

§ 51

KS 2021/0143

## Svar på revisionsrapport gällande granskning av ekonomistyrning i Danderyds kommun 2020

### Ärende

Revisorerna har genomfört en granskning avseende ekonomistyrningen i Danderyds kommun.

Revisorerna bedömer att kommunstyrelsen inte helt har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå. De bedömer även att socialnämnden och utbildningsnämnden inte helt har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning. Revisorerna anser dock att den interna kontrollen inom granskningsområdet till stor del är tillräcklig.

De flesta rekommendationer som revisorerna lämnar är redan åtgärdade och resterande kommer att åtgärdas under året.

### Arbetsutskottets förslag till kommunstyrelsen

#### Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen antar kommunledningskontorets tjänsteutlåtande daterat 2021-04-06 som svar på revisionsrapporten.

### Yrkanden

Ordförande Hanna Bocander (M) yrkar i enlighet med arbetsutskottets förslag.

Siv Sahlström (C) yrkar att ärendet anmäls till kommunfullmäktige.

Hanna Bocander (M) biträder Siv Sahlströms yrkande.

### Proposition

Ordförande Hanna Bocander (M) ställer proposition på ställda yrkanden och finner att kommunstyrelsen bifaller arbetsutskottets förslag och Siv Sahlströms yrkande.

### Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen antar kommunledningskontorets tjänsteutlåtande daterat 2021-04-06 som svar på revisionsrapporten. Ärendet ska anmälas till kommunfullmäktige.

---

Expedieras  
Revisorerna  
Samtliga nämnder

Björn Wallgren

Kommunstyrelsen

## Svar på revisionsrapport gällande granskning av ekonomistyrning i Danderyds kommun 2020

### Ärende

Revisorerna har genomfört en granskning avseende ekonomistyrningen i Danderyds kommun.

Revisorerna bedömer att kommunstyrelsen inte helt har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå. De bedömer även att socialnämnden och utbildningsnämnden inte helt har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning. Revisorerna anser dock att den interna kontrollen inom granskningsområdet till stor del är tillräcklig.

De flesta rekommendationer som revisorerna lämnar är redan åtgärdade och resterande kommer att åtgärdas under året.

### Kommunledningskontorets förslag till beslut

#### Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen antar kommunledningskontorets tjänsteutlåtande daterat 2021-04-06 som svar på revisionsrapporten.

### Bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Danderyds kommun genomförde PwC år 2020 en granskning avseende ekonomistyrningen i Danderyds kommun. Revisorerna begär att kommunstyrelsen svarar på granskningsresultatet senast den 30 april 2021.

### Kommunledningskontorets yttrande

Revisorerna bedömer att kommunstyrelsen inte helt har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå. De bedömer även att socialnämnden och utbildningsnämnden inte helt har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning. Revisorerna anser dock att den interna kontrollen inom granskningsområdet till stor del är tillräcklig.

Revisorerna lämnar följande rekommendationer i rapporten:

Björn Wallgren

1. Att implementera kommunens nya ekonomistyrningsprinciper samt säkerställa att tillräckliga och ändamålsenliga tillämpningsanvisningar och andra stöddokument tas fram samt genomföra justeringar i ”Riktlinjer mål- och styrmodell” utifrån att dokumentet i delar inte är aktuellt.

**Kommentar:** *Delvis genomförd*

Det är ett naturligt nästa steg att uppdatera *styrdokument "Riktlinjer mål- och styrmodell"* så att den harmoniserar med de nya ekonomistyrningsprinciperna. Styrdokumentet är planerat att antas av kommunfullmäktige i slutet av 2021. Kommunledningskontoret anser att de övriga rekommendationerna redan är *genomförda*. Kommunledningskontoret har regelbundna möten (ca 2 gånger per månad) med de administrativa cheferna och ekonomerna i kommunen. Anvisningarna till respektive process fylls på med mer detaljerade information kontinuerligt. Tjänstemannaledningsgruppen för regelbundet diskussioner kring vad de nya ekonomistyrningsprinciperna innebär. Förvaltningscheferna och kommunledningskontoret för en dialog med respektive ordförande och de förtroendevalda vad de nya ekonomistyrningsprinciperna innebär.

2. Säkerställa implementering och genomförande avseende kvarstående samt pågående förbättringsåtgärder avseende kommunens ekonomiprocesser.

**Kommentar:** *Genomförd*

Kommunens arbetssätt är att införa ständiga förbättringar kontinuerligt dock tar hanteringen av pandemin över just nu. Det innebär att utvecklingsarbetet kan halka efter.

3. Att säkerställa att kommunstyrelsen redan vid framtagandet av planeringsförutsättningarna bedömer/beräknar volymeffekter samt nämndernas kapitalkostnader.

**Kommentar:** *Genomförd*

Planeringsförutsättningar och direktiv till budget 2022 samt plan 2023–2024 inbegriper numera beräkningar på volymer och kapitalkostnader främst för 2022 och 2023.

4. Årligen utvärdera effekterna av det implicita effektiviseringskrav som följer av att löner och priser samt peng och check räknas upp med 1 procent innebär för kommunens nämnder.

Björn Wallgren

**Kommentar:** *Genomförd*

Kommunledningskontoret gjorde en utvärdering och kommer årligen göra en utvärdering av effekterna av det implicita effektiviseringskravet.

Revisionen lämnar följande rekommendation till utbildningsnämnden:

- A. Säkerställa att nämndens uppföljning sker i enlighet med beslutade rapporteringstillfällen.

**Kommentar:** *Genomförd*

I kommunledningskontoret anvisningar för budgetuppföljning februari 2021 har det ställts krav om att alla budgetuppföljningar framöver ska nämndbehandlas.

- B. Se över behov av ytterligare nämndspecifika rutiner och riktlinjer avseende nämndens ekonomistyrning med utgångspunkt i de kommunövergripande regelverken.

**Kommentar:** *Genomförd*

Under punkt 1 beskrivs vad kommunledningskontoret genomfört för åtgärder. Vidare är det kommunledningskontoret och verksamhetschefernas uppfattning att det inte är nödvändigt att ha nämndspecifika rutiner och riktlinjer avseende nämndens ekonomistyrning. Med det sagt kommer kommunledningskontoret att föra en dialog med PwC och verksamheten vad det eventuellt finns för behov framöver.

- C. Säkerställa att tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder vidtas för en ekonomi i balans.

**Kommentar:** *Genomförd*

Utbildningsnämnden och dess förvaltning arbetar intensivt med att vidta åtgärder för att nå en ekonomi i balans. Trots detta föreligger en risk att de åtgärder som genomförts får helårseffekt först under 2022. Det kan leda till att nämnden som helhet kan nå en ekonomi i balans men att enskilda skolor, främst Kevingeskolan och Vasaskolan, inte nödvändigtvis gör det.

Björn Wallgren

Revisionen lämnar följande rekommendation till socialnämnden:

- i. Säkerställa att nämndens uppföljning sker i enlighet med beslutade rapporteringstillfällen.

**Kommentar:** *Genomförd*

I kommunledningskontoret anvisningar för budgetuppföljning februari 2021 har det ställts krav om att alla budgetuppföljningar framöver ska nämndbehandlas.

- ii. Säkerställa att nämndspecifika rutiner och riktlinjer dokumenteras och fastställs avseende nämndens ekonomistyrning med utgångspunkt från de kommunövergripande regelverken.

**Kommentar:** *Genomförd*

Under punkt 1 beskrivs vad kommunledningskontoret genomfört för åtgärder. Vidare är det kommunledningskontoret och verksamhetschefernas uppfattning att det inte är nödvändigt att ha nämndspecifika rutiner och riktlinjer avseende nämndens ekonomistyrning. Med det sagt kommer kommunledningskontoret att föra en dialog med PwC och verksamheten vad det eventuellt finns för behov framöver.

Kommunledningskontoret delar i huvudsak revisorernas synpunkter och många av rekommendationerna är redan genomförda.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Kommunledningskontoret kan inte se att ärendet får direkta ekonomiska konsekvenser.

Däremot vill kommunledningskontoret framföra att en av anledningarna till att de nya ekonomistyrningsreglerna antogs var att kommunen skulle stå bättre rustad för att möta framtida ekonomiska utmaningar. Sverige står inför en ekonomisk utmaning där bland annat befolkningen blir allt äldre och andelen äldre ökar. Det leder till att kommunernas kostnader ökar och det stämmer även in på Danderyds kommun.

Johan Lindberg  
Kommundirektör

Björn Wallgren  
Ekonomichef



Björn Wallgren

Handlingar i ärendet

1. Tjänsteutlåtande, Svar på revisionsrapport gällande granskning av ekonomistyrning i Danderyds kommun 2020
2. Missiv, 2021-01-28
3. Revisionsrapport, januari 2021

Expedieras  
Revisorerna  
Samtliga nämnder

# Granskning av ekonomistyrning

Danderyds kommun

Januari 2021

*Kristian Damlin, certifierad kommunal yrkesrevisor*

*Jesper Häggman, projektmedarbetare*



# Innehållsförteckning

|           |                                     |           |
|-----------|-------------------------------------|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Inledning</b>                    | <b>4</b>  |
| 1.1.      | Bakgrund                            | 4         |
| 1.2.      | Syfte och revisionsfrågor           | 4         |
| 1.3.      | Revisionskriterier                  | 5         |
| 1.4.      | Avgränsning                         | 5         |
| 1.5.      | Metod                               | 5         |
| <b>2.</b> | <b>lakttagelser och bedömningar</b> | <b>6</b>  |
| 2.1.      | Revisionsfråga 1                    | 6         |
| 2.1.1.    | lakttagelser                        | 6         |
| 2.1.2.    | Bedömning                           | 9         |
| 2.2.      | Revisionsfråga 2                    | 10        |
| 2.2.1.    | lakttagelser                        | 10        |
| 2.2.2.    | Bedömning                           | 12        |
| 2.3.      | Revisionsfråga 3                    | 13        |
| 2.3.1.    | lakttagelser                        | 13        |
| 2.3.2.    | Bedömning                           | 16        |
| 2.4.      | Revisionsfråga 4                    | 16        |
| 2.4.1.    | lakttagelser                        | 16        |
| 2.4.2.    | Bedömning                           | 18        |
| 2.5.      | Revisionsfråga 5                    | 18        |
| 2.5.1.    | lakttagelser                        | 18        |
| 2.5.2.    | Bedömning                           | 19        |
| 2.6.      | Revisionsfråga 6                    | 19        |
| 2.6.1.    | lakttagelser                        | 19        |
| 2.6.2.    | Bedömning                           | 20        |
| 2.7.      | Revisionsfråga 7                    | 21        |
| 2.7.1.    | lakttagelser                        | 21        |
| 2.7.2.    | Bedömning                           | 23        |
| 2.8.      | Revisionsfråga 8                    | 24        |
| 2.8.1.    | lakttagelser                        | 24        |
| 2.8.2.    | Bedömning                           | 26        |
| <b>3.</b> | <b>Revisionell bedömning</b>        | <b>27</b> |
| 3.1.      | Rekommendationer                    | 28        |
| <b>4.</b> | <b>Bilagor</b>                      | <b>29</b> |
| 4.1.      | Bilaga 1                            | 29        |

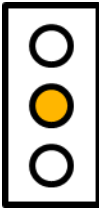
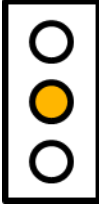
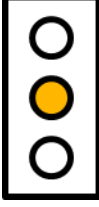
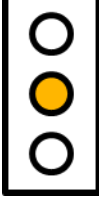


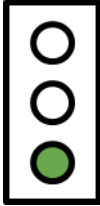
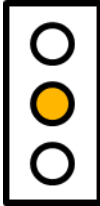
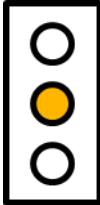
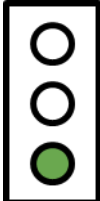
# Sammanfattning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå samt om socialnämnden och utbildningsnämnden säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig.

Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsen **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå. Vi bedömer att socialnämnden och utbildningsnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning. Vi bedömer vidare att den interna kontrollen inom granskningsområdet **till stor del** är tillräcklig.

I tabellen nedan redovisas bedömning per revisionsfråga enligt trafikljusmodellen. Iakttagelser och motivering till respektive bedömning redogörs för fortlöpande i rapporten nedan.

| Revisionsfråga   | Kommentar              |   |
|--|------------------------|---|
| Revisionsfråga 1 –<br><i>Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?</i>                  | <b>Delvis uppfylld</b> |   |
| Revisionsfråga 2 –<br><i>Finns det regler och riktlinjer för nämndernas ekonomistyrning?</i>   | <b>Delvis uppfylld</b> |  |
| Revisionsfråga 3 –<br><i>Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom socialnämnden och utbildningsnämnden)</i> | <b>Delvis uppfylld</b> |  |
| Revisionsfråga 4 –<br><i>Är fördelningen av ansvar och befogenheter i nämndernas verksamhet tydlig?</i>                                    | <b>Delvis uppfylld</b> |  |

|   |                 |  |
|---|-----------------|--|
| Revisionsfråga 5 –<br><i>Har kommunstyrelse och nämnderna en god prognossäkerhet?</i>                                     | Uppfylld        |   |
| Revisionsfråga 6 –<br><i>Säkerställer kommunstyrelse och nämnder en löpande kunskap om ekonomiskt läge?</i>               | Delvis uppfylld |   |
| Revisionsfråga 7 –<br><i>Vidtar kommunstyrelse och nämnder åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?</i>           | Delvis uppfylld |   |
| Revisionsfråga 8 –<br><i>Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?</i> | Uppfylld        |  |

### Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Att implementera kommunens nya ekonomistyrningsprinciper samt säkerställa att tillräckliga och ändamålsenliga tillämpningsanvisningar och andra stöddokument tas fram samt genomföra justeringar i *Riktlinjer mål- och styrmodell* utifrån att dokumentet i delar inte är aktuellt.
- Säkerställa implementering och genomförande avseende kvarstående samt pågående förbättringsåtgärder avseende kommunens ekonomiprocesser.
- Att se över möjligheten att redan i samband med framtagandet av planeringsförutsättningarna bedöma/beräkna volymeffekter samt nämndernas kapitalkostnader.
- Årligen utvärdera effekterna av det implicita effektiviseringskrav som följer av att löner och priser samt peng och check räknas upp med 1 procent innebär för kommunens nämnder.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi utbildningsnämnden att:

- Säkerställa att nämndens uppföljning sker i enlighet med beslutade rapporteringstillfällen.
- Se över behov av ytterligare nämndspecifika rutiner och riktlinjer avseende nämndens ekonomistyrning med utgångspunkt från de kommunövergripande regelverken.

