.1.5 Bedömning

Styrdokumentet är enligt vår bedömning delvis ändamålsenliga.

Såsom framgår av avsnitt 3.2.1 följs inte rutinerna enligt Riktlinjer för styrning och ledning fullt ut vad gäller budgetberedning. Vi bedömer därför att endera behöver efterlevnaden ses över eller styrdokumentet anpassas.

Vi konstaterar att det finns dokument som ger olika information, t ex vad gäller intervall för uppföljning. Vi skulle därför gärna se att samtliga rutiner samlas i ett styrdokument, förslagsvis Riktlinjer för styrning och ledning, som kan gälla från år till år, och att rutinerna därför inte skulle behöva anges i mål- och resursplanen.

Vidare anser vi att det tydligare bör framgå att nämnderna är ansvariga för uppföljning (framgår i nuvarande version av Riktlinje för styrning och ledning endast i en bild) samt att nämnderna vid avvikelser är ansvariga för att ta fram handlingsplaner. Vi anser även att chefsansvaret för budgetefterlevnad behöver förtydligas. Enligt uppgift vid faktakontrollen ska detta framgå i Riktlinje för chefer. Vi har efterfrågat riktlinjen men inte erhållit denna så att vi kan verifiera uppgiften.

Vi har inte funnit några styrdokument eller anvisningar om hur prognosarbetet ska bedrivas.

Vi anser vidare att styrdokument, i varje fall en gång per mandatperiod, behöver omprövas och revideras vid behov.

3.2 Budgetprocess och resursfördelning

3.2.1 Mål- och resursplan

Av direktiven som kommunstyrelsens arbetsutskott har fastställt inför arbetet med mål- och resursplan 2022 med planåren 2023 och 2024⁵ framgår bland annat:

- Utgångspunkten är att kommunen ska ha ett budgetmässigt resultat på 15 mnkr (1,2 % av skatteintäkter och statsbidrag).
- 5 mnkr finns till budgetberedningens förfogande utanför preliminära ramar för nämnderna. Utrymmet ska kunna användas för att göra strategiskt viktiga prioriteringar.
- För att klara ovanstående resultatnivå är bedömningen att verksamhetens budgetramar behöver minskas med 1 % jämfört med de ramar som gäller för 2021.

Kommunfullmäktige beslutade om Mål- och resursplan 2022 med planåren 2023 - 2024 i juni 2021⁶. Där framgår att med anledning av positiv skatteunderlagsprognos under våren 2021 har besparingen om 1 % från nämndernas ramar dragits tillbaka, vilket innebär att budgetramen för år 2022 är densamma som för år 2021. Resultatnivån kunde också höjas till 25 mnkr motsvarande 1,9 % av skatteintäkter och statsbidrag.

Kommunfullmäktige avsatte i budgeten 7 mnkr till viktiga prioriteringar, jämfört med 5 mnkr enligt direktivet. Det framgår däremot inte av beslut eller av budgeten vilka prioriteringarna är och hur medlen ska fördelas. Såsom vi uppfattat har ekonomiavdelningen bedömt att medlen ska fördelas på samma sätt som tidigare år. Det innebär bland annat följande satsningar som är relevanta för denna granskning: förebyggande insatser för barn och unga 1 mnkr, digitalisering 0,5 mnkr och medarbetare 0,8 mnkr. Enligt ekonomiavdelningen finns medlen för dessa satsningar i kommunstyrelsens budget. Styrgruppen för Framtid Kramfors har beslutat att fördela förebyggande insatser för barn och unga till en pumptrackbana i Bollstabruk, summercamp vid Hola Folkhögskola, upprustning av lärmiljöer samt inköp till ungdomsgård. Medel till digitalisering gick till en ny tjänst vid digitaliseringsenheten. Enligt uppgift har satsningen på medarbetare inte har genomförts i den takt som var tänkt eftersom HR gick kort på personal under år 2022.

⁵ 2021-02-15 § 6

⁶ 2021-06-20 § 51

2023-04-12

Av mål- och resursplanen framgår att Kramfors har en demografisk struktur med många äldre och att personer i arbetsför ålder är lägre. Budgeten bygger på en beräknad befolkningsminskning med 1 % vilket motsvarar senaste årens trend. Någon fördelning av ramarna utifrån förändringar i demografin har inte skett. Ekonomichefen förklarar det med att det inte har funnits några indikationer på större förändringar mellan olika åldersgrupper. Enligt uppgift från economichefen har inte heller förvaltningarna lyft fram några sådana förändringar. En viss översyn är enligt uppgift påbörjad då det på sikt ser ut att bli större demografiska förändringar.

3.2.1.1 Bedömning

Vi noterar att beredningen inte följer Riktlinje för styrning och ledning vad gäller att nämnderna ska lämna in budgetförslag. Vi tolkar att budgeten i huvudsak har fördelats utifrån tidigare års budget. Vi har i vår bedömning utgått från att en riktlinje ska följas så länge den inte är upphävd.

Vidare framgår att grunden för ramfördelningen ska vara demografiska förändringar, behovsförändringar, politiska viljeinriktningar och satsningar. Analysen av de demografiska förändringarna omfattar endast befolkningsminskning. Vi anser att en analys av förändringar vad gäller olika befolkningsgrupper såsom barn i olika åldrar samt äldre behöver göras i varje fall med viss regelbundenhet för att säkerställa att större förändringar över tid fångas upp. Vi ser därför positivt på den översyn som har påbörjats.

Vi har efterfrågat material från arbetet med budgeten men såsom vi uppfattat finns det lite eller inget material bevarat. Vi anser att dokumentation behöver finnas kvar för att kunna bedöma vilka förutsättningar och antaganden som fanns vid budgettillfället, och senare för att kunna analysera hur förändringar i dessa har påverkat utfallet. Vi föreslår att det förtydligas hur budgetarbetet ska dokumenteras och sparas i samband med att styrdokumentet ses över.

3.2.2 Bildningsnämnden

Bildningsnämndens ramfördelning och utfall har under de senaste åren varit:

Mnkr	2019	2020	2021	2022
Ram	418,9	422,0	437,3	445,5
Budget	433,7	442,3	456,2	486,9
Utfall	450,1	448,1	462,5	499,2
Avvikelse (budget – utfall)	- 16,4	- 5,8	- 6,3	- 12,3

Ovanstående uppgift om ram motsvarar vad kommunfullmäktige beslutat om i mål- och resursplanen. Uppgiften om budget är hämtad från årsredovisningen, och inkluderar även det fördelade lönepåslaget samt andra förändringar som tilläggsbudget och justeringar t ex när en verksamhet flyttas mellan nämnderna.

