

Danderyds kommun

Genomlysning av ekonomiprocesser och
centrala kostnadsposter



Building a better
working world

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	6
1.1. Bakgrund till uppdraget.....	6
1.2. Uppdragets syfte	6
1.3. Tillvägagångssätt och avgränsningar	6
2. Vad karaktäriserar god ekonomistyrning?	7
3. Nulägesanalys med utgångspunkt i uppdragets frågeställningar	8
3.1. Granskning och analys av kommunens ekonomistyrningsprinciper	8
3.2. Övergripande analys av ekonomihantering av exploateringsprojekt och investeringar.....	14
3.3. Övergripande analys av pensionshantering och personalomkostnader	17
4. Identifierade brister och pågående förbättringsinitiativ	20
4.1. Identifierade brister.....	20
4.1.1. Kommunens ekonomistyrningsprinciper och riktlinjer.....	20
4.1.2. Ekonomihantering av exploateringsprojekt och investeringar	21
4.1.3. Pensionshantering och personalomkostnader (PO).....	22
4.2. Kortfattad beskrivning av pågående förbättringsinitiativ	23
5. Sammanfattande bedömning och rekommenderade åtgärder utifrån identifierade brister	24
5.1. Rekommendationer avseende kommunens ekonomistyrningsprinciper och riktlinjer	24
5.2. Rekommendationer avseende ekonomihantering av exploateringsprojekt och investeringar.....	25
5.3. Rekommendationer avseende pensionshantering och personalomkostnader	25
6. Källförteckning	26
6.1. Intervjuade funktioner	27
6.2. Dokument.....	27

Sammanfattning

I samband med de senaste två årens bokslut har Danderyds kommun konstaterat att den interna analysen av kommunens ekonomi och ekonomiprocesser till vissa delar varit bristfälliga. Under det senaste året har flertalet åtgärder vidtagits från kommunstyrelsens sida för att vända kommunens negativa resultattrend. Trots detta tyder prognoserna för innevarande år på att kommunen även 2019 går mot ett underskott. Mot denna bakgrund har EY på uppdrag av kommunstyrelsen i Danderyds kommun genomfört en genomlysning av kommunens ekonomiprocesser och centrala kostnadsposter, innefattande en översiktlig genomgång av kommunens räkenskaper, ekonomistyrningsprinciper och finansförvaltning. Syftet med genomlysningen är att identifiera eventuella brister i kommunens ekonomistyrning avseende processerna budget, uppföljning och prognos och ge förslag på förbättringsåtgärder.

Granskningen av berörda processer i Danderyds kommun, och de noteringar och iakttagelser som gjorts i samband med denna, har inte värderats eller jämförts med motsvarande processer i andra kommuner. En sådan jämförelse har inte ingått inom uppdragets omfattning och avgränsningar.

I analysen av granskade dokument och genomförda intervjuer har vi bland annat gjort följande övergripande iakttagelser:

- ▶ Kommunens övergripande ekonomistyrningsregler är i allt väsentligt väl utformade där bland annat det ekonomiska ansvaret bedöms som tydligt beskrivet. Dokumentet har dock inte reviderats sedan 2004 och är i flera avseenden föråldrat. I svaren från genomförda intervjuer påpekas brist på stödjande och styrande ekonomisk styrning i Danderyds kommun, och att de ekonomistyrningsprinciper som finns inte är förankrade i verksamheten. Dessa synpunkter tyder på en otydlighet i arbetet med övergripande mål- och ansvarsstyrning.
- ▶ Uppföljning, analys och rapportering av ekonomi till kommunstyrelsen är i flera avseenden tillfredsställande, men inte tillräckligt anpassat för att tydliggöra avvikelser, risker och till att stimulera rapportmottagarens beslutsfattande i enlighet med ekonomistyrreglerna och kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Rapportmallen lämnar stort utrymme för egna anpassningar, vilket försvårar överblickbarhet och fokus på ekonomistyrningsfrågorna. Bland annat noteras att de övergripande direktiven avseende krav på åtgärder vid budgetavvikelser inte efterlevs.
- ▶ Kommunens arbete med kartläggning och dokumentation av processer och rutiner är ett eftersatt område. Denna brist bidrar till ett större personberoende och ökad risk för fel i samband med olika rutiner och kontroller. Ett exempel på detta är matchningen av redovisade intäkter och kostnader för vissa exploateringsprojekt.
- ▶ I flera av de granskningsområden som genomlysts saknas dokumentation kring ansvar och befogenheter i berörda processer. Denna otydlighet speglas också i svaren från intervjuerna, och kan vara en bidragande orsak till brister i såväl utfallsredovisning som beräkningsunderlag i planeringsprocessen.
- ▶ Kommunens risk- och konsekvensanalyser har inte på ett tydligt sätt kopplats till verksamhetens mål på kort och lång sikt, vilket tyder på en avsaknad av en tydlig och kommunicerad riskstrategi. Mot bakgrund av kommunens totala finansiella riskbild, beaktat bland annat vissa nämnders återkommande budgetöverskridanden, osäkerheten kring slutliga skatteintäkter, låg tillförlitlighet i pensionsprognoser för att nämna några