- Säkerställa att tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder vidtas för en ekonomi i balans.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi socialnämnden att:

- Säkerställa att nämndens uppföljning sker i enlighet med beslutade rapporteringstillfällen.
- Säkerställa att nämndspecifika rutiner och riktlinjer dokumenteras och fastställs avseende nämndens ekonomistyrning med utgångspunkt från de kommunövergripande regelverken.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

En fungerande ekonomistyrning är en viktig del av den samlade styrningen och ledningen av kommunen. Att en och samma nämnd eller verksamhet under flera år har stora återkommande ekonomiska underskott kan tyda på att ekonomistyrningen inte fungerar, på bristande politiskt ansvarstagande eller att resursfördelningen inte sker utifrån realistiska underlag. Återkommande ekonomiska underskott riskerar medföra att kommunen inte klarar av att bedriva en verksamhet med god ekonomisk hushållning. Det kan därför finnas skäl att komplettera den grundläggande granskningen av den aktuella nämnden och kommunstyrelsen med en fördjupad granskning av ekonomistyrningen.

Socialnämnden och Utbildningsnämnden ansvarar enligt kommunallagen kap 6 § 6 för att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt. Kommunstyrelsen ansvarar enligt samma lag kap 11 § 8 för att ett förslag till budget upprättas. Det är kommunstyrelsen som ska tydliggöra när de olika nämnderna ska inlämna underlag med mera till kommunstyrelsen. KS ska enligt samma lag ha uppsikt över nämndens verksamhet.

Socialnämnden och utbildningsnämnden har under flera år inte bedrivit sin verksamhet inom tilldelad driftbudgetramar. I samband med delårsrapport per sista augusti prognostiserade socialnämnden ett underskott på -16,4 mnkr och utbildningsnämnden ett underskott på -20,2 mnkr för år 2019. För år 2018 uppgick socialnämndens underskott till -1,8 mnkr och utbildningsnämnden -6,2 mnkr. Produktionsutskottet redovisade år 2018 ett underskott på -17,6 mnkr och för år 2019 prognostiserades ett underskott -på 5,5 mnkr. Från 1 januari 2020 har produktionsutskottet avvecklats och egenregiverksamheten inom skolan har flyttats till utbildningsnämnden.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det som angeläget att under år 2020 göra en granskning av kommunstyrelsens mål- och budgetprocess samt av socialnämndens och utbildningsnämndens ekonomistyrning.

## 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå samt om Socialnämnden och Utbildningsnämnden säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig.

Revisionsfrågor:

1. Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?
2. Finns det regler och riktlinjer för nämndernas ekonomistyrning?
3. Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom socialnämnden och utbildningsnämnden)

4. Är fördelningen av ansvar och befogenheter i nämndernas verksamhet tydlig?
5. Har kommunstyrelse och nämnderna en god prognossäkerhet?
6. Säkerställer kommunstyrelse och nämnder en löpande kunskap om ekonomiskt läge?
7. Vidtar kommunstyrelse och nämnder åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?
8. Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?

Revisionsfråga 1–4 utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet.  
Revisionsfråga 5–8 utgör grund för bedömning av intern kontroll.

### 1.3. Revisionskriterier

- Kommunallag 6:6, 11:8 samt 6:1
- Kommuninterna styrdokument/särskilda fullmäktigebeslut som rör granskningsområdet

### 1.4. Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen och socialnämnden samt utbildningsnämnden och avser i huvudsak innevarande år. Till viss mån omfattas även tidigare år.

### 1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning av riktlinjer, regler och rutiner inom området, dokumenterad ansvarsfördelning, ekonomiska underlag, prognoser och uppföljningar, protokoll och underliggande handlingar med mera.

Följande funktioner har intervjuats för granskningen:

- Ordförande, Kommunstyrelsen
- Ekonomichef, Kommunledningskontoret
- Controller, Kommunledningskontoret
- Ordförande, Socialnämnden
- Socialdirektör, Socialförvaltningen
- Controller, Socialförvaltningen
- Controller, Socialförvaltningen
- Ordförande, Utbildningsnämnden
- Bildningsdirektör, Bildningsförvaltningen
- Controller, Bildningsförvaltningen

Samtliga som intervjuats för granskningen har getts möjlighet att faktagranska revisionsrapporten.

## 2. Iakttagelser och bedömningar

### 2.1. Revisionsfråga 1

---

*Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?*

---

#### 2.1.1. Iakttagelser

##### **Kommunens ekonomiska processer och nya ekonomistyrningsprinciper**

Av Reglemente för kommunstyrelsen, fastställt av kommunfullmäktige 2020-05-11 § 47 framgår att kommunstyrelsen är kommunens ledande förvaltningsorgan och har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska vidare leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen.

Kommunens ekonomiska resultat per helåret 2019 ett underskott om närmare -210 mnkr. Även åren 2017 och 2018 hade kommunen ett underskott mot budget. Bland annat mot bakgrund av detta beslöt kommunstyrelsen arbetsutskott 2019-06-17 § 42 att en oberoende granskning av kommunens ekonomiprocesser och centrala kostnadsposter skulle genomföras. Av genomförd protokollgenomgång för kommunstyrelsen framgår att styrelsen tog del av information vid sammanträde 2019-10-21 § 163. Vidare framgår att styrelsen tog del av *Rapport om genomlysning av Danderyds kommuns ekonomiprocesser och centrala kostnadsposter* vid sammanträde 2019-11-07 § 164. Kommunstyrelsen noterade informationen och la den till handlingarna samt beslutade i samband med ärendet att ge kommunledningskontoret i uppdrag att återkomma med en översiktlig tidplan kring arbetet med att komma till rätta med de tillkortakommanden som rapporten visar på. Åtterrapporing av det pågående arbete behandlades av kommunstyrelsen vid sammanträde 2020-02-10 § 19 samt sammanträde 2020-11-07 § 164. Även kommunfullmäktige har tagit del av åtterrapporing avseende detta arbete vid sammanträde 2020-12-07.

Rapporten har tagits fram av anlitad konsultbyrå E&Y och omfattar så väl information om noterade brister som rekommendationer utifrån dessa. Redan i samband med E&Y:s granskning arbetade kommunen med ett antal initiativ för att tillse delar av de noterade bristerna. Vid tid för granskning har ytterligare åtgärder vidtagits för att åtgärda noterade brister. Även i PwC revisionsrapport av kommunstyrelsens uppsiktpålit, daterad januari 2020, noteras ett antal brister och relaterat dessa lämnas ett antal rekommendationer till kommunstyrelsen. Rekommendationerna avser bland annat hur uppsiktpålit ska utövas bör formaliseras, att göra en översyn av kommunens ekonomistyrningsprinciper och riktlinjer för intern kontroll samt att uppföljning avseende verkställighet av beslut säkerställs. Utifrån E&Y:s rapport har kommunen framförallt arbetat med sex utvecklingsområden<sup>1</sup>. Arbete har under året genomförts på samtliga områden. Bland annat har beskrivits att kommunens aktualiseringsgrad avseende pensioner ökat och uppgår nu till cirka 90 procent. Vidare har ett nytt internkontrollreglemente samt en mall för åtgärdsplaner tagits fram. Fortsatt saknas dock viktiga styrande och stödjande dokument avseende kommunens investerings- och exploateringsprocesser. Två områden som i intervju lyfts fram som fortsatta utvecklingsområden år 2021. Se bilaga 1 för redogörelse av hur vilka åtgärder kommunen har vidtagit utifrån noterade brister i så väl E&Y och PwCs granskningar.

Kommunstyrelsen beslutade vid sammanträde 2020-09-21 § 132 att föreslå kommunfullmäktige att besluta anta nya *Riktlinjer för ekonomistyrning för Danderyds kommun*. Kommunfullmäktige antog de nya riktlinjerna 2020-10-12 § 111. Kommunfullmäktige beslutade även att upphäva tidigare ekonomistyrningsregler med beteckning 00-08-01. Dessa ekonomistyrningsregler var senast revi-

---

<sup>1</sup> Åtgärdsplan, Riskhantering, Centrala styrande dokument, Rutinbeskrivningar m.m., Rapportmallarna samt Pensioner.

derade av kommunfullmäktige 2004-06-07 § 80. De nya riktlinjerna för ekonomistyrning gäller formellt från och med 1 januari 2021 och påverkar planeringsprocessen för år 2022. I intervju beskrivs dock att de nya regler och processer som anges i de nya *Riktlinjerna för ekonomistyrning för Danderyds kommun* redan innan deras antagande höll på att implementeras och att kommunens budgetprocess avseende budget 2021 med plan 2022–2023 i stor utsträckning bedrivits i enlighet med riktlinjerna. Bland annat avser detta planeringsprocessen redogjord för nedan.

I ekonomistyrningsprinciperna fastställs kommunens fyra huvudprinciper för ekonomistyrning. Huvudprinciperna är att lagar och förordningar ska följas, verksamheten ska styras med målangivelser, tillgängliga resurser utgör ram och att befogenheter bör delegeras. Lagar, förordningar och övergripande mål utgör ram för den verksamhet som ska bedrivas. Avseende delegation av befogenheter anges att särskilda resultatenheter ska svara för produktionen av tjänster och service till kommuninvånarna samt att en bärande princip är att ansvar ska vara odelat.

Ekonomistyrningsprinciperna omfattar vidare riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Av redogörelsen framgår att kommunfullmäktige inför varje nytt budgetår beslutar om finansiella mål som vägs in i bedömningen av god ekonomisk hushållning. De finansiella målen ska alltid präglas av två principer:

1. Det ska finnas ett budgeterat positivt resultatmål (riskpremie) som innebär att balanskravsresultatet exklusive exploateringsintäkter är positivt.
2. Det ska inte fördelas mer i budgetanslag än den förväntade ökningen av skatteintäkter (netto).

Varken i de nya ekonomistyrningsprinciperna eller i kompletterande stöddokument beskrivs hur lämplig resultatnivå påverkas av kommunens ekonomiska ställning och investeringsbehov framåt. För budgetperioden 2021–2023 har ett finansiellt mål fastställts om ett resultat enligt balanskrav uppgående till 2 procent.

### **Regler och riktlinjer för kommunövergripande mål- och budgetprocess**

Styrdokumentet *Riktlinjer mål- och styrmodell*, antaget av kommunstyrelsen 2019-05-27 § 81, beskriver kommunens mål- och styrmodell. Styrmodellen omfattar hela kommunens organisation. Riktlinjerna innehåller information och instruktioner avseende kommunens mål- och budgetprocess. Vidare beskrivs i riktlinjerna viktiga begrepp avseende kommunens planerings- och uppföljningsprocess, till exempel planeringsförutsättningar, verksamhetsplan, resursfördelning och ekonomistyrningsprinciper. Riktlinjerna omfattar slutligen också två årshjul, ett för planeringsprocessen och ett för uppföljningsprocessen. Av genomförd protokollgenomgång avseende perioden oktober 2019 – oktober 2020 för Kommunstyrelsen, Socialnämnden och Utbildningsnämnden samt nedan beskriven granskning av planeringsförutsättningar för budget 2021 och plan 2022–2023 framgår att dessa årshjul i vissa avseenden är utdaterade. Årshjulen återfinns i bilaga 1. Av genomförd protokollgenomgång framgår att varken Socialnämnden eller Utbildningsnämnden följer upp sin verksamhet i enlighet med det årshjul för uppföljningsprocessen som anges i *Riktlinjer mål- och styrmodell*. Nedan beskrivs ett par exempel på hur årshjulet för planeringsprocessen är utdaterat.

Kommunens övergripande ekonomiska förutsättningar och arbetsplan för kommunens budgetarbete för den kommande treårsperioden fastställs i planeringsförutsättningar. I planeringsförutsättningarna anges vidare kommunens huvudsakliga budgetprinciper samt effekten av en uppräknings av nämndernas anslag för priser och löner samt peng- och checknivåer om 1 procent. Planeringsförutsättningarna omfattar dock inte effekter på nämndernas budget av förändrade volymprognoser samt kapitalkostnader. Avseende budgetprocessen inför budget 2021 med plan 2022–2023 har kommunstyrelsen 2020-02-10 § 20 antagit *Planeringsförutsättningar och direktiv för budget 2021 och plan 2022–2023*. Av planeringsförutsättningarna framgår ett diagram vilket anger arbetsprocessen för budgetarbetet inför budget 2021 med plan 2022–2023.

Diagram 1 - Planeringsprocess budget 2021



Kommunens budgetprocess är i planeringsprocessen som redovisas i diagram 1 ovan tidigarelagd jämfört tidigare år. Till exempel har planeringsförutsättningar tidigare år antagits under perioden maj/juni snarare än som år 2020 i februari. Respektive nämnd/styrelse har tidigare år fattat beslut om förslag till rambudget under perioden maj/juni medan det inför budget 2021 görs per april då nämnderna lämnar svar på planeringsförutsättningarna. På dessa punkter är *Riktlinjer mål- och styrmodell* utdaterad.

I intervju beskrivs att tidigareläggningen av kommunens budgetprocess genomförts i syfte att ge nämnder och deras förvaltningar mer tid att sätta sig in i själva budgetprocessen samt analysera förslag till ramar och de underliggande siffrorna. Tidigare år beskrivs att framförallt politiskt ansvariga menat det funnits för lite tid mellan det att nämnderna tar sin budget i september och att kommunfullmäktige beslutar om kommunens budget i november. Vidare beskrivs ett ytterligare syfte med att tidigare lägga budgetprocessen är att verksamheten ska få längre tid att analysera vad framlagda budgetförutsättningar innebär för deras verksamhet och vid behov kunna inleda diskussionen om effektiviseringar redan tidigt inför kommande budget- och planperiod (3 år).

Protokollgenomgång har genomförts avseende Kommunstyrelsen perioden 2019-10-21--2020-10-19, Socialnämnden 2020-10-07-2020-09-29 samt Utbildningsnämnden perioden 2019-10-02--2020-09-30. Av genomförda protokollgenomgångar har kunnat verifierats att styrelsen samt respektive nämnd under 2020 har följt angiven tidplan för planeringsprocessen i diagram 1. Besluts punkterna 1, 3, 4, 5 och 7 i diagram 1 ovan har kunnat noteras i styrelsen eller nämndernas protokoll vid angivna tider. I intervju beskrivs att även kommunens övriga nämnder har genomfört budgetprocessen för budget 2021 och plan 2022-2023 i enlighet med diagram 1 ovan.