Skillnaden mellan ram och budget för år 2022 förklaras av:

Ram	445,5
Flytt av skolskjutsar	23,1
Lönepåslag	8,1
Ombudgetering av driftsbidrag ⁷	4,0
Tilläggsbudgetering ökade personalkostnader ⁸	5,9
<i>Budget (vissa avrundningsfel)</i>	<i>486,6</i>

Exklusive justering för verksamhetsförändring gällande flytt av skolskjutsar från kommunstyrelsen har budgeten ökat med 30,1 mnkr (7 %) från år 2019 fram till år 2022. Trots det har nämnden haft ett underskott för samtliga redovisade år.

Ombudgetering av driftsbidraget som beslutades av kommunfullmäktige i juni 2022 ska enligt beslutet användas till fördyring av skolskjutsar, förlängning av "nattisverksamheten", kompensation för utköp av förvaltningschef samt kostnader för genomlysning av gymnasiet och vuxenutbildningen.

⁷ KF 2022-06-20 § 50

⁸ KSAU 2022-08-31 § 21

Kramfors kommun

Granskning av ekonomistyrning och budgetefterlevnad – bildnings- och välfärdsnämnden

2023-04-12

Fördelningen mellan olika verksamhetsområden för år 2022 framgår av verksamhetsplanen, se nedan. I summan ingår ram, flytt av skolskjutsar och lönepåslag (445,5 +23,1+8,1). Såsom vi uppfattat gjordes fördelningen av dåvarande skolchef och förankrades med verksamhetsansvariga.

	Nettobudget
Centralt	12,0
Förskola	123,8
Grundskola ⁹	202,9
VGA ¹⁰	120,5
Elevhälsa grundskola	8,0
Folkbibliotek	9,7
<i>Summa</i>	<i>476,9</i>

Av verksamhetsplanen framgår att budgeten är i balans samtidigt som det anges att för området VGA är verksamhetskostnaderna 2,7 mnkr högre än budget. Vidare framgår att minskningen av intäkter från Migrationsverket, 10 mnkr, måste mötas med minskade kostnader. Vad gäller minskade intäkter från Migrationsverket så får förvaltningen ett uppdrag att belysa hur det påverkar nämndens ansvarsområde. Av beslutet framgår också att det finns en beställd utredning för gymnasieskolan med anledning av minskat elevunderlag och för vuxenutbildningen med anledning av minskade intäkter från staten. Utredningsuppdragen har enligt uppgift inte genomförts och någon handlingsplan har inte tagits fram med hänvisning till personalomsättning på ledningsnivå, se även avsnitt 3.4.1.

Fördelningen mellan enheterna sker enligt uppgift i samråd inom respektive verksamhet. Inom förskolan och grundskolan sker en fördelning utifrån barn/elevpeng som även beaktar socioekonomiska faktorer. Varje förskola och skola har en egen budget som rektor är ansvarig för. Om en rektor ansvarar för flera förskolor eller skolor finns möjlighet att balansera överskott/underskott mellan dessa. Fördelningen av budgeten finns dokumenterad i dokumentet Bidragsbelopp 2022¹¹ där utvecklingen av antalet elever är en fördelningsnyckel tillsammans med det framräknade bidragsbeloppet.

⁹ Inklusivt grundsärskola, förskoleklass, fritidshem, kulturskola

¹⁰ Vuxenutbildning, gymnasieskola, gymnasiesärskola, arbetsmarknadsenhet

¹¹ BN 2021/565

2023-04-12

Skolchef och flera av de verksamhetsansvariga som arbetade med budget för år 2022 finns inte längre kvar i organisationen. Dokumentationen är begränsad, vilket innebär att vi inte har underlag för vilka antaganden och beräkningsgrunder som ligger till grund för fördelningen. Verksamhetsansvariga uppger att en bidragande orsak är att det saknas stöd i hypergene för att dokumentera antaganden m m. Inför budgetarbetet för år 2023 så har excel börjat användas för sådan dokumentation.

Av de uppgifter som framkommit så är budgeten för vikariekostnader inom förskolan mycket liten för år 2022. Det påtalas också att det inte finns någon budget för omställning till heltid¹². I beslutet om programmet framgår att ” Införandeprojekt kan kosta pengar men i slutänden ska insatserna inte ge ökade kostnader för verksamheten, om möjligt tvärtom sänka kostnaderna för organisationen genom en bättre och effektivare bemanning”. Enligt uppgift ska medarbetare som inte kan erbjudas heltid på arbetsplatsen, kunna få sysselsättning med andra uppgifter inom kommun upp till heltid. Detta har enligt uppgift inte fungerat enligt verksamhetsansvariga.

Såsom framgår av avgränsningen är våra intervjuer med ansvariga för gymnasiet begränsade. Vi har dock uppfattat att nytillträdda rektorer har gjort en genomlysning som pekar på brister i ekonomistyrningen.

Såsom vi uppfattat har förvaltningen påbörjat ett arbete med att stärka rutinerna för ekonomistyrning, bl a genom att tydliggöra ansvar. I årshjulet ska det inarbetas en plan för vad som ska göras och när. Det finns också såsom vi uppfattar en ambition att i viss mån se över fördelningsmodellen inom förvaltningen.

Av den jämförelse som finns i bilaga A framgår att främst kostnaderna för gymnasiet är högre än i jämförbara kommuner.

3.2.2.1 Bedömning

Det saknas tillräckliga underlag för att bedöma vilka överväganden som har legat till grund för fördelningen av budgeten. Vi konstaterar dock att utifrån jämförelse med liknande kommuner är nettokostnadsavvikelsen och referenskostnaden för gymnasieskolan högre. Vi menar att orsakerna till dessa skillnader behöver undersökas för att bedöma vilka åtgärder som kan vidtas.

Vi anser att det finns ett behov av att tydliggöra resursfördelningen, och ser därför positivt på det arbete som enligt uppgift ska påbörjas med bland annat dokumentation.

¹²Personalpolitiska programmet, kommunfullmäktige 2021-02-08 § 3

3.2.3 Välfärdsnämnden

Välfärdsnämndens ramfördelning och utfall har under senaste åren varit:

Mnkr	2019	2020	2021	2022
Ram	505,1	508,3	533,8	543,4
Budget	522,0	539,5	563,9	574,7
Utfall	547,9	557,7	568,9	590,1
Avvikelse (budget – utfall)	- 25,9	- 18,2	- 5,0	- 15,4

Ovanstående uppgift om ram motsvarar vad kommunfullmäktige beslutat om i mål- och resursplan. Uppgiften om budget är hämtad från årsredovisningen, och inkluderar även det fördelade lönepåslaget samt andra förändring som tilläggsbudget och när verksamhet flyttas mellan nämnderna.