riskområden, i kombination med vald budgetstrategi kring exploateringsprojekten och de konsekvenser denna riskexponering inneburit på ekonomin de senaste åren, anser vi att ekonomistyrningen innehållit ett högt risktagande.

Flertalet av de iakttagelser och brister som identifierats och påpekats i denna genomlysning har kommunledningen redan påbörjat ett utvecklingsarbete med. Fullskaligheten i det arbetet har inte ingått som ett led i den kartläggning som omfattas av detta uppdrag. De initiativ vi identifierat under granskningens gång redovisas under avsnitt 4.

Vid beaktande av ovan redovisade väsentliga iakttagelser och övriga påpekade brister i rapporten vill vi rekommendera kommunen att:

- ▶ Vid ekonomisk rapportering med prognoser som indikerar budgetöverskridanden alltid ta beslut om aktiva åtgärder eller begära förslag på sådana från nämnderna. För ökad måluppfyllelse kring säkerställande av effekter av åtgärdsplaner bör kommunstyrelsen dessutom ställa krav på följande viktiga förutsättningar:
 - Åtgärderna bör vara uppdelade på olika aktiviteter
 - Varje aktivitet ska ha en tydlig tidshorisont
 - Varje aktivitet ska värderas och summan av alla aktiviteter ska täcka åtgärdsbehovet
 - Kvalitetssäkring av gjorda beräkningar
 - Återrapportering bör ske enligt beslutad periodicitet och i standardiserat format
 - Utse ansvarig
- ▶ Utvärdera centrala styrande dokument enligt en beslutad periodicitet och fastslagen rutin med tydlig koppling till ägarskap och ansvar. Utvärderingen bör ske årligen men det absoluta minimikravet bör vara varje ny mandatperiod.
- ▶ Kartlägga granskade processer och dokumentera rutiner med syftet att:
 - Identifiera risker och behov av kontroller
 - Säkerställa arbetssätt för efterlevnad av lagar, föreskrifter, standarder och direktiv
 - Minska personberoende
 - Tydliggöra roller, ansvar och mandat för beslutsfattande
 - Öka förståelse för processerna
- ▶ Tillgängliggöra processbeskrivningar, direktiv och anvisningar m.m. på kommunens intranät.
- ▶ Utveckla arbetet med riskhantering som bygger på:
 - en tydlig och kommunicerad riskstrategi (kopplad till exempelvis resultatmål, hantering av exploateringsprojekt etc.)
 - en standardiserad metodik och rapportering för riskbedömning
 - konsekvensanalyser integrerade såväl i budget som uppföljningsprocessen
 - koppling mellan konsekvenser och mål
- ▶ Utveckla rapportmallarnas struktur och innehåll för en ökad tydlighet, samordning och styrning av efterfrågad och nödvändig information, med tydlig koppling till såväl ekonomistyrregler, mål och kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Exempel på sådan utveckling kan vara en kompletterande kostnadsslagsbaserad analys samt identifiering och redovisning av nyckeltal som tydligt beskriver samband mellan resursåtgång och kvalitet. I det arbetet bör även det centrala stödet utvecklas genom upprättande av

anvisningar och hjälpverktyg. Rapportutformningen och innehåll bör stimulera till aktiv styrning och beslutsfattande.