I intervju beskrivs att även punkter 2 och 6 i diagram 1 ovan har genomförts enligt plan. I bokslutsdialogen deltog samtliga ledamöter i Kommunstyrelsen samt gruppledare. Syftet med dialogen beskrivs vara att politiken får träffa verksamheten för att diskutera och få information om årsredovisning. Forumet beskrivs ha en indirekt bäring på budgetprocessen genom att information om och diskussioner som inleds där med utgångspunkt i föregående årets resultat blir inspel i budgetprocessen. Vid budgetgenomgången medverkade år 2020 nämndens ordförande samt förvaltningschef vid möte med Kommunstyrelsen för att föredra den budget nämnden har beslutat inför att



kommunstyrelsens ordförande lägger fram sitt förslag till budget för först kommunstyrelsen och sen kommunfullmäktige. Denna process beskrivs vara under revidering vid tid för granskning.

Respektive nämnd ska i samband med sitt svar på planeringsförutsättningarna ange den kompensation som nämnden bedömer sig behöva för volymförändringar jämfört året innan. Av kommunens nya ekonomistyrningsprinciper framgår att full kompensation ska utgå till nämnderna för volymeffekter på budgeten. Nämnderna svarar även för att beakta effekter av kapitalkostnader eftersom dessa inte anges per nämnd i planeringsförutsättningarna. Utifrån nämndernas lämnade synpunkter fastställer kommunstyrelsen i juni, 2020-06-15 § 96, *Direktiv till nämnderna inför budget 2021 och plan 2022–2023*. I direktivet anges förslag till årets resultat och resultat enligt balanskrav samt justerade rambudgetar för nämnderna utifrån bland annat nämndernas svar på planeringsförutsättningarna. I direktivet anges vidare övergripande förklaringar och motiveringar till budgeterat belopp. Det är utifrån detta underlag respektive nämnd sedan tar fram och beslutar om sin budget 2021 och plan 2022–2023. I intervju beskrivs dock att det inför budget 2021 och plan 2022–2023 inte gjordes några stora förändringar i någon nämnds föreslagna budget efter det att budgetdirektivet togs fram. Socialnämnden beskrivs i intervju ha reviderat budget för åren 2022–2023 utifrån uppdaterade volymprognoser.

I så väl planeringsförutsättningarna som budgetdirektivet anges och kommenteras viktiga kostnadsparametrar för kommunen, till exempel skatteintäkter, pensioner, PO-pålägg, internränta och finansnetto.

### 2.1.2. Bedömning

Revisionsfrågan bedöms **delvis uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Nya ekonomistyrningsprinciper har arbetats fram under år 2019 och 2020 samt antagits av kommunstyrelsen 2020-09-21 § 132 samt kommunfullmäktige 2020-10-12 § 111. Ekonomistyrningsprinciperna anger riktlinjer och regler för kommunens centrala ekonomiprocesser.
- Skrivning om god ekonomisk hushållning i ekonomistyrningsprinciperna anger endast att det ska finnas ett budgeterat positivt resultatmål. Varken i ekonomistyrningsprinciper eller i kompletterande stöddokument beskrivs hur lämplig resultatnivå påverkas av kommunens ekonomiska ställning och investeringsbehov framåt.
- Kommunen har både internt och genom extern utredning sett över sina ekonomiprocesser under 2019 och 2020. Åtgärder för att tillse de brister som noterades vid dessa genomlysningar har inletts och är pågående, dock ej slutförda
- Kommunens budgetprocess för budget 2021 och plan 2022-2023 har fastställts i av kommunstyrelsen antagna planeringsförutsättningar genom ett årshjul omfattande samtliga viktiga steg i budgetprocessen. Av genomförd protokollgenomgång framgår att kommunstyrelsen, socialnämnden och utbildningsnämnden har följt angivet årshjul.
- Kommunen antog i maj 2019 styrdokumentet *Riktlinjer mål- och styrmodell*. Dokumentet anger årshjul för både budgetprocessen och uppföljningsprocessen. Både dessa årshjul är utdaterade och i behov av revidering.
- Kommunstyrelsens har fastställt planeringsförutsättningar omfattande beskrivning av ramar för kommunens ekonomiska förutsättningar för åren 2021–2023, effekt av uppräknade nämndernas anslag samt uppgifter om kommunens budgetprinciper. Planeringsförutsättningarna omfattar dock inte effekter på nämndernas budgetar av förändringar i prognostiserade volymer och kapitalkostnader.



## 2.2. Revisionsfråga 2

### *Finns det regler och riktlinjer för nämndernas ekonomistyrning?*

#### 2.2.1. Iakttagelser

##### **Ekonomistyrning Utbildningsnämnden**

Bildningsförvaltningen har tagit fram interna anvisningar för hur respektive enhet ska dokumentera sin budget i Hypergene, inklusive särskild anvisning avseende personalmatning. Vidare har förvaltningen interna anvisningar för hur enheter ska rapportera uppgifter till den så kallade prognos 4 i delårsrapport per augusti. Dessa anvisningar beskrivs skickas ut till berörda enheter. Bildningsförvaltningens interna anvisningar utgår från och är ett komplement till de rutiner och anvisningar som tas fram av ekonomiavdelningen och på övergripande nivå de styrande och stödjande dokument som beskrivits under revisionsfråga 1 ovan. Controllers vid från bildningsförvaltningen träffar regelbundet ekonomer vid kommunledningskontoret (KLK).

Som beskrivs under revisionsfråga 1 ovan utgår nämnden från den budgetprocess som anges i budgetdirektiv och har följt den process som i årshjul för planeringsprocessen. Kompletterande det utgår nämnden från de tidplaner som KLK tar fram relaterat så väl planerings- som uppföljningsprocessen.

I nämndens verksamhetsplan med budget fördelas budget på verksamhetsområdesnivå. Av erhållet organisationsschema framgår att bildningsförvaltningen har sex verksamhetsområden.

Utbildningsnämnden övertog från 2020-01-01 tidigare produktionsutskottets ansvar för kommunens egen-regiverksamhet på utbildningsområdet, främst förskole- och grundskoleverksamhet<sup>2</sup>. Personal vid produktionsutskottet hörde redan tidigare or till bildningsförvaltningen. Inför och under 2020 har bildningsförvaltningen arbetat med en översyn av sin organisation och sina rutiner utifrån utbildningsnämndens två roller, dels som beställare och dels som utförare. Till exempel innebar detta att rollerna chef för förskoleverksamheten i egen-regi och ansvarig för tillsyn av förskolor separerades.

I intervju beskrivs att nämndens controllerorganisation är relativt lite. En dedikerad controller anges finnas vilken jobbar särskilt mot den egen-regiverksamheten. Nämnden beskrivs historiskt haft utmaningar i att controllers har ansvarat för delar av budgetansvariga chefers ansvarsområden i det interna budgetarbetet, t.ex. när det gäller dokumentation och inrapportering av respektive rektors budget i ekonomisystemet. Detta beskrivs ha medfört att det funnits ett glapp mellan å ena sidan beslutad budget och vem som tar beslut om den och å andra sidan vem som är ansvarig för den. För att åtgärda detta beskrivs att bildningsförvaltningen under 2020 sökt tydliggöra rektors ansvar för sin budget och controller har en uttalat stödjande funktion till rektor när den planerar sin verksamhet och registrerar sin budget.

##### **Utbildningsnämndens budget och verksamhetsplan**

Av *Verksamhetsplan med budget 2020 Utbildningsnämnden*, antagen av nämnden vid sammanträde 2020-02-05 § 1 framgår:

- Beskrivning av utbildningsnämndens ansvar och uppgifter.
- Fokusområden för nämndens verksamhet år 2020 och nämndens utvecklingsområden. Nämndens fokusområden år 2020 är kostnadseffektivitet samt att utveckla och kvalitets-säkra processer och rutiner. Detta i syfte att bli en långsiktigt effektiv beställare samt tillse att den kommunala förskole- och skolverksamheten är effektivt organiserad och bedrivs resurseffektivt.
- Utbildningsnämndens mål, med utgångspunkt i av kommunfullmäktige fastställda kommunövergripande strategiområdena. Ett nämndmål utgår från strategiområdet hög effekti-

<sup>2</sup> Beslutat i kommunfullmäktige 2019-12-09 § 175.

vitet och innebär att nämnden ska genomföra en utredning av skolpengens konstruktion och uppbyggnad under 2020.

- Nämndens samlade driftbudget, inklusive förändring i mnkr och procent över en 5-årsperiod 2018–2022.
- Nämndens driftbudget per verksamhet (förskola, grundskola, gymnasium, särskola m.m.), i mnkr, föregående år och för år 2020. Detta kompletteras med redogörelse för volym och prisseffekter utifrån befolkningsprognos per verksamhetsområde.
- Riskanalys med fokus på ekonomisk risk kopplat till beslutad budget och i den inbakad effektiviseringskrav.

Utbildningsnämndens *Internkontrollplan 2020*, antagen av nämnden 2020-04-29 § 43, omfattar 4 risker. Riskerna avser interkommunal ersättning, attesträtt, delegationsordningen samt fördelning av kostnader inklusive löner mellan beställaruppdraget och egen-regin. Av internkontrollplan framgår kontrollmoment, metod, frekvens och ansvarig för uppföljning av dessa risker under verksamhetsåret. En kommentar till genomförd intern kontroll per augusti är inkluderad i nämndens delårsrapport per augusti. Kompletterande detta redogörs i bilaga för resultatet per delårsuppföljning för ett antal av de utvalda riskerna. Fullständig uppföljning av internkontrollplanen görs i samband med verksamhetsberättelse per helåret varför vi vid tid för granskning ännu ej har kunnat ta del av denna uppföljning.

### Ekonomistyrning Socialnämnden

Socialnämnden har inte antagit några nämndspecifika rutiner eller anvisningar för sitt budget-, uppföljnings- och prognosarbete. Socialkontoret utgår från de rutiner och anvisningar som tas fram av kommunledningskontorets ekonomiavdelning och på övergripande nivå de styrande och stödjande dokument som beskrivits under revisionsfråga 1 ovan. Vid sakgranskning framkom att controllers vid socialkontoret skickar ut anvisningar till avdelningschefer via mejl inför varje rapportering. Erhållna exempel på utskickat mejl kopplat till månadsbokslut per juni omfattar övergripande instruktioner för vad avdelningschefer ska tillhandahålla för uppgifter, när dessa ska tillhandahållas. Controllers vid socialkontoret träffar vidare regelbundet ekonomer vid kommunledningskontoret (KLK).

Som beskrivs under revisionsfråga 1 ovan utgår nämnden från den budgetprocess som anges i budgetdirektiv och har följt den process som i årshjul för planeringsprocessen. Kompletterande det utgår nämnden från de tidplaner som KLK tar fram relaterat så väl planerings- som uppföljningsprocessen.

I nämndens verksamhetsplan och budget fördelas budget både på avdelningsnivå och sen även på verksamhetsnivå. Av erhållet organisationsschema framgår att socialkontoret har fyra avdelningar samt en stab. Under respektive avdelningarna finns 3–4 verksamheter. I intervju beskrivs att respektive avdelnings- och verksamhetschef har ett tydligt ansvar att hålla sin fastställda budget.

Inom ramen för budgetarbetet beskrivs i intervju att controllers träffar respektive verksamhet och går igenom dess personalbehov och volymförutsättningar. Utöver detta beskrivs att det månatligen genomförs möten mellan socialchef och controllers samt avdelnings- och verksamhetschefer. Vid dessa går man igenom utfall mot budget samt eventuella förbättringsåtgärder. I relation till genomgång av budget beskrivs även att volymer kopplade till verksamheten diskuteras. Möten beskrivs även löpande genomföras mellan controllers och avdelningschefer. Socialnämnden tar del av 4 rapporteringar omfattande ekonomiskt- och eller verksamhetsresultat och prognos både för nämnden som helhet och per verksamhet från socialkontoret per verksamhetsår. Uppföljningen av ekonomi och relaterat det volymer beskrivs dock i intervju görs månadsvis. Utifrån dessa uppföljningar beskrivs att socialkontoret redan inför budgetprocessen har en god bild av situationen för olika verksamheter kommande år, också avseende volymer.

Nämnden tar även årligen fram en boendeplan vilken fungerar som underlag till prognos för volymer inom nämndens verksamheter framåt. Boendeplan för socialnämnden 2021-2030 redogör för

analyser och bedömningar nämndens bedömda boendebehov över perioden i förhållande till befintligt bestånd. Planen redogör härvidlag för behov per boendetyp<sup>3</sup>. Vidare redogörs i boendepplanen för kommunens prognostiserade befolkningsökning i olika ålderskategorier över perioden 2020–2030.

### Socialnämndens budget och verksamhetsplan

Av *Socialnämndens Verksamhetsplan 2020*, antagen av nämnden vid sammanträde 2020-01-15 § 3 framgår:

- Beskrivning av socialnämndens ansvar och uppgifter.
- Fokusområden för nämndens verksamhet år 2020 och nämndens utvecklingsområden. Ett fokusområde för nämndens verksamhet år 2020 är ekonomiprocessen. Relaterat det är ett av nämndens utvecklingsområden 2020 att socialkontoret ska fortsätta utveckla sin ekonomiprocess för ökad kostnadskontroll.
- Socialnämndens mål, med utgångspunkt i kommunövergripande målområden. Nämndmålen kompletteras av kvantitativt mätbara indikatorer. Ett nämndmål avser ökad kostnadseffektivitet och möts genom nettokostandsavvikelsen för IFO, LSS respektive Äldreomsorgen.
- Nämndens budget över en 5-årsperiod 2018–2022 både för nämnden som helhet och nedbrutet per verksamhetsområde.
- Nämndens uppdrag
- Uppföljningsplan 2020 är bilagd verksamhetsplanen

I nämndens Uppföljningsplan Socialkontoret 2020 redogörs för uppföljningsmetod, tidsperiod och ansvarig per verksamhetsområde<sup>4</sup>. För verksamhetsområdena LOV Hemtjänst, LOV Vård och omsorgsboende, LSS Boende samt Socialpsykiatri ska avtalsuppföljning göras på verksamhetsnivå uppdelat per entreprenadavtal. I samband med det görs även en ekonomisk kontroll av samtliga leverantörer. Uppföljningen är uppdelad så att den för vissa verksamheter görs på våren och för vissa på hösten.