Skillnaden mellan ram och budget för år 2022 förklaras av:

<i>Ram</i>	<i>543,4</i>
Lönepåslag	9,9
Ombudgetering av driftsbidrag ¹³	14,0
Tilläggsbudgetering ökade personalkostnader ¹⁴	6,0
<i>Budget (vissa avrundningsfel finns)</i>	<i>574,7</i>

Den tillfälliga förstärkningen, i form av ombudgetering av driftsbidrag, avser enligt beslutet att täcka ökade kostnader för kohortvård samt inhyrd personal.

Vi konstaterar att budgeten mellan åren 2019 och 2022 har ökat med 52,7 mnkr (10 %). För samtliga år har utfallet varit negativt, och trots ökade ramar har underskottet för år 2022 ökat jämfört med föregående år. Effekterna av pandemin försvårar också jämförelsen.

¹³ KF 2022-06-20 § 50

¹⁴ KSAU 2022-08-31 § 21

Kramfors kommun

Granskning av ekonomistyrning och budgetefterlevnad – bildnings- och välfärdsnämnden

2023-04-12

Utgångspunkten för fördelningen av budgetramen är enligt uppgift föregående års budget med viss hänsyn till det senaste kända utfallet. Arbetet med att fördela budget skedde i samarbete mellan verksamhetschef (i vissa fall enhetschefer) och ekonomer, och resulterade för år 2022 i en nettobudget utifrån kända behov, se tabell nedan.

Fördelningen mellan olika verksamhetsområden för år 2022 framgår av verksamhetsplanen, se nedan. I summan ingår ram och lönepåslag (543,4+9,9). Av verksamhetsplanen framgår också att en handlingsplan har upprättats för det stora omställningsbehovet, se vidare under avsnitt 3.4.2.

Mnkr	Nettobudget 2022, kända behov	Omställning	Nettobudget 2022
Gemensamt	29,4	- 2,0	26,7
Äldreomsorg	272,4	- 16,0	258,0
Funktionsstöd	126,9	- 8,0	122,7
Individ- och familjeomsorg	118,1	- 7,0	106,0
Hälso- och sjukvård	41,5	- 2,0	39,9
<i>Summa</i>	<i>588,3</i>	<i>- 35,0</i>	<i>553,3</i>

Av verksamhetsplanen framgår att samtliga verksamhetsområden uppvisar ett något högre kostnadsläge än förväntat, givet kommunens strukturella förutsättningar, se även vår sammanställning i bilaga. Det framgår däremot inga kommentarer eller analys till det högre kostnadsläget. Flertalet av intervjuade verksamhetschefer uppger att jämförelser med stöd av Kolada inte används för att analysera verksamheten.

För hemtjänsten finns en resursfördelningsmodell som utgår från volym samt antagande om effektivitet som varierar beroende på enhet. För övriga områden inom äldreomsorg baseras fördelningen utifrån bemanning.

Inom hälso- och sjukvård finns budget för personal. Däremot fanns för år 2022 inga medel för att täcka kostnader för inhyrd personal, trots att verksamheten bedömde att det skulle behövas under året. Även kostnader för fordon uppges vara svårt att budgetera då verksamheten inte har kännedom om när fordonen ska bytas och hur mycket de nya kommer att kosta.

Inom funktionsstöd sker fördelningen utifrån tidigare års budget. Noterades vid intervjun att budgeten för lokaler har varit närmare 1 mnkr för låg under ett antal år.

2023-04-12

Enligt uppgift från förvaltningschef har stödet från ekonomiavdelningen under året inte fungerat tillfredsställande. Det har varit hög personalomsättning och vakanser, vilket har lett till att verksamheten inte fått tillräckligt stöd med bland annat analyser. Verksamhetschefer uppger att även inför budget 2022 så var stödet från ekonomiavdelningen inte tillräckligt. Under hösten 2022 fram till och med februari 2023 har en tillfällig ekonom stöttat upp arbetet. Förvaltningschefen ser ett behov av att få en mer långsiktig lösning på stödet från ekonomi, såsom vi uppfattat är det en förstärkning på gång under våren 2023.

3.2.3.1 Bedömning

I budgeten för år 2022 finns ett beskrivet läge utifrån kända behov, som visar på att det finns en differens mot faktisk budget med 35 mnkr. Kostnadsläget enligt Kolada är högre än i jämförbara kommuner varför vi ser ett behov av att analysera varför samt bedöma vilka åtgärder som kan behöva vidtas.

Vi bedömer att för några områden så är det sannolikt en underbudgetering, t ex för inhyrd personal. Enligt uppgift pågår ett arbete för att minska behovet av konsulter, och därmed dessa kostnader. Vi anser att det är angeläget att det arbetet prioriteras.

Vi anser att stöd från ekonomiavdelningen är en viktig faktor för ett framgångsrik ekonomistyrningsprocess. Vi ser därför positivt på att det verkar vara en lösning på gång.

3.3 Uppföljning och prognoser

3.3.1 Bildningsnämnden

Ekonomi följs enligt uppgift upp månadsvis på enhetsnivå med stöd av ekonom. Verksamhetscheferna deltar i uppföljningen där det är möjligt, särskilt för de enheter som har svårt att klara budget. Det är också på enhetsnivå som prognoserna läggs.

På verksamhetsnivå sker enligt uppföljning samtliga månader förutom januari och juli. Varje tertiäl, d v s april och augusti, upprättas en prognos för helåret utifrån uppgifter från enheterna. Prognosen prövas översiktligt även vid varje månadsbokslut. Prognoserna kvalitetssäkras enligt uppgift vid genomgång med förvaltningschef.

Vi har dock inte erhållit någon dokumentation varken av uppföljning eller från prognosarbetet utöver vad som framgår i rapportering till nämnd.

Kramfors kommun

Granskning av ekonomistyrning och budgetefterlevnad – bildnings- och välfärdsnämnden

2023-04-12

Nämnden ska följa upp ekonomin vid samtliga sammanträden samt därtill mer fördjupat i tertialrapporter och årsbokslut. Vi har gått igenom nämndens protokoll under år 2022. Nämnden har haft åtta sammanträden. Vid flertalet av dessa har det varit någon form av information om ekonomi, mestadels muntlig. I skolchefens rapport finns enbart i de två sista rapporterna för året ett avsnitt för ekonomisk uppföljning. Enligt uppgift ska ekonomiuppföljning bli en stående punkt i det som framöver ska kallas förvaltningschefens rapport.