Rekommendationer avseende ekonomihantering av exploateringsprojekt och investeringar:

Ekonomihanteringen av exploateringsprojekt och investeringar kräver ett stort mått av samordning och kompetens, där tydligheten i ansvar, genomtänkta rutiner och anvisningar är viktiga förutsättningar för såväl effektivitet i planering som korrekthet i redovisning. Kommunen uppfyller delvis dessa förutsättningar. Vissa brister har dock identifierats knutna till redovisningsmässig matchning av kostnader mot erhållna intäkter för vissa exploateringsprojekt. Vi har också noterat brister i planeringsprocessens beräkningsrutiner för internräntan samt avsaknad av dokumenterade rutiner kring aktiveringen av investeringar, vilket innebär en förhöjd risk kopplad till personberoende. Mot denna bakgrund rekommenderar vi att:

- ▶ En kartläggning genomförs av processen för ekonomihantering av exploateringsprojekt med syftet att identifiera behovet av regelverk, anvisningar och checklistor där det krävs. I det sammanhanget rekommenderar vi också att säkerställa korrekt redovisning i samband med bokslutsarbetet, t.ex. genom användning av checklista med obligatorisk signering av ansvarig efter utfört moment/kontroll.
- ▶ En rutinbeskrivning och anvisning upprättas för beräkning av internräntan samt att budgetavvikelser kommenteras och relateras till nämndernas budgetutrymme vid uppföljningen.
- ▶ En rutinbeskrivning också upprättas för hanteringen av avskrivningar, med tydliga anvisningar inom rutinen. I uppföljningsrapporter bör posten framgå och analyseras.

Rekommendationer avseende pensionshantering och personalomkostnader:

I vår övergripande analys av pensionshanteringen har vi identifierat ett flertal brister. I huvudsak handlar dessa om bristande rutiner för dokumentering och rapportering av fullständiga uppgifter för anställd personal till kommunens pensionsförvaltare KPA.

Kartläggningen av den andel av personakterna för anställd personal som är uppdaterad med avseende på tidigare pensionsgrundande anställningar, den så kallade aktualiseringsgraden, är endast 60%. Detta är en mycket låg siffra som leder till missvisande kostnadsprognoser.

Från intervjuerna framförs också en upplevelse av kompetensbrist och otydlig ansvarsfördelning kopplat till pensionshanteringen. I vår granskning har vi noterat förbiseenden i inrapporteringen av nyanställda till KPA och förhållandevis stora avvikelser mellan prognostiserad/budgeterad och verklig pensionskostnad. Dessa brister kan ha en koppling till såväl otydlighet i ansvarsfördelningen som en bristande förståelse för pensionsberäkningens grunder.

Med utgångspunkt från dessa iakttagelser rekommenderar vi att:

- ▶ Förstärka kompetensen i pensionsfrågor och prioritera ett dedikerat arbete för en höjning av aktualiseringsgraden. Vi rekommenderar en lägsta målsättning kring ca 90 % som ett led i att säkerställa en högre tillförlitlighet i pensionsprognoser.
- ▶ Förtydliga och dokumentera rutiner, anvisningar och checklistor för pensionsskuldshanteringen samt även förtydliga ansvar och roller för uppdatering och inrapportering av aktuella uppgifter.
- ▶ Vi rekommenderar att rutiner och anvisningar för beräkning av PO-pålagget dokumenteras och utvecklas för att bättre svara mot kommunens löne- och avtalsförutsättningar. En kartläggning av kommunens förväntade lönekostnadsutveckling, i kombination med kunskap om förväntade lönenivåer för de anställda, skulle borge för en högre kvalitet i beslut beträffande PO-pålaggets storlek och bedömningen av pensionskostnader i budgetprocessen.

1. Inledning

Nedan återfinns en introduktion till uppdraget inklusive uppdragets bakgrund, syfte och tillämpat tillvägagångssätt.

1.1. Bakgrund till uppdraget

I samband med bokslutet 2018 och under våren 2019 har det konstaterats att den interna analysen av Danderyds kommuns ekonomi och ekonomiprocesser till vissa delar har varit bristfällig. Detta har bland annat fått till följd att inkorrekta underlag legat till grund för budgetarbete och bokslut samt att prognossäkerheten inte varit tillfredsställande.

Vid exkludering av exploateringsintäkter har kommunen de senaste fem åren redovisat underskott. Under hösten 2018 och första kvartalet 2019 har flertalet åtgärder vidtagits från kommunstyrelsens sida för att kommunens ekonomiska situation ska vändas till en stabil ekonomi med en budget i balans. Kommunfullmäktige har fattat beslut om överskottsmål för 2019 samt givit nämnderna och kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram konsekvensbeskrivningar för tänkta budgetramar 2020. Kommunen måste senast 2020 redovisa överskott motsvarande underskottet från 2017 på ca 17 mnkr och senast år 2021 redovisa överskott motsvarande underskottet för 2018 på ca 91 mkr (balanskravsresultat). Kommunledningskontoret konstaterar i månadsrapporterna innevarande år att det finns en uppenbar risk att Danderyds kommun även 2019 redovisar underskott.