*Socialnämndens interna kontrollplan 2020*, antagen av nämnden 2020-03-11 § 20, omfattar 12 risker. Majoriteten av riskerna avser biståndsbedömning. Ett annat kontrollmoment är att avtalsansvariga ska följa upp ingångna avtal årligen och kontrollmomentet är att årlig avtalsuppföljningsplan ska följas. En kommentar till genomförd intern kontroll per augusti är inkluderad i nämndens delårsrapport per augusti. Fullständig uppföljning av internkontrollplanen görs i samband med verksamhetsberättelse per helåret varför vi vid tid för granskning ännu ej har kunnat ta del av denna uppföljning.

#### 2.2.2. Bedömning

Revisionsfrågan bedöms **delvis uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Utbildningsnämnden har tagit fram nämndspecifika interna avisningar avseende enheternas budget och uppföljning i samband med prognos 4. Vi bedömer dock att dessa behöver utvecklas ytterligare, till exempel tydliggörande avseende ramar och förutsättningar för budgetering.
- Socialnämnden har inte antagit några nämndspecifika rutiner eller anvisningar för sitt budget-, uppföljnings- och prognosarbete. Nämnden utgår från de rutiner och anvisningar som

<sup>3</sup> Till exempel: vård- och omsorgsboende, korttidsboende, gruppboende, serviceboende samt stödboende.

<sup>4</sup> Verksamhetsområden i Uppföljningsplan 2020 är: LOV Hemtjänst, LOV Vård och omsorgsboende, Korttidsboende, LSS Boende, Socialpsykiatri, Missbruk samt Ensamkommande barn HVB.

tas fram av kommunledningskontorets ekonomiavdelning och de styrande och stödjande dokument som gäller kommunövergripande.

- Nämnderna följer den budgetprocess som anges i budgetdirektiv och den process som anges i årshjul för planeringsprocessen. Kompletterande det utgår nämnderna från de tidplaner som KLK tar fram relaterat så väl planerings- som uppföljningsprocessen.
- Nämndernas huvudsakliga styrande dokument avseende ekonomistyrning är verksamhetsplanen med budget samt till del också internkontrollplanen. Båda nämnderna har antagit verksamhetsplan, budget och internkontrollplan. I båda nämndernas verksamhetsplaner lyfts kostnadseffektivitet fram som prioriterade områden.

## 2.3. Revisionsfråga 3

### *Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom socialnämnden och utbildningsnämnden)*

#### 2.3.1. Iakttagelser

#### **Kommunövergripande fördelningsprinciper**

Av *Riktlinjer mål- och styrmodell* framgår att kommunen tillämpar rambudgetering. Det innebär att ett tillskott eller avdrag i nästkommande budget relateras till föregående års budget och att förändringen mellan åren således är i fokus. Ett undantag härvidlag är kommunens avgiftsfinansierade verksamheter för vilka så kallad nollbudgetering tillämpas. Nollbudgetering innebär att verksamhetens intäkter och kostnader ska balansera och netto då blir noll. Kommunens huvudregler för resursfördelning är enligt följande:

1. Politiska prioriteringar
2. Demografi (volymen inom främst barnomsorg, skola och äldreomsorg)
3. Pris och löneökningar mellan åren
4. Verksamhetsförändringar som beslutats eller förväntas ta beslut om
5. Driftkostnadsförändringar på grund av investeringsvolymen (kapitalkostnader)

Ekonomiska förutsättningar för budget kommande år och plan för de därpå kommande två åren fastställs i planeringsförutsättningar antagna av kommunstyrelsen. Planeringsförutsättningarna för budget 2021 och plan för 2022–2023 (se också revisionsfråga 1 ovan) anger ekonomiska förutsättningar för budget 2021 och plan 2022–2023. För antagande om kommunens skatteintäkter (netto) används SKR<sup>5</sup> senaste publicerade skatteprognos, vilken var den från december 2019<sup>6</sup>. För att säkerställa ekonomi i balans anges att kommunen inte bör använda 100 procent av denna ökning av prognostiserade skatteintäkter.

Kommunen utgår även från SKR:s lämnade förslag om antaganden för sina antaganden om prisökningar, overheadkostnader, löneökningar, personalomkostnadspålägg, internränta och interhyror.

Den gemensamma utgångsprincipen för kommunen anges i planeringsförutsättningarna vara en uppräkningsprincip om 1 procent för löner och priser samt peng och check. Principen syftar till att ge ekonomiska förutsättningar och bidra till kostnadskontroll för att säkerställa en ekonomi i balans. Principen ska årligen utvärderas av kommunledningskontoret i arbetet med planeringsförutsättningarna. Eftersom till exempel löner för flera verksamhetsområden ökar snabbare än med 1 procent per år i flera av kommunens verksamheter ställer principen om 1 procent uppräkningsprincipen krav på verksamheten att genomföra ständiga effektiviseringar. Dessa effektiviseringar ska arbetas in i respektive nämnds budget och vid behov ska åtgärder med därtill kopplade aktiviteter för att

<sup>5</sup> Sveriges Kommuner och Regioner.

<sup>6</sup> Den senaste skatteprognos som SKR hade tagit fram inför kommunstyrelsens beslut om budgetförutsättningarna för budget 2021 och plan 2022-2023 i februari.

åstadkomma en budget i balans tas fram. I ekonomistyrningsprinciperna tydliggörs att om det uppstår konflikt mellan att hålla sig inom givna resurser och måluppfyllelsen har budgeten företräde.

Nivå på nämndernas ramar följs bland annat upp genom jämförelse av nettokostnadsavvikelse för verksamheterna förskola, fritidshem, grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg och vård och omsorg om äldre med nio jämförbara kommuner<sup>7</sup>. Av diagram avseende nettokostnadsavvikelse i planeringsförutsättningarna framgår att Danderyds kommun över en tioårsperiod 2008–2018 gått från att ha lägst nettokostnadsavvikelse år 2009 till högst nettokostnadsavvikelse år 2018. År 2009 hade kommunen en nettokostnadsavvikelse om -15 procent medan den under perioden 2015–2018 varierat inom intervallet -5-0 procent och år 2018 var -3 procent. Detta anges indikera en effektiviseringspotential om 130 mnkr, om kommunen kom upp i samma nettokostnadsavvikelse som de fem kommuner i jämförelseurvalet som hade lägst sådan.

Utöver denna uppräknings om 1 procent för löner och pris samt peng och check får nämnderna 100 procents kompensation för ökade kapitalkostnader och volymförändringar. Det förutsätter dock att nämnderna själva begär detta i budgetprocessen, då hänsyn ej tas till volymförändringar samt ökade kapitalkostnader i budgetdirektivet. Eventuella ökning av pensionskostnader och finansiella kostnader beräknas i samband med framtagandet av budgetärendet.

Volymförändringar påverkar främst socialnämnden och utbildningsnämnden. Respektive nämnd ska beräkna till exempel hur många fler eller färre barn, elever eller äldre det beräknas bli per år under budgetperioden utifrån kommunens befolkningsprognos. Underliggande beräkningar för detta ingår alltså inte i kommunstyrelsens planeringsförutsättningar. Detta medför att nämnderna själva, utifrån kommunens befolkningsprognos samt ambitionsnivå, gör bedömningar av sina volymer kommande budgetperiod. Utifrån dessa äskar de sedan om medel för att täcka dessa kostnader.

Nämnderna kompenseras till 100 procent för både ökade eller minskade volymer. För budget år 2021 och plan 2022–2023 kompenseras de för förändringar jämfört föregående år. Från och med budget 2022 och plan 2023–2024 beskrivs i intervju att utgångspunkt kommer att vara de volymuppskattningar som tagits fram i samband med föregående års budgetprocess.

### Fördelningsprinciper utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden fastställde Budget 2021 och plan 2022–2023 Utbildningsnämnden vid sammanträde 2020-09-30 § 87. Utbildningsnämndens budgetram för år 2021 uppgår till -891,5 mnkr och utgår från budget i *Direktiv inför budget 2021 och plan 2022–2023* antaget av kommunstyrelsen 2020-06-15 § 96.

Av genomförd protokollgenomgång för utbildningsnämnden perioden 2019-10-02 – 2020-09-30 framgår att nämnden vid sammanträde 2020-04-29 § 36 beslutade godkänna föreliggande förslag till *Övergripande budget 2021 och plan 2022–2023 för utbildningsnämnden utifrån kommunstyrelsens förslag till budgetram* och att överlämna planen till kommunstyrelsen. Förslaget utgår från de av kommunstyrelsen fastställda planeringsförutsättningarna och har kompletterats med effekten av justerade volymer.

<sup>7</sup> Kommuner inkluderade i jämförelsen är utöver Danderyd: Lomma, Norrtälje, Sollentuna, Solna, Täby, Valentuna, Vaxholm, Vellinge och Österåker.

| Nettokostnader             | Budget 2020   | Budget 2021   | Förändring i mnkr | Varav uppräknig 1,0 % | Varav volymförändring |
|----------------------------|---------------|---------------|-------------------|-----------------------|-----------------------|
| Anslag                     | -58,7         | -57,7         | 0,9               | -0,6                  | 1,5                   |
| Volym                      | -822,5        | -833,7        | -11,2             | -8,2                  | -3,0                  |
| - Förskola                 | -164,0        | -163,3        | 0,7               | -1,6                  | 2,3                   |
| - Grundskola inkl fritids  | -482,0        | -483,2        | -1,2              | -4,8                  | 3,6                   |
| - Gymnasium                | -147,4        | -152,0        | -4,7              | -1,5                  | -3,2                  |
| - Kommunal vuxenutbildning | -9,4          | -10,4         | -1,0              | -0,1                  | -0,9                  |
| - Särskola                 | -19,8         | -24,7         | -4,9              | -0,2                  | -4,7                  |
| <b>Totalt:</b>             | <b>-881,2</b> | <b>-891,5</b> | <b>-10,3</b>      | <b>-8,8</b>           | <b>-1,5</b>           |

Av tabellen ovan framgår att nämndens anslag för löner och pris samt peng och check har räknats upp med 1 procent samt att nämndens totala budget har ökat med -10,3 mnkr, motsvarande 1,17 procent. För kommunens egenregiverksamhet inom förskola och grundskola exkl. fritids noteras dock att uppräknigen om 1 procent avseende löner, pris, peng och check helt eller till stor del kompenseras av en minskning av budgeten på grund av minskande volymer.

Fördelning av budget till enheter görs baserat på fastställd uppräknig av löner och pris i planeringsförutsättningar samt på antalet elever (volym) samt nivå på den av kommunfullmäktige fastställda skolpengen. Vidare budgeteras 0,5 procent på verksamhetschefsnivå, både för förskola och skola, för huvudmannens oförutsedda utgifter, t.ex. att elever med särskilt stora behov flytta till kommunen. För verksamheter inom egen regi görs ett uttag om 1,5 procent för styrning/ledning/utveckling. Som beskrivits under revisionsfråga 2 ovan har ett arbete pågått under 2020 för att tillse att rektorer i större utsträckning leder budgetarbete avseende sin verksamhet och att budgetägarskap genom det stärks inom rektorsgruppen. En utmaning för nämndens planering är att kommunens befolkningsprognoser under ett flertal år beskrivs ha prognostiserat ett större antal barn och elever än det faktiska utfallet, vilket har lett till att kommunen har ett väsentligt överskott på skolplatser.

### Fördelningsprinciper socialnämnden

Av genomförd protokollgenomgång framgår att socialnämnden 2020-04-27 §38 behandlade av kommunstyrelsen framtagna planeringsförutsättningar inför budget 2021 med plan för 2022–2023. I samband med detta uttrycker nämnden att den med hänvisning till rådande osäkerhet kopplat till Covid-19 ser behov av en höjning av peng och check för vård och omsorgsboenden och hemtjänst med 2 procent snarare än 1 procent som kommunstyrelsen föreslagit i budgetförutsättningarna 2021. Av ärende behandlat 2020-09-29 § 83 *Budget 2021 med plan för 2022–2023* framgår dock att nämnden godkänner socialkontorets förslag till budget 2021 med plan 2022–2023 och översänder ärendet till kommunstyrelsen. Socialkontorets förslag till budget 2021 med plan 2022–2023 omfattar en utökning av budget med 1 procent för löner och pris samt peng och check. I intervju beskrivs att en viktig orsaken till att nämnden i sitt svar på planeringsförutsättningarna bedömde att ett en uppräknig av peng och check om 2 procent behövdes till år 2021 var att Socialnämnden per 1 april 2020 avvecklade den kommunala hemtjänstverksamheten. I och med den minskade efterfrågan på hemtjänst som Covid-19 situation innebar bedömdes det finnas risk att de privata hemtjänstleverantörer som kommunen upphandlade för att leverera hemtjänst skulle upphöra med sin verksamhet eller att prishöjningar skulle bli aktuella. Denna risk realiserades inte och utifrån det beskrivs i intervju att nämnden inte längre såg något behov av att äska om mer än 1 procent uppräknig för löner och pris samt peng och check.

Nämnden äskade i sitt svar till planeringsförutsättningarna om 0,85 mnkr för att säkerställa genomförande av ekonomi-, avtals- och kvalitetsuppföljning. Nämnden fick dock ingen tilldelning i ram för äskade medel.



Fördelning av nämndens driftbudgetram per avdelning och enhet görs baserat på nämndens driftbudget samt fastställda förutsättningar för procentuell uppräckning av löner och priser, peng och check eller OPI<sup>8</sup> samt justering för förändrade volymer vilka presenteras i av KLK framtagna planeringsförutsättningar. Störst effekt på verksamhetens ekonomi beskrivs komma från förändringar i volymer. Därför beskrivs det positivt för nämnden att det i kommunens nya riktlinjer för ekonomistyrning tydliggjort att nämnderna kompenseras fullt ut för förändringar i volym.

### 2.3.2. Bedömning

Revisionsfrågan bedömd **delvis uppfyllt**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Kommunens övergripande resursfördelningsprinciper är fastställda i de nya ekonomistyrningsprinciperna. Resursfördelningsprinciper inför budgetperioden 2021–2023 beskrivs vidare i kommunstyrelsens planeringsförutsättningar.
- Att löner och priser samt peng och check räknas upp med 1 procent innebär ett implicit effektiviseringskrav för kommunens nämnder.
- Kommunens nämnder kompenseras till 100 procent för effekter av volymförändringar och kapitalkostnader. Uppskattningar av dessa förändringar är inte inarbetade i planeringsförutsättningarna utan tas fram av respektive nämnd. Detta förfarande medför risk att volympåverkan beaktas sent i budgetprocessen, då det ej finns med i planeringsförutsättningarna.
- Nämnderna fördelar och beslutar om driftbudgetramar på avdelning/enhets-nivå. Utgångspunkten är tidigare års budgetram samt uppräckning av löner, priser, peng/check/OPI samt volymförändringar.