Nämndens prognoser vid delårsrapporter och resultat per årsredovisning uppgår till:

	2022-04-30		2022-08-31		2022-12-31	
	Prognos	Avvikelse	Prognos	Avvikelse	Utfall	Avvikelse
Centralt	12,1	- 0,1	10,9	2,2	13,1	7,2
Förskola	125,1	- 1,3	125,1	3,0	128,1	1,7
Grundskola ¹⁵	200,6	2,2	204,7	0,7	205,4	- 3,9
VGA ¹⁶	128,7	- 8,1	135,0	-12,7	122,3	- 18,3
Elevhälsa grundskola	7,9	0,1	7,3	0,8	8,1	1,0
Folkbibliotek	9,7	0,0	10,1	- 0,2	9,8	- 0,1
<i>Summa</i>	<i>484,0</i>	<i>- 7,2</i>	<i>493,0</i>	<i>-6,2</i>	<i>486,9</i>	<i>- 12,3</i>

Budgeten är enligt uppgift periodiserad i den utsträckning som bedöms vara möjligt.

Underskottet per 31 december har i princip dubblerats jämfört med prognosen fyra månader tidigare. Att utfallet skulle bli sämre uppmärksammades först per 30/11 och framgår i skolchefens rapport som lämnas i till nämndens sammanträde i januari 2023.

Försämringen förklaras i huvudsak av avvikelser inom VGA, och där främst gymnasieskolan. Även grundskolan har ett försämrat resultat jämfört med prognosen, och förklaringen är enligt helårsrapporten att undervisningsmaterial och elevluncher avviker negativt från budgeten. Elevluncherna kommenteras med utökad kostnad.

¹⁵ Inklusivt grundskola, förskoleklass, fritidshem, kulturskola

¹⁶ Vuxenutbildning, gymnasieskola, gymnasiesärskola, arbetsmarknadsenhet

2023-04-12

Vi har fokuserat på VGA som till största delen bidrar till att nämnden redovisar underskott. I delårsrapporten för 2022-08-31 konstateras att VGA har stora svårigheter. En avtalsöversyn med leverantörer på utbildnings- och boendesidan är initierad men någon effekt kommer inte att ses förrän 2023. Gymnasiet har också i budgeten överskattat elevpengen vilket motsvarar 3,2 mnkr av underskottet. Enligt uppgift uppskattas antal elever till ca 650 jämfört med de 700 som budgeterades (ca 7 % lägre utfall). Vidare konstateras i delårsrapporten att översynen av gymnasiet och vuxenutbildningen "ligger på vänt" samt att arbetet med sparbetaget inte bedrivs aktivt.

Av helårsuppföljningen framgår inga belopp för avvikelserna men förklaringarna sägs vara interkommunala ersättningar och köpta utbildningar samt kostnader för de enskilda gymnasieprogrammen. Även inköp av teknisk utrustning och utveckling anges som avvikelse.

Några direkta kommentarer till den försämrade prognosen finns inte i helårsuppföljningen. Skolchefen har hänvisat till skolchefens rapport för januari, där resultatet för november och den försämrade prognosen presenterades. Vi tolkar av den att det är personalkostnader och kostnader för interkommunala ersättningar som främst förklarar försämringen av prognosen.

I delårsrapporten redovisas antalet tillsvidareanställda per 2022-07-31 som uppgår till 696 vilket är en ökning med 22 jämfört med 2021-07-31. Måttet "arbetad tid + frånvaro" visar att det är en ökning med 18, varav två i förskolan, tolv i grundskolan och fyra på gymnasiet.

I delårsrapporten redovisas sjukfrånvaron i förvaltningen per 2022-07-31, såsom vi tolkar utfall juli månad. Någon ackumulerad uppgift om sjukfrånvaron från årsskiftet framgår inte, och inte heller någon fördelning på kort respektive lång sjukfrånvaro.

Under år 2022 har nämnden erhållit 15,1 mnkr högre statsbidrag än budgeterat. Det finns för statsbidragen ingen samlad redovisning hur bidragen har använts. Av delårsrapport per 2022-08-31 framgår att 25 extra tjänster inom grundskolan har finansierats av bidraget för likvärdig skola.

Enligt uppgift från skolchefen har bristerna vad gäller dokumentationen i budgetarbetet försvårat analys och uppföljning.

3.3.1.1 Bedömning

Det saknas underlag som styrker vilka ekonomiska rapporter nämnden har fått till respektive sammanträde. Vi anser att en skriftlig ekonomisk rapport ska presenteras för nämnden för varje månad, med undantag för januari och sommarmånader, och behandlas av nämnden. Vi ser därför positivt på att den ekonomiska redovisningen utvecklas och fortsättningsvis ska ingå i förvaltningschefens rapport.

2023-04-12

Vi anser att kostnadsdrivande faktorer såsom till exempel antal anställda (räknat i årsanställda), sjukfrånvaro och elevantal behöver identifieras. Dessa faktorer behöver också följas löpande i förhållande till budget, och vid avvikelser analyseras så att åtgärder kan vidtas.

Vi bedömer att analyserna i delårsrapport och årsredovisning på ett bättre sätt kan bindas ihop så att det tydligare framgår vad som är avvikelse mot budget, avvikelse mot föregående år och varför utfallet per 31 december avviker mot prognos.

Vi anser att såväl delårsrapporten per augusti som den fördjupade ekonomiska prognosen per april bör kompletteras med analyser av orsaken till avvikelsen jämfört med budget. Analysen bör även kopplas till effekter av förändringar i elevantal och antal anställda jämfört med budget.

Vi konstaterar att det inte är tillfredsställande att förändringar i prognoserna uppmärksammas så sent som per november och presenteras först i januari. Vi bedömer att flertalet av de förklaringar till den försämrade prognosen som anges i skolchefens rapport borde kunna ha uppmärksammats betydligt tidigare.

Vi vill också uppmärksamma risken med att inte följa och analysera hur statsbidragen används. Såsom framgår för likvärdig skola finansieras 25 tjänster och såsom vi tolkar finansieras ordinarie verksamhet med bidrag. Det är naturligtvis positivt att kommunen med statliga bidrag kan förstärka verksamheten men vi ser en risk att om bidragen upphör att det kan bli problem att tillräckligt snabbt ställa om verksamheten för att klara budgeten. Vi anser därför att det behöver tydliggöras i varje fall för de större bidragen hur dessa används och att det finns en plan för hur verksamheten ska bedrivas om/när bidraget upphör.

Vi ser genomlysningen av gymnasieskolan som ytterst nödvändig. Det är dock bekymmersamt att utredningen inte genomförts tidigare såsom beslutat eftersom effekten av åtgärder som kan komma att genomföras utifrån genomlysningen kan antas dröja. Vi anser även att nämnden måste ha en beredskap för eventuella förändringar i statsbidragen.

3.3.2 Välfärdsnämnden

Enligt beslut i välfärdsnämnden ska det ekonomiska läget följas upp varje månad och delges nämnden¹⁷.

Vid intervjuer med verksamhetsansvariga framgår att några, men inte samtliga, följer upp ekonomi månadsvis. Visst stöd har under året erhållits via ekonomiavdelningen.

¹⁷ 2022-02-17 § 6

Kramfors kommun

Granskning av ekonomistyrning och budgetefterlevnad – bildnings- och välfärdsnämnden

2023-04-12

Välfärdsnämnden har under år 2022 haft sex sammanträden. Vi kan av protokollen se att ekonomirapport för februari, april, augusti, september och oktober har behandlats av nämnden under året. För september och oktober har rapporten föredragits som informationsärende vilket innebär att det inte finns någon bilaga till protokollet. Enligt uppgift har nämnden fått en powerpointpresentation med ekonomisk rapport för varje månad (undantag sommarmånader och december), endera i samband med informationspasset eller översänt via mail om det inte varit något sammanträde.

Vi har tagit del av underlag från nämnden samt de underlag som har skickats till nämndens ledamöter de månader där det inte varit sammanträde. Rapporterna består av jämförelse med mellan utfall och budget per verksamhet och en viss avstämning mot prognos samt kortare kommentarer.

Nämndens prognoser vid delårsrapporter och resultat per årsredovisning uppgår till:

	2022-04-30		2022-08-31		2022-12-31	
	Prognos	Avvikelse	Prognos	Avvikelse	Utfall	Avvikelse
Gemensamt	26,7	0,0	25,5	1,5	24,2	2,9
Äldre-omsorg	268,9	- 10,0	259,4	7,0	261,8	4,6
Funktions-stöd	120,7	2,0	126,7	-2,5	126,2	- 2,0
Individ- och familje-omsorg	118,0	- 12,0	125,8	- 11,0	130,5	- 15,7
Hälso- och sjukvård	45,9	- 6,0	47,3	- 5,0	42,3	- 5,2
<i>Summa</i>	<i>579,3</i>	<i>- 26,0</i>	<i>584,7</i>	<i>- 10,0</i>	<i>547,7</i>	<i>- 15,4</i>

Såsom framgår ovan har prognosen förbättrats mellan april och augusti. Den främsta orsaken är att budgeten tillfälligt utökats med 14 mnkr. Därtill har riktade statsbidrag tillkommit, något belopp framkommer inte av delårsrapporten. Nämnden konstaterar dock att utan dessa så har det ekonomiska läget försämrats.

Av analysen per augusti framgår att intäkterna ökat med riktade statsbidrag knappt 26 mnkr samt kompensation för sjuklönekostnader med knappt 5 mnkr. Statsbidraget har använts för bl a långsiktig omställning av verksamheten vilket har ökat personalkostnaderna med 12 mnkr. Till kommentarerna för äldreomsorgen framgår också att statsbidraget även har använts för finansiering av vissa befintliga tjänster.

2023-04-12

Intäkterna för statsbidrag överstiger enligt verksamhetsberättelsen budget med 42 mnr. Enligt uppgift används vissa delar av statsbidragen för att täcka kostnader i ordinarie verksamhet, t ex ökade kostnader för bemanning och andra utmaningar kring personalkostnader.

Bemanningsituationen inom IFO är ansträngd och kostnaden för inhyrda konsulter beräknas vid delårsbokslutet att bli 6,5 mnr för helåret. Kostnader för placeringar ökar. Det finns vissa jämförelser med föregående år vad gäller antal men ingen närmare jämförelse med budget. Vi anser att även placeringsdygn bör följas och analyseras mot budget.

Utfallet per 31 december är drygt 5 mnr sämre än prognosen per 31 augusti och därmed – 15 mnr sämre än budget, trots tillskott. Av helårsuppföljningen anges att försämringen är 2 mnr jämfört med tidigare prognos. Det framgår inte av välfärdsnämndens protokoll när prognosen reviderades ner utan det ska enligt uppgift ha skett någon gång efter delårsbokslutet och behandlats under informationspunkten.

Förändringen mot den senaste prognosen, d v s - 2 mnr, uppges vara att aktiviteter och kostnader i samband med tilldelade stimulansmedel blev högre än vad som antogs i prognosen.

På ett annat ställe anges att orsakerna till budgetöverdraget är ej genomförda sparbeting – 35 mnr, se avsnitt 3.4.2, och kostnader för konsult- och stafettjänster, 22 mnr. Personalkostnaderna överstiger budget med 7 mnr. Det går inte av personalstatistiken att utläsa hur antalet årsanställda har förändrats, eftersom uppgiften om medelårsarbetare beräknas utifrån andra parametrar.

Enligt uppgift från ekonom beräknas den positiva nettoeffekten av statsbidragen uppgå till närmare 19 mnr.

3.3.2.1 Bedömning

Välfärdsnämnden har beslutat om att följa upp ekonomin varje månad, men har enbart genomfört sex sammanträden under året. Enligt uppgift har nämndens ledamöter fått ekonomiska rapporter även däremellan. Vi ser särskilt allvarligt på att den reviderade prognosen som behandlats någon gång efter delårsrapporten inte formellt har beslutats av nämnden.

I våra intervjuer har det framkommit kommentarer såsom ”att ett budgetöverdrag är godkänt om det går att förklara”. Vi har full förståelse för att händelser kan inträffa som gör att budgeten inte klaras, särskilt inom en lagstadgad verksamhet. Vi ser däremot en risk med att sådant resonemang medför att chefer och övriga medarbetare inte vidtar tillräckliga åtgärder, och att ansvaret för budgetefterlevnad undergrävs.

2023-04-12

Av delårsrapporten per 2022-08-31 framgår att det prognosticerade underskottet har minskat men att det till stor del beror på statsbidrag och tillfällig budgetförstärkning. Vi vill uppmärksamma risken med att inte följa och analysera hur statsbidragen används. I verksamhetsplanen finns en viss återrapportering men ser vi en risk för att om bidragen upphör att det kan bli problem att tillräckligt snabbt ställa om verksamheten för att klara budgeten på sikt. Vi anser därför att det behöver tydliggöras hur i varje fall de större bidragen används och att det finns en plan för hur verksamheten ska bedrivas om/när bidraget upphör.

Vi bedömer att analyserna i delårsrapport och årsredovisning på ett bättre sätt kan bindas ihop så att det tydligare framgår vad som är avvikelse mot budget, avvikelse mot föregående år och varför utfallet per 31 december avviker mot prognos. Vi anser vidare att kostnadsdrivande faktorer bör redovisas, såsom anställda (i form av årsanställda), antal inhyrd personal, sjukfrånvaro, placeringar, i jämförelse med budget.

Vi konstaterar att avvikelsen per 31 december trots statsbidragen och tillfälliga budgetförstärkningen ökade till – 15 mnkr.