## 2.4. Revisionsfråga 4

### Är fördelningen av ansvar och befogenheter i nämndernas verksamhet tydlig?

#### 2.4.1. Iakttagelser

I *Riktlinjer mål- och styrmodell* fastställs att kommunens styrmodell bygger på mål- och resultatstyrning. Det innebär att ansvaret att planera och följa upp verksamhetens mål och resultat omfattar samtliga organisatoriska nivåer. Grundprincipen för relationen mellan ledande politiker och tjänstemän ska vara att politiker fokuserar på vad och när frågor medan tjänstemän fokuserar på hur och vem frågor. Denna rollfördelning gäller vidare för relationen på alla organisatoriska nivåer, till exempel mellan en förvaltningschef och en enhetschef.

I kommunens nya ekonomistyrningsprinciper anges att kommunfullmäktige fastställer nämndernas ansvar och befogenheter i reglemente för respektive nämnd. Förvaltningschefer ska kontinuerligt utifrån övergripande mål- och riktlinjer som gäller för förvaltningen och de resurser som fastställs i budget svara för att utveckla och pröva verksamheten, organisationen, bemanningen och arbetssättet inom sitt verksamhetsområde. Ansvar för verksamhet, resultat och ekonomi inom en resultatenheter, avdelning eller funktion ska åvila ansvarig befattningshavare. Särskilda resultatenheter ska svara för produktionen av tjänster och service till kommuninvånarna. En bärande princip härvidlag är att ansvaret ska vara odelat. I det fall en negativ avvikelse förekommer inom en nämnds budget samtidigt som den totala nämndbudgeten inte överskrids är det den berörda förvaltningschefens ansvar att vidta åtgärder så att respektive avdelning eller motsvarande når en ekonomi i balans.

#### Utbildningsnämnden

Reglemente för utbildningsnämnden är fastställt av kommunfullmäktige och har senast uppdaterat 2020-05-11 § 47. Av reglementet framgår att nämnden fullgör kommunens uppgifter som huvudman inom skolväsendet enligt skollagen eller annan författning för skolformerna förskola, förskole-

<sup>8</sup> Omsorgsprisindex.

klass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola samt vuxenutbildning. Inom samtliga dessa verksamheter förutom vuxenutbildning ska nämnden fullgöra samtliga uppgifter som åligger kommunen enligt skollagen eller annan författning i förhållande till annan huvudman. Nämnden ansvarar därutöver för fritidshem, vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt skollagen.

*Delegationsordning för utbildningsnämnden i Danderyds kommun* har senast reviderats av nämnden vid sammanträde 2020-03-18 § 26. I delegationsordningen anges vilka beslut som delegerats, vilken funktion som får besluta i delegerat ärende samt kompletterande anmärkningar utifrån policy/riktlinjer i kommentar till varje delegerad ärendetyp. Delegationsordningen innehåller vidare information om vad delegation innebär, under vilka förutsättningar beslut inte omfattas av delegation samt hur fattade delegationsbeslut ska återrapporteras till nämnd. Av delegationsordning framgår att förvaltningschef har rätt att vidaredelegera ärendetyper för vilka denna har fått delegation av nämnd till förvaltningen. Sådan vidaredelegering ska dock upprättas skriftligt och anmälas till nämnden.

Bildningsförvaltningen är en gemensam förvaltning för både utbildningsnämnden och kultur- och fritidsnämnden. Förvaltningen har 5 avdelningar som är verksamma mot utbildningsnämnden: förskola, skola, stöd och styrning, ungdomsmottagning och enheten för flerspråkighet. Ungdomsmottagningen ligger direkt under bildningsdirektören och det är denne som har budgetansvar för avdelningen. För övriga avdelningar är det respektive verksamhetschef som har budgetansvar för sin verksamhet. I intervju beskrivs att det inom förskole- och skolverksamhet sedan är respektive rektor som ansvarar för att planera och lägga en budget för sin verksamhet, samt att genomföra sin verksamhet utifrån denna budget och planering. I intervju beskrivs att det under 2020 pågått ett aktivt arbete inom bildningsförvaltning med att tydliggöra detta budgetansvar som redan sedan tidigare har existerat till rektorsgruppen och övriga chefer inom organisationen. Historiskt beskrivs att controllers har jobbat med rektorerna i samband med framtagandet av deras budget och samband med detta fört in respektive rektors budget i förvaltningens ekonomisystem. Detta beskrivs ha bidragit till att rektorer inte känt fullt ägarskap för den budget de har att utgå ifrån. Under 2020 har arbetssättet lagts om så att det är rektor själv som med stöd av controller och utifrån givna ramar ska lägga in sin budget. Avviker en rektor från lagd budget är det rektorns chef som ansvarar för att styra rektorn i arbetet med en åtgärdsplan för att komma till rätta med underskottet.

Från 1 januari 2020 ingår även det tidigare produktionsutskottets verksamheter formellt i utbildningsnämndens ansvarsområde. Produktionsutskottets förvaltningspersonal beskrivs i intervju redan sen tidigare ha ingått i bildningsförvaltningens organisation. Under året beskrivs dock att ett arbete har pågått för att renodla nämndens roller som utförare i egenregi och myndighetsutövning genom tillsyn av fristående aktörer. Till exempel beskrivs i intervju att tidigare förskolechef och chef för tillsynen av fristående skolor nu endast är verksamhetschef för de kommunala förskolorna.

### **Socialnämnden**

Reglemente för socialnämnden är fastställt av kommunfullmäktige och är senast uppdaterats 2020-05-11 § 47. Av reglementet framgår att nämnden verksamhet bl.a. omfattar:

- Individ- och familjeomsorg enligt socialtjänstlagen (SoL), lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)
- Stöd och service till kommuninvånare som har fysiska och psykiska funktionshinder enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) eller SoL
- Ärenden rörande äldreomsorg

Nämnden fullgör avseende dessa områden den kommunalt finansierade välfärdsverksamheten för kommunala resultatenheter (egen regi) som utför drift, ledning och styrning inom hemtjänst, vård- och omsorgsboende, dagverksamhet inom äldreomsorgen, personlig assistans, boende, personstöd samt övriga LSS-insatser. Övriga uppgifter inom nämndens verksamhetsområde, däribland hemtjänst sen 1 april 2020, anges i reglemente fullgöras av utomstående aktörer enligt beställning



från socialnämnden eller inom ramen för av kommunfullmäktige godkända kundvalssystem. Socialnämnden får upprätta och teckna avtal samt övriga överenskommelser inom nämndens ansvarsområde.

*Delegationsordning för socialnämnden i Danderyds kommun* har senast reviderats av nämnden vid sammanträde 2019-12-02 § 152. I delegationsordningen anges vilka beslut som delegerats, eventuellt tillämpligt lagrum samt vilken funktion som får besluta i delegerat ärende. Delegationsordningen innehåller vidare information om vad delegation innebär, under vilka förutsättningar beslut inte omfattas av delegation samt hur fattade delegationsbeslut ska återrapporteras till nämnd. Av delegationsordning framgår att socialdirektör har rätt att fatta beslut i alla till tjänsteman delegerade ärendegrupper enligt delegationsordningen. Socialdirektör har också rätt att skriva under de handlingar som ska skrivas under av behörig firmatecknare.

Socialkontoret har totalt 4 avdelningar och en stab. Kontorets avdelningar är vård och omsorg vilken avser kommunens egen regi, avdelningarna familj respektive vuxen vilket är två avdelningar inom individ och familjeomsorgen, avdelningen för äldre och personer med funktionsnedsättning samt en stab med funktioner som arbetar över hela kontoret. Avdelningschefer för IFO familj, IFO vuxen samt Äldre och funktionsnedsättning har budgetansvar. För avdelningen vård och omsorg finns 5 verksamhetschefer, 3 inom äldreomsorgen och 2 inom LSS. Dessa verksamhetschefer har budgetansvar inom denna avdelning.

#### 2.4.2. Bedömning

Revisionsfrågan bedöms **delvis uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Övergripande styrmodell för kommunen har fastställts i *Riktlinjer mål- och styrmodell* samt de nya ekonomistyrningsprinciperna.
- Reglementen och delegationsordningar för utbildningsnämnden och socialnämnden har reviderats inom ett år per granskningstillfället (november 2020).
- Arbete med att tydliggöra rektorers budgetansvar har pågått inom bildningsförvaltningen under 2020.
- Dokumentation av nämndspecifika rutiner och riktlinjer skulle ytterligare tydliggöra ansvar och befogenheter.

### 2.5. Revisionsfråga 5

---

#### *Har nämnderna en god prognossäkerhet?*

---

##### 2.5.1. Iakttagelser

Av tabell 1 nedan framgår att både socialnämnden och utbildningsnämnden vid samtliga redovisade delårs- och helårsuppföljningar åren 2017–2020 har en prognostiserad eller faktisk negativ avvikelse mot budget. Framförallt år 2019 noteras avvikelser om -15,3 mnkr för utbildningsnämnden respektive -16,4 mnkr för socialnämnden per helåret. Utbildningsnämnden har vidare från och med budgetuppföljningsprognos per mars 2020 prognostiserat ett underskott mot budget per helåret. Prognostiserad negativ avvikelse mot budget per helåret har successivt minskat under året. Från -21,3 mnkr i budgetuppföljning per mars till -19,4 mnkr i budgetuppföljning per juli och -17,9 mnkr i delårsrapport per augusti. Underskottet motsvarar cirka 2 procent av utbildningsnämndens budget.

Båda nämnderna arbetade under 2019 med åtgärdsprogram för budget i balans. Utbildningsnämnden har fortsatt och utvecklat detta arbete under år 2020.

Tabell 1 – Prognostiserad och faktisk avvikelse mot budget per helår, åren 2017–2020, i mnkr

|   | Bud-<br>get<br>2017 | Delår<br>per<br>jun<br>2017 | Års-<br>bokslut<br>2017 | Bud-<br>get<br>2018 | Delår<br>per<br>jun<br>2018 | Års-<br>bokslut<br>2018 | Bud-<br>get<br>2019 | Delår<br>per<br>aug<br>2019 | Års-<br>bok-<br>slut<br>2019 | Bud-<br>get<br>2020 | Delår<br>per<br>aug<br>2020 |
|---|---------------------|-----------------------------|-------------------------|---------------------|-----------------------------|-------------------------|---------------------|-----------------------------|------------------------------|---------------------|-----------------------------|
| Utbildningsnämnden  | 852,4               | -6,4                        | <b>-2,3</b>             | 879,4               | -6,9                        | <b>-6,2</b>             | 884,8               | -13,8                       | <b>-15,3</b>                 | 881,2               | -17,9                       |
| Socialnämnden   | 591,9               | -17                         | <b>-7,6</b>             | 619,9               | -5,6                        | <b>-1,8</b>             | 627,2               | -20,2                       | <b>-16,4</b>                 | 642,6               | -0,8                        |
| <b>Avvikelse prognos per delår mot utfall per helåret</b> |                     |                             |                         |                     |                             |                         |                     |                             |                              |                     |                             |
| Utbildningsnämnden  |                     |                             | <b>4,1</b>              |                     |                             | <b>0,7</b>              |                     |                             | <b>-1,5</b>                  |                     |                             |
| Socialnämnden   |                     |                             | <b>9,4</b>              |                     |                             | <b>3,8</b>              |                     |                             | <b>3,8</b>                   |                     |                             |

Tabell 1.1. – Avvikelse prognos per delår jmf. årsbokslut procentuell budgetavvikelse

|                    | Delår<br>per<br>jun<br>2017 | Årsbok-<br>slut 2017 | Avvi-<br>kelse % | Delår<br>per<br>jun<br>2018 | Årsbok-<br>slut 2018 | Avvi-<br>kelse % | Delår<br>per<br>aug<br>2019 | Årsbok-<br>slut 2019 | Avvi-<br>kelse % | Delår<br>per<br>aug<br>2020 |
|--------------------|-----------------------------|----------------------|------------------|-----------------------------|----------------------|------------------|-----------------------------|----------------------|------------------|-----------------------------|
| Utbildningsnämnden | -0,8%                       | -0,3%                | <b>0,5%</b>      | -0,8%                       | -0,7%                | <b>0,1%</b>      | -1,6%                       | -1,7%                | <b>-0,2%</b>     | -2%                         |
| Socialnämnden      | -2,9%                       | -1,3%                | <b>1,6%</b>      | -0,9%                       | -0,3%                | <b>0,6%</b>      | -3,2%                       | -2,6%                | <b>0,6%</b>      | -0,1%                       |

Av tabell 1.1 ovan framgår att utbildningsnämndens genomsnittliga avvikelse mellan prognostiserat helårsresultat per delårsbokslutet och faktiskt helårsresultat är i cirka 0,27 procent över perioden 2017–2019. Motsvarande siffra för socialnämnden är cirka 0,93 procent. För samtliga år 2017–2019 är nämndernas avvikelse i procent av nämndens budget per helåret bättre än det prognostiserade helårsresultatet i delårsbokslutet.

### 2.5.2. Bedömning

Revisionsfrågan bedöms **uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Utbildningsnämndens genomsnittliga procentuella avvikelse mellan prognostiserat helårsresultat per delårsbokslut och faktiskt helårsresultat är endast 0,27 procent.
- Socialnämndens genomsnittliga procentuella avvikelse mellan prognostiserat helårsresultat per delårsbokslut och faktiskt helårsresultat är endast 0,93 procent.

## 2.6. Revisionsfråga 6

### Säkerställer nämnder en löpande kunskap om ekonomiskt läge?

#### 2.6.1. Iakttagelser

En tidplan avseende verksamhetsåret 2020 har tagits fram som stöd till kommunstyrelsen och nämnder avseende när under verksamhetsåret olika uppföljningar och planeringsunderlag för kommunens budgetarbete ska vara framtagna. Tidplanen anger när underlag ska inrapporteras i hypergene eller direkt till ekonomiavdelning eller kommunledningskontoret (KLK) samt när ansvarig nämnd ska behandla ärendet. Slutligen anges när kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) samt kommunstyrelsen ska behandlat ärendet. Tidplanen omfattar årsredovisning 2019, budgetuppföljningar per februari, mars och juli samt delårsbokslut per augusti. Vidare anges datum för planeringsförsättningar för budget 2021 samt när olika instanser ska anta budget 2021 och plan 2022–2023.