3.4 Handlingsplaner

3.4.1 Bildningsnämnden

Av beslut till delårsrapport per 30 april¹⁸ framgår att nämnden uppdrar till förvaltningen att vid nämndens sammanträde i september presentera en första analys och förslag till handlingsplan för en ekonomi i balans. Av rapporter och av intervjuer framgår att arbetet med utredningsuppdraget, som skulle syfta till en ekonomi i balans, i princip har pausats under året. Orsaken uppges vara personalomsättningen på ledningsnivå.

I delårsrapporten per 2022-08-31 konstateras att för VGA så finns rektorer och enhetschefer på plats samt att verksamhetschef börjar sin anställning inom kort vilket innebär att utredningsuppdraget blir möjligt. Förvaltningen ska, enligt nämndens beslut¹⁹, i budget 2023 vid behov lyfta in förslag till budget i balans.

3.4.1.1 Bedömning

Vi konstaterar att det varit hög personalomsättning på ledningsnivå under året. Det frántar dock inte nämndens ansvar för att tillse budgeten klaras. Vi bedömer därför att nämnden inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att budgeten klaras.

¹⁸ 2022-06-01 § 40

¹⁹ 2022-09-21 § 50

3.4.2 Välfärdsnämnden

Välfärdsnämnden konstaterar vid ingången av år 2022 att differensen mellan budget och kända behov är 35 mnkr. Nämnden antog i februari 2022²⁰ en handlingsplan med åtgärder motsvarande 44 mnkr fördelat över åren 2022 – 2023, för år 2022 motsvarande handlingsplanen omkring 27 mnkr.

Handlingsplanen har följts upp vid ett par tillfällen under året. Vi har tagit del av den senaste uppföljningen under året per augusti 2022²¹. Det framgår att flera åtgärder har påbörjats. Det är dock svårt av underlaget att bedöma vilken ekonomisk effekt som åtgärderna har fått. Vi konstaterar vidare att ett antal åtgärder inte har påbörjats och för IFO har enligt uppgift andra kostnadsdrivande faktorer såsom inhyrd personal gett negativ effekt.

Nämnden beslutade att godkänna rapporten och uppmana förvaltningen att intensifiera arbetet samt ta fram fler förslag på åtgärder för att långsiktigt få en ekonomi i balans.

Nämnden beslutade även vid sammanträdet i februari att förvaltningschefen skulle ta fram åtgärder för att klara budget år 2022²². Enligt förvaltningschefen har åtgärder som förvaltningen vidtagit eller arbetar vidare med återrapporterats under informationsträffarna. Bland annat nämns i intervjuer arbetet med att införa läkemedelsautomater. Någon uppgift om beräknad besparing har vi inte tagit del av.

3.4.2.1 Bedömning

Vi konstaterar att välfärdsnämnden fastställt en handlingsplan och följt upp den vid ett antal tillfällen under året. Nämnden har också uppmanat förvaltningschef och verksamhet att vidta ytterligare åtgärder. Vi kan inte utläsa av underlagen för återrapportering om åtgärderna fått tillräcklig effekt. Det framgår däremot av helårsuppföljningen att tillräckliga åtgärder inte har vidtagits.

Vi bedömer att nämnden inte i tillräcklig omfattning har följt upp att handlingsplanen fått tillräcklig effekt. Vi är också tveksamma till om handlingsplanen har varit tillräcklig, och realistisk att genomföra. Eftersom underskottet var känt vid årets början anser vi att nämnde borde ha övervägt att inarbeta handlingsplanen i verksamhetsplanen.

²⁰ 2022-02-17 § 6

²¹ 2022-09-22 § 55

²² 2022-02-17 § 6

3.5 Uppsikt

Kommunstyrelsen har fått rapporter om bildningsnämndens och välfärdsnämndens ekonomiska ställning i kommunledningsförvaltningens rapport samt i delårsrapporterna per april och augusti. I delårsrapporterna finns såsom framgår ovan även prognos för helåret.

Kommunledningsförvaltningens rapport som presenterats i varje fall fem gånger under året innehåller ackumulerad budgetavvikelse per nämnd med kortfattade kommentarer inklusive kommentarer till senaste prognosen. Rapporten innehåller också en nämndsvis redovisning av antal anställda, sjukfrånvaro och personalkostnader under året samt i jämförelse med föregående år.

När delårsrapport per 2022-04-30 behandlades beslutade kommunstyrelsen uppmana välfärdsnämnden att fortsätta arbetet med att anpassa verksamheterna till beslutad budgetram samt bildningsnämnden att vidta åtgärder för att få en ekonomi i balans²³. Motsvarande uppmaning finns i beslutet för delårsrapport 2022-08-31.

Kommunstyrelsen har däremot inte träffat nämnderna såsom föreskrivs i Riktlinje för fullgörande av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Det förklaras med att under pandemin så förändrades rutinerna så att träffarna har skett i mindre format genom att kommunstyrelsens presidium träffat ordförande och förvaltningschef som representanter för respektive nämnd vid två tillfällen per år. Enligt uppgift bedöms formatet fungera så väl att det kan komma att bli permanentat men då med bättre koppling till kommunstyrelsens uppsikt. Riktlinjen kommer i så fall revideras.

3.5.1.1 Bedömning

Vi konstaterar att kommunstyrelsen inom ramen för sin uppsikt regelbundet följt upp de båda nämndernas ekonomi, i vissa fall med bättre underlag och oftare än respektive nämnd.

Vi noterar att välfärdsnämndens förändring av prognos, som inte finns protokollförd, inte heller formellt har kommit kommunstyrelsen till känna. Vi anser däremot att kommunstyrelsen, förslagsvis i samband med att Riktlinje för styrning ses över, ställer krav på att nämnderna hur ofta ekonomiska rapporter ska upprättas och hur beslut om prognos och åtgärder ska hanteras.

²³ 2022-06-07 § 82

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att de båda nämnderna inte har en ändamålsenlig ekonomistyrning inklusive rutiner för uppföljning samt för prognoser.

Vi har i vår granskning konstaterat att dokumentation från budgetarbetet, både på kommunövergripande och nämnds nivå, i hög grad saknas. Vi kan därför inte fullt ut bedöma om resursfördelningen är ändamålsenlig.

Bildningsnämnden har enligt vår bedömning inte i tillräcklig omfattning följt upp ekonomin under året. Vi kan i varje fall inte verifiera vilken information som nämnden erhållit då uppföljningen vid flera tillfällen varit muntlig.

Underskottet för bildningsnämnden är för år 2022 12,3 mnkr och för välfärdsnämnden 15,4 mnkr. Det bör i det sammanhanget noteras att båda nämnderna har fått betydande statsbidrag som i enlighet med gällande regelverk till vissa delar har kunnat täcka kostnader i ordinarie verksamhet. Eftersom statsbidrag kan upphöra så anser vi att det är väsentligt att de båda nämnderna analyserar vilka konsekvenser det skulle få för att snabbt kunna vidta åtgärder om/när det inträffar.

Vi konstaterar att de båda nämnderna inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för en ekonomi i balans. Välfärdsnämnden har visserligen beslutat om en handlingsplan men vi konstaterar att den inte har fått tillräcklig effekt. Bildningsnämnden har gett ett uppdrag om att ta fram handlingsplan, men någon sådan inte har tagits fram på grund av hög personalomsättning på ledningsnivå. Vi menar att det inte frångår nämndens ansvar att säkerställa att budgeten klaras.

Kommunstyrelsen har enligt vår bedömning inom ramen för sin uppsikt regelbundet följt upp de båda nämndernas ekonomi.



Kramfors kommun

Granskning av ekonomistyrning och budgetefterlevnad – bildnings- och välfärdsnämnden

2023-04-12

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi att

- kommunstyrelsen reviderar Riktlinjer för styrning och ledning, se avsnitt 3.1.5 där det också framgår vilka områden som behöver ses över.
- kommunstyrelsen utarbetar styrdokument om hur prognosarbetet ska bedrivas, se avsnitt 3.1.5.
- kommunstyrelsen tillser att beredningen av budgeten följer riktlinjerna samt att det finns en tillräcklig dokumentation om vilka förutsättningar och antaganden som fanns vid budgettillfället, se avsnitt 3.2.1.1.
- bildningsnämnden och välfärdsnämnden tydliggör resursfördelningen och dokumenterar vilka antagen som ligger till grund för budgeten, se avsnitt 3.2.2.1 och 3.2.2.2.
- bildningsnämnden och välfärdsnämnden analyserar skillnader i kostnader för olika verksamheter jämfört med andra kommuner och vid behov vidtar åtgärder, se avsnitt 3.2.2.1 och 3.2.2.2.
- bildningsnämnden stärker uppföljningen av ekonomi genom beslutsunderlag och att både för bildnings- och välfärdsnämnden att uppföljning och beslut om prognoser behandlas som eget ärende, se avsnitt 3.3.3.1 och 3.3.3.2.
- bildningsnämnden och välfärdsnämnden skaffar sig en beredskap om/när statsbidragen upphör, se 3.3.3.1 och 3.3.3.2.
- bildningsnämnden och välfärdsnämnden vidtar tillräckliga åtgärder för att säkerställa att budgeten klaras, se avsnitt 3.4.1.1 och 3.4.2.1.

Datum som ovan

KPMG AB

Lena Medin

Certifierad kommunal revisor

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.

A Nyckeltalsjämförelse

I nedanstående diagram och tabeller jämförs Kramfors kommun i nettokostnadsavvikelser samt referenskostnad med kommungruppen ”Landsbygdskommun, ej nära större stad” vilken Kramfors tillhör.

Nettokostnadsavvikelse och referenskostnaden²⁴ bygger på ett antal parametrar. Exempel på parametrar som ingår är; åldersstruktur, restider i hemtjänsten, civilstånd, antalet verkställda beslut, personalkostnadsindex, ohälsotal, löner, bebyggelsestruktur och befolkningsutveckling etc.

Positiva **nettokostnadsavvikelse** indikerar högre kostnadsläge än statistiskt förväntat och negativa värden ett lägre kostnadsläge än statistiskt förväntat. Från och med 2019 beräknas nettokostnadsavvikelse på ett nytt sätt pga. förändringar i kostnadsutjämnningen. Detta påverkar jämförbarheten med tidigare år.

Referenskostnaden är den teoretiskt beräknade kostnaden för en kommun och den används i statens kostnadsutjämnning. Kostnadsutjämnningen är till för att utjämna strukturella behovs- och kostnadsskillnader. Den utjämnar däremot inte för skillnader i ambitionsnivå, effektivitet eller avgifter. Den kan också sägas vara den genomsnittliga kostnaden som kommunen skulle ha om verksamheten bedrevs på en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå och där hänsyn tagits till de strukturella faktorerna.

All data i följande tabeller och diagram är tagna direkt från Koladas databas. I vissa tabeller och diagram används färgerna rött, gult och grönt för att visa hur ett resultat ligger till jämfört med andra. Färgsättningen visar om resultatet är bra eller dåligt i jämförelse med andra, grön bland de 25 % bästa och röd bland de 25 % sämsta medan gul är däremellan. Den talar inte om ifall resultatet är bra eller dåligt. Kommunen kan ha dåliga resultat jämfört med andra, vilket ger röd färg, trots att resultatet egentligen är bra (och vice versa).

²⁴ SKR

Skola

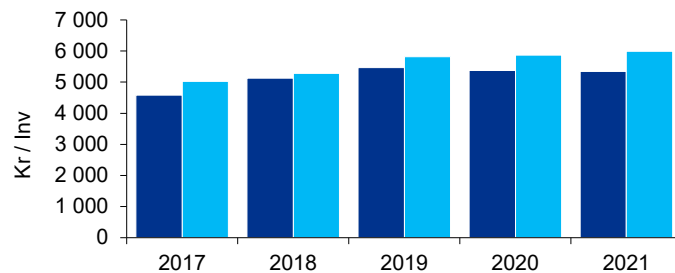
A.1 Förskola inklusive öppen förskola

Nettokostnadsavvikelse

Differens i mnkr	Grupp	2017	2018	2019	2020	2021
Nettokostnadsavvikelse förskola, mnkr	Landsbygdskommun, ej nära större stad	3	3	0	0	1
Nettokostnadsavvikelse förskola, mnkr	Kramfors	2	2	-2	-5	2
Differens		1	1	2	5	-1

Referenskostnad

Förskola inkl öppen förskola



- Referenskostnad förskola inkl. öppen förskola, kr/inv Kramfors
- Referenskostnad förskola inkl. öppen förskola, kr/inv Landsbygdskommun, ej nära större stad

A.2 Fritidshem inklusive öppen fritidsverksamhet

Nettokostnadsavvikelse

Differens i mnkr	Grupp	2017	2018	2019	2020	2021
Nettokostnadsavvikelse fritidshem, mnkr	Landsbygdskommun, ej nära större stad	1	-1	-1	-1	-1
Nettokostnadsavvikelse fritidshem, mnkr	Kramfors	8	7	5	6	6
Differens		-7	-8	-6	-7	-7

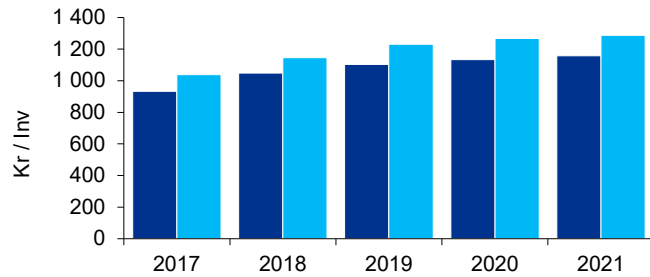
Kramfors kommun

Granskning av ekonomistyrning och budgetefterlevnad – bildnings- och välfärdsnämnden