Av genomförd protokollgenomgång för socialnämnden och utbildningsnämnden framgår att nämnderna under 2020 följt upp sin ekonomi genom månadsrapporter per mars, juli och genom delårsrapport per augusti. Vidare framgår att nämnderna under granskad period 2019 följde upp näm-

dens ekonomiska utfall och prognos per månadsrapport med prognos 5 2019 per 30 september samt i Årsredovisning för nämnden per helåret. Samtliga dessa rapporter beslutas efter godkännande av nämnden överlämnas till kommunstyrelsen. Vid sakgranskning framkommer att månadsrapport även har tagits fram för februari månad men att den utifrån tidplan fastställd av KLK inte behövt behandlas i nämnd utan skickats direkt till kommunstyrelsen.

Åtterrapporering inom ramen för ordinarie budgetuppföljningsprognoser beskrivs ha förbättrats år 2020 jämfört tidigare framförallt genom ett tydligare fokus på den ekonomiska åtterrapporeringen och en mer likartad struktur.

Utbildningsnämnden har utöver ovan beskrivna löpande åtterrapporeringar tagit del av följande uppföljning eller information avseende nämnds ekonomiska läge under 2020, per september 2020:

- Åtgärdsplan för hur utbildningsnämndens verksamhet långsiktigt ska nå en budget i balans, 2020-02-05 § 2
- Information: Månadsrapport med helårsprognos – februari 2020, 2020-03-18 § 18
- Årsredovisning produktionsutskottet 2019, 2020-03-18 § 19
- Plan för åtgärder för att få en budget i balans inkluderat med en översyn av långsiktig förskole/skolorganisation i Danderyds kommun, 2020-03-18 § 21
- Uppdrag: Plan för åtgärder för att få en budget i balans inkluderat med plan för översyn av långsiktig förskole/skolorganisation i Danderyds kommun, 2020-04-29 § 35
- Uppföljning av utbildningsnämndens åtgärdsplan för att nå en budget i balans, 2020-09-02 § 71

Samtliga uppföljningar i ovan lista beslutas i samband med att ärendet behandlas att överlämnas till kommunstyrelsen.

Av protokollgenomgång framgår ej att socialnämnden har tagit del av någon ytterligare uppföljning eller information avseende nämndens ekonomiska läge under 2020, per september 2020. Av protokollgenomgång framgår dock att en stående punkt vid nämndens sammanträden är Socialdirektören informerar samt inkomna handlingar.

### 2.6.2. *Bedömning*

Revisionsfrågan bedöms **delvis uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Riktlinjer för kommunstyrelsen och nämndernas uppföljningsprocess är fastställda i kommunens nya ekonomistyrningsprinciper. En checklista för när under året olika politiska instanser ska behandla planerings- och uppföljningsunderlag är framtagen. Följsamhet till denna checklista är överlag god.
- Vi noterar dock att varken utbildningsnämnden eller socialnämnden har godkänt eller översänt budgetuppföljningar per februari till kommunstyrelsen. Formell uppföljning av nämndernas ekonomi har därmed endast skett vid 3 av 4 fastställda tidpunkter under 2020. Dock noteras att utbildningsnämnden vid flera tillfällen under året tar del av information och rapportering avseende pågående åtgärdsprogram. Rapportering avseende dessa görs i särskilda ärenden.
- Åtterrapporering inom ramen för ordinarie budgetuppföljningsprognoser beskrivs ha förbättrats år 2020 jämfört tidigare framförallt genom ett tydligare fokus på den ekonomiska åtterrapporeringen och mer likartad struktur.

## 2.7. Revisionsfråga 7

### Vidtar nämnderna åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?

#### 2.7.1. Lakttagelser

##### Utbildningsnämnden

En utmaning för nämndens planering och ekonomistyrning är att kommunens befolkningsprognoser under ett flertal år beskrivs ha prognostiserat ett för högt antal barn och elever än faktiskt utfall. Detta gynnade kortsiktigt nämndens ekonomi men beskrivs nu lett fram till att kommunen har ett överskott på skolplatser. Som framgår av revisionsfråga 5 ovan har utbildningsnämnden gått med underskott mot budget såväl 2019 som 2020.

Utifrån prognostiserat underskott för produktionsutskottet 2019 beslöt kommunstyrelsen 2019-11-25 § 169 att ge bildningsförvaltningen i uppdrag att inkomma med en åtgärdsplan för hur produktionsutskottet långsiktigt ska nå en budget i balans. I och med att produktionsutskottet avvecklades 2020-01-01 övergick uppdraget att följa upp denna åtgärdsplan till utbildningsnämnden. Som framgår av revisionsfråga 6 ovan har utbildningsnämnden under 2020, per september, vid 4 tillfällen behandlat ärenden som avser antingen uppdrag att: ta fram, följa upp arbetet med eller beslut om åtgärdsplan för att adressera prognostiserade underskott 2020 och långsiktig budget i balans.

- Nämnden beslutar **2020-02-05 § 2** att godkänna presenterad rapport om åtgärdsplan för hur utbildningsnämndens verksamhet långsiktigt ska nå en budget i balans. Nämnden beslutar vidare att uppdra bildningsförvaltningen att till nämndens sammanträde 2020-03-18 återkomma med en plan för översyn av en långsiktig förskole/skolorganisation i Danderyds kommun. Nämndens åtgärdsplan utgår både från detta uppdrag och ett uppdrag från kommunstyrelsen till tidigare produktionsutskottet att ta fram plan för budget i balans 2019-11-25 § 169.
- Nämnden beslutade **2020-03-18 § 21** att godkänna *Plan för översyn av en långsiktig förskole/skolorganisation i Danderyds kommun*. Av tjänsteskrivelse till ärendet framgår att det efter genomförande av framtagna åtgärdsplan 2019 fortsatt återstår ett ofinansierat underskott inom nämndens enheter om 12 mnkr. Orsaken till detta beskrivs vara att flera enheter brottas med en obalans när det gäller tillgång och efterfrågan på förskole- respektive skolplatser<sup>9</sup>, där tillgången är större än efterfrågan. Detta förhållande beskrivs medföra höga lokalkostnader samt också ekonomiskt ineffektivt små barn- och elevgrupper med hög personalkostnader som följd. Bildningsförvaltningen föreslår därför att de i samråd med tekniska förvaltningen gör en genomlysning av kommunens samtliga förskole- och skollokaler. Syftet anges vara att fastställa vilka lokaler som på längre sikt lämpar sig för förskole- respektive skolverksamhet ur ett pedagogiskt, ekonomiskt och arbetsmiljömässigt perspektiv. Detta arbete ska samordnas med lokalförsörjningsplan, uppdraget att utjämna skolplatser i Djursholm samt byggnadsnämndens nya uthyrningsstrategi.
- Vid sammanträde **2020-04-29 § 35** tog nämnden del av och beslutar godkänna plan för åtgärder för att få en budget i balans inkluderat en plan för översyn av en långsiktig förskole/skolorganisation. Nämnden beslutar dock att den inte vid mötet tar ställning till de enskilda tänkbara förslagen inom effektiviseringar och besparingar som beskrivs i tjänsteskrivelse till ärendet. Totalt presenteras 11 punkter med förslag på åtgärder. Presenterade åtgärdsplaner är övergripande formulerade och beräknad ekonomisk effekt år 2020 anges inte för samtliga.

Vid sammanträde 2020-04-29 § 34 behandlas nämndens budgetuppföljning mars 2020. Bilagt ärendet är: *Åtgärdsplan per 2020-03-31 – Utbildningsnämnden* är framtaget utifrån

<sup>9</sup> I kommunens delårsrapport per augusti 2020 anges till exempel att det i Djursholm beräknas finnas ett överskott om 300–400 skolplatser. I delårsrapporten samt intervjuer beskrivs att Svalnässkolan har tagits över av fristående skolhuvudman vilket minskat skolplatsöverskottet med 100 platser.

stöddokumentet: *Åtgärdsplan 2020 – xxnämnd* (se bilaga 1). Åtgärdsplanen uppfyller dock inte angiven instruktion att varje aktivitet ska värderas och att summan av alla aktiviteter ska täcka åtgärdsbehovet. Åtgärdsplanen redogör heller inte för de 11 åtgärdsplaner som behandlats av utbildningsnämnden vid sammanträde 2020-04-29 § 35.

- Nämnden beslutade **2020-09-02 § 71** att förvaltningen i sitt fortsatta arbete ska fokusera på punkter 4–10<sup>10</sup> och att punkter 1–3<sup>11</sup> och 11<sup>12</sup> ska lämnas därhän. Nämnden beslutade vidare att ändra formuleringen i punkt 6 i åtgärdsplan till: "*i samarbetet med fastighetsnämnden och kommunstyrelsen arbeta för en ändrad hyresmodell så att inte enskilda enheter behöver bekosta tomställda lokaler eller paviljonger som inte används*". Av bilagda underlag till nämndens beslut framgår vilka insatser bildningsförvaltningen gjort per punkt samt anges uppskattningar av ekonomisk effekt av ett antal men inte samtliga föreslagna åtgärder med fokus på år 2021. Total uppskattad ekonomisk effekt år 2021 uppgår till åtminstone 11,1 mnkr. Vidare anges att personal motsvarande nio tjänster, motsvarande 6,3 mnkr i helårseffekt, identifierats som möjliga för effektivisering. Dessa personalminskningar anges dock i flera fall utgöra delar av tjänster, vilket medför svårigheter att nå full besparingseffekt. I samband med denna uppföljning lyfts behovet av mer övergripande och strategiska åtgärder för att på kortare och längre sikt uppnå en budget i balans för verksamheterna i egen regi.

Strategiska åtgärder för långsiktig budget i balans avseende utbildningsnämndens förskole- och skolverksamhet i egen regi beskrivs i intervju i huvudsak vara den pågående översynen av kommunens hyresmodell samt en pågående översyn av skolpengens konstruktion och nivå. Beslutsprocessen avseende uppdraget att se över kommunens hyresmodell har beskrivits ovan. Uppdraget att se över skolpengens konstruktion och nivå fastställdes av kommunstyrelsen 2019-06-11 § 105. Nämnden tog vid sammanträde 2020-09-02 § 75 del av rapport: *Översyn av skolpengens konstruktion och nivå*. Rapporten syftar till att lägga grund för en uppdaterad resursfördelningsmodell avseende kommunens skolpeng. Rapporten omfattar en analys av kommunens huvudsakliga kostnadsområden avseende förskole- och skolverksamheten samt hur dessa fördelar sig mellan kommunens skolor och jämfört andra kommuner. Av redovisningen framgår att kommunens kostnad för lokaler i kommunal grundskola per elev inte sticker ut i jämförelse med ett urval av kommuner i Stockholmsområdet. Dock visar analysen att kommunens kostnad för undervisning i kommunal grundskola per elev är den högsta i kommunjämförelseurvalet om totalt 16 kommuner. Avseende verksamhetens lokalkostnader visar analysen att budgeterad hyra per faktisk elev är cirka 9,6 procent högre än den per kapacitetselev. Analysen visar vidare att finns en skillnad mellan kommunens skolor avseende hur stor andel av elevpengen som går till lokalkostnader. Från Mörby och Kevinge där andel är 18,8 procent till Vasa där andelen är 23,7 procent. Analysen anger slutligen att det för en långsiktigt hållbar styrning är av vikt att bildningsförvaltningen på ett mer omfattande sätt dokumenterar och följer upp de kostnadsslag som grundbeloppet i skolpengen består av.

---

<sup>10</sup> Punkter 4: minska antalet skolor och öka kapaciteten per skola.

Punkt 4: öka flexibiliteten i användandet av byggnader för att kunna hantera ett växlande antal elever.

Punkt 5: förändra detaljplaner så att outnyttjade lokaler kan användas till annat under tid då lokalerna inte behövs/finns som resurs inför en eventuell ökning av antalet elever.

Punkt 6: ändra hyresmodell så att inte enskilda enheter behöver bekosta tomställda lokaler eller paviljonger som inte används.

Punkt 7: Ökad undervisningstid för lärare

Punkt 8: pedagogiska tjänster delas mellan skolan i ännu större utsträckning genom en ökad planering och samverkan vid schemaläggning

Punkt 9: utökad användning av fritidspersonal inom skolan, exempelvis som vikarier, eller elevassistenter på förmiddagar och vid lunch.

Punkt 10: minska omfattning av, och centralisera vissa tjänster. Exempelvis inom elevhälsa, vaktmästeri, bibliotek, administration och ledning.

<sup>11</sup> Punkt 1: minska löneglidningen genom att sänka kompetenskrav vid nyanställningar.

Punkt 2: minska lärartätheten.

Punkt 3: minska antalet skolor och öka kapaciteten per skola.

<sup>12</sup> Punkt 11: anställa HR-konsult för att stödja och följa upp enheternas arbete för en följsam kompetensförvärvning och för att säkerställa att åtgärder vidtas enligt plan.

## Socialnämnden

Som beskrivits under revisionsfråga 5 ovan så har socialnämnden tagit del av månadsrapporter per mars och juli samt delårsrapport per augusti hittills under 2020. I månadsrapporten per mars prognostiseras nämnden ett underskott mot budget per helåret om -6,5 mnkr. I månadsrapporten per juli respektive delårsrapporten per augusti har dock nämndens prognostiserade helårsresultat mot budget förbättrats och uppgår till -0,4 mnkr respektive -0,8 mnkr.

Av genomförd protokollgenomgång framgår ej att socialnämnden har vidtagit några särskilda åtgärder utifrån den negativa helårsprognosen redovisad i månadsrapport per mars. Av genomförd protokollgenomgång för kommunstyrelsen framgår vidare att styrelsen vid sammanträde 2020-05-18 § 70 beslutat att prognostiserat underskott för socialnämnden 2020 inte föranleder att nämnden behöver ta fram någon åtgärdsplan. Detta eftersom nämndens prognostiserade underskott mot budget bedöms bero på sådana omständigheter och vara av sådan karaktär att nämnden inte har rådighet över dem. I intervju beskrivs att det beror på att nämndens underskott var hänförligt till avveckling av hemtjänst i egen regi. Nämnden beslutade i april 2019 att den hemtjänstverksamheten i egen regi skulle avvecklas. Beslut att godkänna socialnämndens beslut beskrivs i intervju fattats av kommunfullmäktige i oktober 2019 vilket medförde att processen blev förskjuten och att avvecklingskostnader fanns kvar även under år 2020. Kommunstyrelsen bedömde utifrån detta att socialnämndens prognostiserade underskott utgjordes av förskjuten avvecklingskostnad och att nämnden därmed inte behövde vidta någon åtgärd utifrån den. Nämndens hemtjänstverksamhet upphörde per den 1 maj 2020 och beslut om avvecklingen anges i återrapportering avseende ärendet till nämnden 2020-06-16 § 57 fattas i syfte att tillse en långsiktig budget i balans. I ärenderedogörelse framgår att nämndens hemtjänstverksamhet i egen regi under perioden 2010–2018 gått med underskott mot budget samtliga år. Underskottet har varierat i storlek men uppgick i genomsnitt till -6,5 mnkr per år under perioden 2010–2018.