2023-04-12

Referenskostnad

Fritidshem inkl öppen fritidsverksamhet



- Referenskostnad fritidshem inkl. öppen fritidsverksamhet, kr/inv Kramfors
- Referenskostnad fritidshem inkl. öppen fritidsverksamhet, kr/inv Landsbygdskommun, ej nära större stad

A.3 Grundskola F-9

Nettokostnadsavvikelse

Differens i mnkr	Grupp	2017	2018	2019	2020	2021
Nettokostnadsavvikelse grundskola, mnkr	Landsbygdskommun, ej nära större stad	7	7	2	3	4
Nettokostnadsavvikelse grundskola, mnkr	Kramfors	10	10	7	3	-6
Differens		-3	-3	-5	0	10

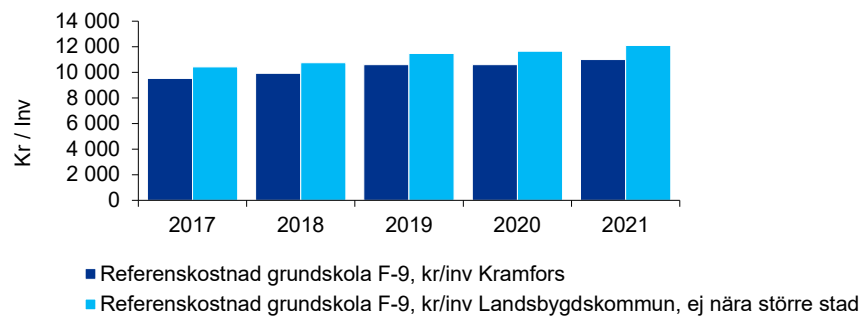
Kramfors kommun

Granskning av ekonomistyrning och budgetefterlevnad – bildnings- och välfärdsnämnden

2023-04-12

Referenskostnad

Grundskola



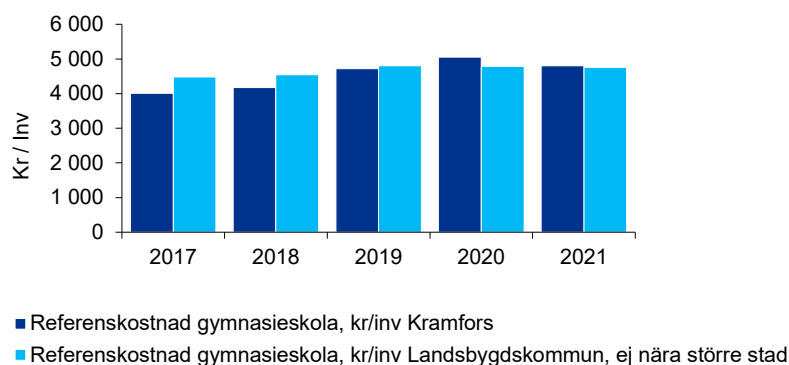
A.4 Gymnasieskolan

Nettokostnadsavvikelse

Differens i mnkr	Grupp	2017	2018	2019	2020	2021
Nettokostnadsavvikelse gymnasie, mnkr	Landsbygds kommun, ej nära större stad	6	7	5	5	8
Nettokostnadsavvikelse gymnasie, mnkr	Kramfors	15	18	12	8	22
Differens		-9	-11	-7	-2	-14

Referenskostnad

Gymnasieskola



Omsorg

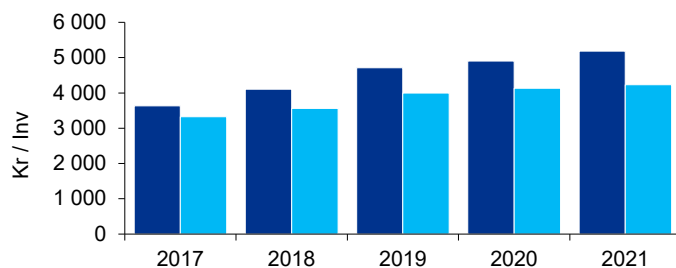
A.5 Individ och familjeomsorg

Nettokostnadsavvikelse

Differens i mnkr	Grupp	2017	2018	2019	2020	2021
Nettokostnadsavvikelse IFO, mnkr	Landsbygdskommun, ej nära större stad	4	5	6	7	9
Nettokostnadsavvikelse IFO, mnkr	Kramfors	2	16	-6	2	17
Differens		2	-11	12	5	-8

Referenskostnad

Individ och familjeomsorg



- Referenskostnad individ- och familjeomsorg, kr/inv Kramfors
- Referenskostnad individ- och familjeomsorg, kr/inv Landsbygdskommun, ej nära större stad

A.6 Vård och omsorg av äldre

Nettokostnadsavvikelse

Differens i mnkr	Grupp	2017	2018	2019	2020	2021
Nettokostnadsavvikelse äldreomsorg, mnkr	Landsbygdskommun, ej nära större stad	12	14	8	9	10
Nettokostnadsavvikelse äldreomsorg, mnkr	Kramfors	39	20	14	9	12
Differens		-27	-6	-6	0	-2

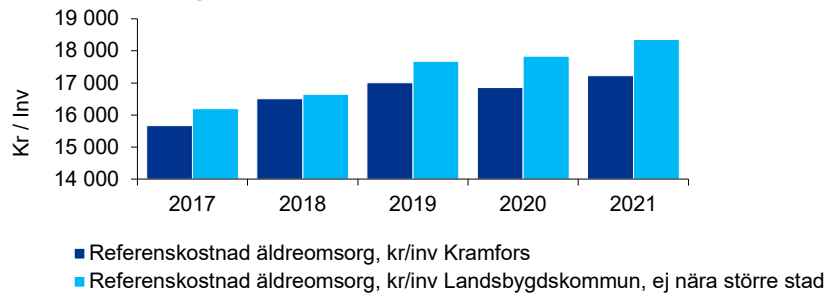
Kramfors kommun

Granskning av ekonomistyrning och budgetefterlevnad – bildnings- och välfärdsnämnden

2023-04-12

Referenskostnad

Vård och omsorg av äldre



A.7 LSS

Nettokostnadsavvikelse

Differens i mnkr	Grupp	2017	2018	2019	2020	2021
Nettokostnadsavvikelse LSS, mnkr	Landsbygds kommun, ej nära större stad	-3	-3	-3	-3	-4
Nettokostnadsavvikelse LSS, mnkr	Kramfors	1	-4	-10	1	1
Differens		-4	1	7	-4	-5

Referenskostnad

LSS