### 2.7.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan **delvis uppfylld**.

- Utbildningsnämnden har genomgående under år 2020 prognostiserat en negativ budgetavvikelse per helåret. Beslut om och arbete med åtgärdsplaner har varit pågående under hela verksamhetsåret.
- Utbildningsnämnden har vid sammanträde per september beslutade om vilka konkreta åtgärder som ska genomföras för långsiktig budget i balans. Vi noterar att det för en del men inte samtliga beslutade åtgärder anges förväntad ekonomisk effekt år 2020 och eller år 2021.
- En utredning om utbildningsnämndens lokalsituation och hyresmodell samt om hur kommunens skolpeng ska vara utformad är pågående. Dessa två utredningar beskrivs adressera två viktiga utmaningar för att nämnden ska ha förutsättningar att nå en långsiktig budget i balans.
- Socialnämndens verksamhet prognostiserades i månadsrapport per mars en negativ avvikelse per helåret. Då avvikelsen beskrivs bero på en fördröjning i avvecklingen av egen regis hemtjänstverksamhet är den inte grund för framtagande av åtgärdsplan enligt kommunens nya ekonomistyrningsprinciper.



## 2.8. Revisionsfråga 8

*Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?*

### 2.8.1. Iakttagelser

#### Kommunstyrelsens löpande uppföljning (uppsikt)

I kommunens nya ekonomistyrningsregler anges att kommunstyrelsen fortlöpande ska följa upp nämndernas verksamhet. Respektive nämnd ska vid minst 4 tillfällen per år tillstålla kommunstyrelsen en helårsprognos över det ekonomiska utfallet.

Av genomförd protokollgenomgång för kommunstyrelsen framgår att styrelsen under 2020 följt upp Danderyds kommuns ekonomi genom månadsrapporter per februari, mars, juli och genom delårsrapport per augusti. Kommunstyrelsen godkänner samtliga dessa rapporter i samband med att respektive ärende behandlas.

Kommunstyrelsen har utöver ovan beskrivna löpande återrapporteringar tagit del av följande uppföljning eller information avseende kommunens eller de kommunala bolagens ekonomiska läge under 2020, per september 2020:

- Information om preliminärt ekonomiskt resultat för 2019, 2020-02-10 § 31
- Årsredovisningar 2019 för Djursholms AB, Studievägens Fastigheter AB, Stockholms brandförsvär, 2020-04-20 § 62,64

#### Åtgärder utifrån ekonomiskt underskott

Av genomförd protokollgenomgång avseende kommunstyrelsen framgår att kommunstyrelsen i samband med budgetuppföljning med helårsprognos per februari 2020, 2020-04-20 § 50 beslutar att när en nämnd lämnar en negativ prognos, oavsett belopp, ska nämnden skriva en åtgärdsplan. För detta ska föreslagen utformning av åtgärdsplan som kommunledningskontoret har tagit fram användas.

Inom ramen för samma ärende beslutar även kommunstyrelsen att utbildningsnämnden ska ta fram en åtgärdsplan för att adressera prognostiserade underskott. Åtgärdsplanen ska lämnas till kommunledningskontoret i samband med kvartalsrapporten för mars månad. Nämndens ordförande och förvaltningschef ska presentera åtgärdsplanen för kommunstyrelsen. Åtgärdsplanen beskrivs i intervju komplettera det uppdrag som kommunstyrelsen vid sammanträde 2019-11-25 § 169 beslutade att ge produktionsutskottet, vilket innebar att produktionsutskottet senast per den 29 november 2019 skulle inkomma till kommunledningskontoret med en åtgärdsplan för hur produktionsutskottets verksamhet långsiktigt ska nå en budget i balans. Arbetet med denna åtgärdsplan beskrivs ha övertagits av utbildningsnämnden i och med att utbildningsnämnden övertog det tidigare produktionsutskottets ansvar för kommunens förskole- och grundskoleverksamhet i egen regi från den 1 januari 2020.

Kommunstyrelsen behandlar budgetuppföljning med helårsprognos per mars 2020 vid sammanträde 2020-05-18 § 70. I samband med denna uppföljning beslutar kommunstyrelsen att fastighetsnämnden utifrån prognostiserat underskott mot budget per helåret ska upprätta en åtgärdsplan. Denna ska överlämnas till kommunledningskontoret samt ska nämndens ordförande och förvaltningschef föredra åtgärdsplanen för kommunstyrelsen vid budgetuppföljningen per juli månad. Inom ramen för samma ärende beslutar även kommunstyrelsen att tekniska nämnden och socialnämnden ej ska upprätta åtgärdsplaner utifrån de underskott som nämnderna prognostiserar. Detta mot bakgrund av att nämndernas prognostiserade underskott bedöms bero på sådana omständigheter och vara av sådan karaktär att nämnderna inte har rådighet över dem.

Motiveringen till att socialnämnden inte har rådighet över sitt prognostiserade underskott har redogjorts för under revisionsfråga 7 ovan. Tekniska nämnden anges sakna rådighet över sitt pro-

gnostiserade underskott mot bakgrund av framförallt lägre intäkter från parkering och parkeringsböter med anledning av pågående pandemi.

Kommunstyrelsen har tagit del av följande uppföljning eller information avseende utbildningsnämndens och fastighetsnämndens åtgärdsplaner vid följande tillfällen under 2020, per september 2020:

- Uppföljning av utbildningsnämndens åtgärdsplan för att nå en ekonomi i balans, 2020-05-18 § 68, 2020-06-15 § 95, 2020-09-21 § 114
- Uppföljning av fastighetsnämndens åtgärdsplan för att nå en ekonomi i balans, 2020-06-15 § 92, 2020-09-21 § 115

Vid av uppföljning av fastighetsnämndens åtgärdsplan vid kommunstyrelsens sammanträde 2020-09-21 §115 konstaterar kommunstyrelsen att de åtgärder som redovisas medför att fastighetsnämnden kommer att nå en budget i balans under 2020. Kommunstyrelsen noterar i samband med uppföljning av utbildningsnämndens åtgärdsplan vid sammanträde 2020-10-19 § 137 att det utifrån utbildningsnämndens åtgärdsplan inte finns förutsättningar för nämnden att uppnå en budget i balans för år 2020. Kommunstyrelsen bedömer dock i samband med detta att nämnden har förutsättningar för att uppnå budget i balans år 2021.

Kommunstyrelsen tog vidare vid sammanträde 2020-10-19 § 138 del av återrapportering om rapport för Översyn av skolpengens konstruktion och nivå. Styrelsen beslutade i samband med ärendet att utbildningsnämnden senast den 30 april 2021 ska återrapportera till kommunstyrelsen om det vidare arbetet med översynen av skolpengens konstruktion och nivå.

### Prognossäkerhet – kommunstyrelsen

I tabell 2 nedan redovisas budgeterat resultat samt utfall mot budget för Danderyds kommun åren 2017-2019 samt till och med delåret 2020. I tabell 2.1 nedan redovisas procentuell avvikelser mot budgeterat resultat eller budget för motsvarande period.

Tabell 2 – Prognostiserad och faktisk avvikelse mot budget per helår, åren 2017–2020, i mnkr

|   | Budget 2017 | Delår per jun 2017 | Årsbokslut 2017 | Budget 2018 | Delår per jun 2018 | Årsbokslut 2018 | Budget 2019 | Delår per aug 2019 | Årsbokslut 2019 | Budget 2020 | Delår per aug 2020 |
|---|-------------|--------------------|-----------------|-------------|--------------------|-----------------|-------------|--------------------|-----------------|-------------|--------------------|
| Danderyds kommun, jmf årets resultat                      | 105,4       | -70,6              | -121,6          | 0,2         | -0,2               | -78,6           | 11,4        | -90,7              | -79,7           | 158,7       | 19,7               |
| Danderyds kommun, jmf balanskravsresultat*                | 100,4       | -70,6              | -121,6          | 0,2         | -0,2               | -93,1           | 11,4        | -111,6             | -91,1           | 158,7       | 17,2               |
| <b>Avvikelse prognos per delår mot utfall per helåret</b> |             |                    |                 |             |                    |                 |             |                    |                 |             |                    |
| Danderyds kommun  |             |                    | -51             |             |                    | -78,4           |             |                    | 11              |             |                    |
| Danderyds kommun balanskravsresultat*                     |             |                    | -51             |             |                    | -92,9           |             |                    | 20,5            |             |                    |

\*Skillnaden mellan prognostiserat resultat för årets resultat och resultat efter balanskravet förklaras med marknadsvärdet av kommunens externa medelförvaltning.

Tabell 2.1. – Avvikelse prognos per delår jmf. årsbokslut procentuell budgetavvikelse

|  | Delår per jun 2017 | Årsbokslut 2017 | Avvikelse % | Delår per jun 2018 | Årsbokslut 2018 | Avvikelse % | Delår per jun 2019 | Årsbokslut 2019 | Avvikelse % | Delår per aug 2020 |
|--|--------------------|-----------------|-------------|--------------------|-----------------|-------------|--------------------|-----------------|-------------|--------------------|
| Danderyds kommun*                      | 2,1%               | -1,0%           | -3%         | 0%                 | -4,5%           | -4,5%       | -4,3%              | -3,7%           | 0,6%        | 1,0%               |
| Danderyds kommun, balanskravsresultat* | 1,8%               | -1,2%           | -3%         | 0%                 | -5,3%           | -5,3%       | -5,5%              | -4,4%           | 1,1%        | 0,8%               |

\* Avvikelse beräknad mot skatter, utjämning och stadsbidrag.



Av tabell 2 ovan framgår att kommunen som helhet redovisar betydande negativa avvikelser mot budget samtliga år 2017–2019. Åren 2017 och 2018 noteras vidare ett betydligt sämre utfall per helåret än prognostiserat helårsutfall per delårsbokslutet. År 2018 är den prognostiserade budgetavvikelsen per delårsbokslutet angavs till -0,2 mnkr men där helårsutfallet blev en negativ budgetavvikelse om 78,6 mnkr samt 93,1 mnkr utifrån kommunens balanskravsresultat. Av tabell 2.1 ovan framgår vidare att det faktiska resultatet i förhållande till skatter, utjämning och statsbidrag åren 2017 och 2018 var 3 procent respektive 4,5 procent sämre än prognostiserat helårsresultat per delårsbokslutet. Motsvarande avvikelse för balanskravsresultatet åren 2017 och 2018 var 3 procent respektive 5,3 procent.

År 2019 noteras en väsentlig negativ avvikelse mot budget för både årets resultat och balanskravsresultat. Till skillnad från åren 2017–2018 framgår av tabeller 2 och 2.1 att resultatet per helåret är en mindre avvikelse än prognostiserat per delårsbokslutet.

Kommunens ackumulerade underskott enligt balanskravet uppgick per 2019-12-31 till cirka 213,0 mnkr. Kommunallagen anger att om balanskravsresultatet är negativt för ett visst räkenskapsår ska det regleras, det vill säga återställas, de närmast följande tre åren. För 2020 behöver 2017 års negativa balanskravsresultat om 16,3 mnkr regleras, 2021 ska 2018 års negativa balanskravsresultat om 91,1 mnkr regleras, och år 2022 ska 2019 års negativa balanskravsresultat om 105,3 mnkr regleras. Utifrån kommunens prognostiserade positiva balanskravsresultat på cirka 176 mnkr för 2020 beräknas hela 2017 och 2018 års negativa balanskravsresultat samt delar av 2019 års negativa balanskravsresultat regleras. Enligt prognosen återstår cirka 37,0 mnkr att reglera från 2019 års negativa balanskravsresultat och reglering ska ske senast 2022. I delårsrapporten framgår att det är kommunens ambition att reglera det negativa balanskravsresultatet redan år 2021.

Samtliga uppräknade drivande faktorer till kommunens underskott mot budget åren 2017-2019 har identifierats som centrala områden för kommunen att säkerställa en bättre styrning och kontroll av i samband med de utredningar som beskrivits under revisionsfråga 1 ovan och vilka togs fram inför och i samband med kommunens nya ekonomistyrningsprinciper.

### 2.8.2. *Bedömning*

Vi bedömer revisionsfrågan **uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Kommunstyrelsen beslutade vid sammanträde per februari att samtliga nämnder vilka prognostiserar ett negativt utfall per helåret skall ta fram och inkomma till kommunstyrelsen med en åtgärdsplan för budget i balans.
- Kommunstyrelsen har beslutat om avsteg från detta beslut avseende tekniska nämnden och socialnämnden. Bakgrunden till dessa avsteg utgår från kommunens nya ekonomistyrningsprinciper.
- Kommunstyrelsen har beslutat att utbildningsnämnden och fastighetsnämnden ska ta fram åtgärdsplaner för budget i balans och har behandlat uppföljningar av dessa planer vid flera tillfällen under verksamhetsåret.
- Fastighetsnämnden prognostiserar i uppföljning per september klara en budget i balans för helåret 2020. Utbildningsnämnden bedöms vid uppföljning av dess åtgärdsplan per oktober inte ha förutsättningar att uppnå budget i balans år 2020.
- Kommunstyrelsen följer upp och har gett utbildningsnämnden i uppdrag att utreda strukturellt viktiga frågor för nämndens ekonomi.
- Kommunen har under åren 2017–2019 haft väsentliga negativa avvikelser mot budgeterat resultat. Framförallt åren 2017–2018 har prognosen för årets resultat och balanskravsresultat vid delårsbokslut varit väsentligt mer positivt än det faktiska resultatet per helåret.

### 3. Revisionell bedömning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå samt om Socialnämnden och Utbildningsnämnden säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig.

Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsen **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå. Vi bedömer att socialnämnden och utbildningsnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning. Vi bedömer vidare att den interna kontrollen inom granskningsområdet **till stor del** är tillräcklig.

Under år 2020 har beslutats om nya ekonomistyrningsprinciper i kommunen, vilka anger riktlinjer och regler för kommunens centrala ekonomiprocesser. Kommunen behöver utifrån detta se över *Riktlinjer mål- och styrmodell* då dessa delvis är inaktuella utifrån de nya ekonomistyrningsprinciperna. I ekonomistyrningsprinciperna tydliggörs att det ska finnas ett budgeterat positivt resultatmål, dock saknar vi beskrivning av hur lämplig resultatnivå påverkas av kommunens ekonomiska ställning och investeringsbehov framåt. I ekonomistyrningsprinciperna tydliggörs vidare att nämnderna ska kompenseras fullt ut för s.k. volymförändringar. Vi anser att detta skulle kunna hanteras redan i samband med antagandet av planeringsförutsättningarna.

Under år 2019 och år 2020 har kommunen arbetat vidare både internt och genom extern utredning sett över sina ekonomiprocesser. Detta arbete fortlöper under år 2021 i syfte att åtgärda de aktuella bristerna. Nämndspecifika rutiner och riktlinjer avseende budget-, uppföljnings- och prognosarbete finns delvis för utbildningsnämnden och saknas för socialnämnden, vilket är en brist. Vi bedömer att nämndspecifika rutiner och riktlinjer utöver att skapa en mer effektiv och ändamålsenlig ekonomistyrning skulle tydliggöra ansvar och befogenheter avseende aktuella ekonomiprocesser.

Kommunens budgetprocess för år 2021 har fastställts i av kommunstyrelsen beslutade planeringsförutsättningar och det är vår bedömning att kommunstyrelsen, socialnämnden och utbildningsnämnden har verkat i enlighet med angivet årshjul.

Kommunstyrelsen beslutade vid sammanträde per februari att samtliga nämnder vilka prognostiserar ett negativt utfall per helåret skall ta fram och inkomma till kommunstyrelsen med en åtgärdsplan för budget i balans. Vår protokollgenomgång visar att såväl enskilda nämnder som kommunstyrelsen beslutar om framtagande av åtgärdsplaner samt att dessa återrapporteras vid uppstådda budgetavvikelser. För år 2020 noteras att utbildningsnämnden trots arbete med åtgärdsplan ej bedöms kunna uppnå en budget i balans per helåret. Socialnämndens verksamhet prognostiserades i månadsrapport per mars en negativ avvikelse per helåret. Då avvikelsen beskrivs bero på en fördröjning i avvecklingen av egen regis hemtjänstverksamhet är den inte grund för framtagande av åtgärdsplan enligt kommunens nya ekonomistyrningsprinciper. Kommunstyrelsen har vidare följt upp samt gett utbildningsnämnden i uppdrag att utreda strukturellt viktiga frågor för nämndens ekonomi.

Formell uppföljning av Socialnämndens och Utbildningsnämndens ekonomi har skett vid 3 av 4 fastställda tidpunkter under år 2020. Dock noteras att Utbildningsnämnden vid flera tillfällen under året tagit del av information och rapportering avseende pågående åtgärdsprogram. Rapportering avseende dessa görs i särskilda ärenden.

Prognossäkerheten för åren 2017–2019 bedömer vi som god för såväl Socialnämnden som Utbildningsnämnden. Utbildningsnämndens genomsnittliga procentuella avvikelse mellan prognostiserat helårsresultat per delårsbokslut och helårsresultat är endast 0,27 %, medan motsvarande för Soci-

alnämnden uppgår till 0,93 %. När det gäller kommunens samlade prognossäkerhet har den för perioden 2017–2019 uppvisat stora brister.

Vi bedömer att kommunstyrelsen under år 2020, för det aktuella granskningsområdet, har stärkt utövandet av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnderna. Vi konstaterar samtidigt att kommunens ackumulerade underskott enligt balanskravet uppgick till cirka 213 mnkr per 2019-12-31. Utifrån kommunens prognostiserade positiva balanskravsresultat på cirka 176 mnkr för 2020 beräknas hela 2017 och 2018 års negativa balanskravsresultat samt delar av 2019 års negativa balanskravsresultat regleras.

### 3.1. Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Att implementera kommunens nya ekonomistyrningsprinciper samt säkerställa att tillräckliga och ändamålsenliga tillämpningsanvisningar och andra stöddokument tas fram samt genomföra justeringar i *Riktlinjer mål- och styrmodell* utifrån att dokumentet i delar inte är aktuellt.
- Säkerställa implementering och genomförande avseende kvarstående samt pågående förbättringsåtgärder avseende kommunens ekonomiprocesser.
- Att se över möjligheten att redan i samband med framtagandet av planeringsförutsättningarna bedöma/beräkna volymeffekter samt nämndernas kapitalkostnader.
- Årligen utvärdera effekterna av det implicita effektiviseringskrav som följer av att löner och priser samt peng och check räknas upp med 1 procent innebär för kommunens nämnder.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi utbildningsnämnden att:

- Säkerställa att nämndens uppföljning sker i enlighet med beslutade rapporteringstillfällen.
- Se över behov av ytterligare nämndspecifika rutiner och riktlinjer avseende nämndens ekonomistyrning med utgångspunkt från de kommunövergripande regelverken.
- Säkerställa att tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder vidtas för en ekonomi i balans.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi socialnämnden att:

- Säkerställa att nämndens uppföljning sker i enlighet med beslutade rapporteringstillfällen.
- Säkerställa att nämndspecifika rutiner och riktlinjer dokumenteras och fastställs avseende nämndens ekonomistyrning med utgångspunkt från de kommunövergripande regelverken.

# 4. Bilagor

## 4.1. Bilaga 1

Tabell 1 – Noterade brister vid genomlysning av kommunens ekonomiprocesser och vidtagna åtgärder relaterat dem

| Nr. | Noterade brister   | Vidtagna förbättringsåtgärder  |
|-----|--|--|
| 1.  | <b>Ekonomistyrningsprinciperna</b> är inte förankrade i verksamheten.  | Nya ekonomistyrningsprinciper är framtagna och har fastställts av kommunstyrelsen 2020-09-21 § 132 och kommunfullmäktige 2020-10-12 § 111. De nya ekonomistyrningsprinciperna beskrivs mer i separat avsnitt nedan.  |
| 2.  | Anvisningar och rutiner kopplade till kommunens övergripande <b>budgetprocess</b> är inte tillräckligt styrande.   | Har behandlat under revisionsfråga 2 ovan.   |
| 3.  | Kommunens arbete med <b>kartläggning och dokumentation av processer och rutiner</b> är ett eftersatt område. Flera av de granskningsområden som genomlysts saknas dokumentation kring befogenheter i berörda processer.  | Ett omfattande kartläggningsarbete gällande att förbättra styrning av processer och rutiner pågår. Arbete beskrivs dock i intervju vara tidskrävande och är ännu ej slutfört. Kommunen har under 2019 och 2020 arbetat med att fastställa en lokalförsörjningsprocess samt en lokalförsörjningsplan. Ett arbete med kommunens internkontrollprocess har pågått under året och är nu färdigt. Fortsatt återstår ett arbete med kommunens investeringsprocess och exploateringsprocess, för vilka viktiga stödjande dokument fortsatt saknas. En personalresurs beskrivs i intervju ha anställts inom ekonomiavdelningen för att arbeta med dessa processer under 2021, med målet att ha nya riktlinjer ska tas fram under året.   |
| 4.  | <b>Rapportmall</b> för återrapportering av ekonomiskt resultat lämnar stort utrymme för egna anpassningar, vilket försvårar överblickbarhet och fokus på ekonomistyrningsfrågor.<br><br>a) <b>Avvikelse</b> rapporteras men hanteras sällan.<br>b) Återrapportering av vidtagna <b>åtgärder</b> för budget i balans brister vad gäller detaljnivå, nedbrytning i aktiviteter, tidsramar etc. | Ett övergripande dokument, <i>Åtgärdsplan 2020 – xxnämnd</i> , har tagits fram. Dokumentet anger en övergripande ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och den nämnd som prognostiserar en negativ avvikelse mot budget. Kommunstyrelsen ansvarar för att begära en åtgärdsplan och nämnden ansvarar för att besluta om och genomföra åtgärdsplanen. Kommunstyrelsen ansvarar för att följa upp att åtgärdsplanen är genomförd och nämnden ansvarar för att skicka åtgärdsplanen till kommunstyrelsen samt föredra åtgärdsplanen för kommunstyrelsen. I dokumentet anges vidare ett antal frågor framtagen åtgärdsplan ska besvara. Frågorna är:<br><br>- Vilka orsaker finns till den negativa prognosen? Är det av engångskaraktär?<br>- Påverkar den negativa prognosen även nästkommande år?<br>- Vilka åtgärder och på vilket sätt kommer de motverka den negativa prognosen?<br>- <i>Varje åtgärd bör vara uppdelad på olika aktiviteter.</i> |

|    |   |   |
|----|---|---|
|    |   | <p>- Varje aktivitet ska värderas och summan av alla aktiviteter ska täcka åtgärdsbehovet.</p> <p>- När ska aktiviteterna vara klara?</p> <p>- Varje aktivitet ska ha en tydlig tidshorisont.</p> <p>- Vilka resurser kommer det att krävas?</p> <p>En gemensam rapporteringsinstruktion för återrapportering i bland annat budgetuppföljningar och delårsrapport dokumenterats i rapporteringssystemet Hypergene. I instruktionerna anges övergripande vad som ska dokumenteras och kommenteras per huvudrubrik i uppföljningen, skrivregler för presentation, resultat och prognos för ekonomi och måluppfyllelse samt när uppföljningen ska vara kommunledningskontoret tillhanda. I intervju beskrivs vidare att återrapportering i samband med budgetuppföljningar och andra ekonomirapporter har blivit tydligare samt att fokuset på ekonomiskt resultat istället för beskrivningar av verksamheten har blivit tydligare under år 2020 jämfört tidigare.</p> |
| 5. | Kommunens <b>risk- och konsekvensanalyser</b> har inte på ett tydligt sätt kopplats till verksamheternas mål på kort och lång sikt. Detta tyder på en avsaknad av en tydlig och kommunicerad riskstrategi.  | Ett arbete är vid tid för granskning pågående med att revidera kommunens <i>Internkontrollreglemente</i> . Framtaget förslag på reviderat Internkontrollreglemente anger ansvarsfördelning avseende internkontroll på både politisk och tjänstepersonsnivå. Kommunen har beslutat att infört ett överskottsmål.   |
| 6. | Otydlig hantering av effekterna vid förändringar i <b>internränta, avskrivningar</b> och <b>PO</b> i budget- och prognosarbetet. Analyser och prognoser avviker sällan från budgeterade belopp. Avvikelser konstateras generellt i samband med bokslutet.   | I planeringsförutsättningar samt i de nya ekonomistyrningsprinciperna anges hur internränta och PO-pålägg hanteras inom kommunen och inom budgetprocessen. För båda dessa parametrar utgår kommunen från SKRs senast framtagna förslag. Effekten av förändringar i SKRs underlag påverkar enligt nya ekonomistyrningsprinciper nämnderna direkt eftersom det i dessa fastställs en princip om att nämnderna får uppräkningsom 1 procent per år för löner, priser och peng och check. Hur avskrivningar hanteras är dock fortsatt inte tydliggjort i varken de nya ekonomistyrningsprinciperna, planeringsförutsättningar eller budgetdirektiv för budget 2021 och plan 2022-2023.   |
| 7. | <b>Tillförlitliga pensionsprognoser</b><br>a) Aktualiseringsgraden låg (60 %)<br>b) Bristande rutiner för inrapportering av nyanställda och nya löner, har medfört:<br>i. Stora budgetavvikelser<br>ii. Missar i inrapporteringsrutiner av aktuella uppgifter till KPA.<br>c) Saknas anvisningar för hur matchning mellan medelsförvaltningen och kommunens kostnader för utbetalning av pensioner intjänade före den 1 januari 1998. Kontroll görs per årsbokslut av | Aktualiseringsgraden för kommunens pensioner har under 2020 ökat till uppemot 90 procent. Fortsatt beskrivs dock i intervju att beräkning av pensionskostnader är behäftat med osäkerhet. Osäkerhet består i att när nya medarbetare anställs kan de vara behäftade med en hög pensionsskuld sedan tidigare. I intervju beskrivs dock att kommunen inte vill undvika att anställa någon med anledning av att den har en hög pensionsskuld sedan tidigare.   |

|  |                                   |  |
|--|-----------------------------------|--|
|  | redovisningschef, personberoende. |  |
|--|-----------------------------------|--|

2021-01-28

---

*Uppdragsledare och projektledare  
Kristian Damlin*

---

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

Kommunstyrelsen  
Socialnämnden  
Utbildningsnämnden  
Kommunfullmäktige, för kännedom

## **Granskning av ekonomistyrning**

PwC har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av kommunens ekonomistyrning med särskilt fokus på socialnämnden och utbildningsnämnden. Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå samt om socialnämnden och utbildningsnämnden säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig.

Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsen **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå. Vi bedömer att socialnämnden och utbildningsnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning. Vi bedömer vidare att den interna kontrollen inom granskningsområdet till **stor del** är tillräcklig.

### **Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:**

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Att implementera kommunens nya ekonomistyrningsprinciper samt säkerställa att tillräckliga och ändamålsenliga tillämpningsanvisningar och andra stöddokument tas fram samt genomföra justeringar i *Riktlinjer mål- och styrmodell* utifrån att dokumentet i delar inte är aktuellt.
- Säkerställa implementering och genomförande avseende kvarstående samt pågående förbättringsåtgärder avseende kommunens ekonomiprocesser.
- Att säkerställa att kommunstyrelsen redan vid framtagandet av planeringsförutsättningarna bedömer/beräknar volymeffekter samt nämndernas kapitalkostnader.
- Årligen utvärdera effekterna av det implicita effektiviseringskrav som följer av att löner och priser samt peng och check räknas upp med 1 procent innebär för kommunens nämnder.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi utbildningsnämnden att:

- Säkerställa att nämndens uppföljning sker i enlighet med beslutade rapporteringstillfällen.

- Se över behov av ytterligare nämndspecifika rutiner och riktlinjer avseende nämndens ekonomistyrning med utgångspunkt från de kommunövergripande regelverken.
- Säkerställa att tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder vidtas för en ekonomi i balans.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi socialnämnden att:

- Säkerställa att nämndens uppföljning sker i enlighet med beslutade rapporteringstillfällen.
- Säkerställa att nämndspecifika rutiner och riktlinjer dokumenteras och fastställs avseende nämndens ekonomistyrning med utgångspunkt från de kommunövergripande regelverken.

För övriga iakttagelser och bedömningar hänvisar vi till revisionsrapporten ”Granskning av ekonomistyrning, januari 2021”.

Rapporten översändes härmed till kommunstyrelsen, socialnämnden och utbildningsnämnden med begäran om kommentarer till granskningsresultatet samt, för kännedom, till kommunfullmäktige. Vi vill ha styrelsens och nämndernas svar senast den 30 april 2021.

För kommunens revisorer

Folke Palmgren  
Ordförande