Kommunstyrelsen i Danderyds kommun har därför beslutat om att genomföra en oberoende granskning av kommunens ekonomiprocesser och centrala kostnadsposter. Granskningen ska innefatta en översiktlig genomgång av kommunens räkenskaper, ekonomistyrningsprinciper och finansförvaltning.

1.2. Uppdragets syfte

Uppdragets övergripande syfte har varit att klarlägga de eventuella brister som funnits och fortfarande finns inom kommunens ekonomiprocesser, identifiera förbättringsområden och ge rekommendationer och förslag på åtgärder.

1.3. Tillvägagångssätt och avgränsningar

Genomlysningen av kommunens ekonomiprocesser och centrala kostnadsposter har delats upp i två huvudsakliga steg, kartläggning av nuläget samt analysarbete.

Genomlysningsmetoden av nulägeskartläggningen har i samråd med projektets styrgrupp avgränsats till intervjuer och dokumentstudier. Totalt har 14 intervjuer genomförts. Hela listan med intervjuade funktioner redovisas under avsnitt 6.1 och omfattar politiker, tjänstemän och förtroendevalda revisorer. Dokumentstudierna har i huvudsak innefattat granskning av styrdokument, instruktioner och anvisningar, rutinbeskrivningar samt underlag för beslut. Slutligen har en analys genomförts av kartlagt nuläge. Den sammanvägda analysen har legat till grund för rekommendationer och de åtgärder som föreslås i rapporten.

Uppdraget är avgränsat till en genomlysning av ekonomistyrningsprocessen och i den ingående processen budget, uppföljning och prognos. Genomlysningen omfattar tre huvudsakliga granskningsområden:

- ▶ Granskning och analys av kommunens ekonomistyrningsprinciper.
- ▶ Övergripande analys av ekonomihanteringen av exploateringsprojekt och investeringar.

- Övergripande analys av pensionshanteringen och personalomkostnaderna.

Projektledare på EY har varit Ranko Kaljevic. Utredaren Matilda Olsson har medverkat vid intervjuer, dokumentstudier samt analysarbete och framtagande av rapport.

2. Vad karaktäriserar god ekonomistyrning?

Ekonomistyrning avser påverkan på en organisation och dess befattningshavare för att uppnå ekonomiska mål. Styrningen handlar dels om att nå önskade resultat och dels om att skapa ett tydligt samband mellan resultat och resursåtgång. I analysen av Danderyds kommuns ekonomistyrning och ekonomistyrningsprinciper är utgångspunkten nedan ramverk med fem komponenter som definierar vad som karaktäriserar god ekonomistyrning.

Komponent	Definition
Styrnings- och kontrollmiljö	<ul style="list-style-type: none"> - Det finns en dokumenterad och implementerad styrmodell - Det finns policys och riktlinjer för väsentliga områden - Det finns kommunicerade och tillämpade ansvar och befogenheter i linje med styrmodellen - Mål på kort och lång sikt är tydliga och dokumenterade samt kommunicerade i verksamheten - Mål på kort och lång sikt är realistiska och möjliga att genomföra i relation till organisationens resursallokering och kompetens
Riskhantering	<ul style="list-style-type: none"> - Det finns en gemensam metod för riskbedömning och konsekvensanalys som är integrerad i verksamhetsplanering- och uppföljning - Den riskbedömning som genomförs är kopplad till verksamhetens mål - Det finns en tydlig och kommunicerad riskstrategi - Riskbedömning och konsekvensanalyser uppdateras vid behov
Processer och kontroller	<ul style="list-style-type: none"> - Det finns aktiviteter kopplade till identifierade risker - Det finns dokumenterade rutiner och processer som säkerställer en korrekt hantering i processerna - Det finns en väl avvägd sammansättning av kontrollaktiviteter för att förebygga och/eller upptäcka risker
Information och kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> - Det finns relevant information om ekonomi, prestationer och kvalitet - Revisionens granskningsresultat kommuniceras - Det finns rutiner för att fånga upp väsentlig extern information - Information och kommunikation avseende viktiga områden sker löpande och frekvent så att medarbetare ständigt är uppdaterade
Uppföljning och utvärdering	<ul style="list-style-type: none"> - Uppföljning och utvärdering sker systematiskt - Det finns åtgärdsplaner för avvikelser som dokumenteras och följs upp - Det finns åtgärdsplaner för revisionsnoteringar som dokumenteras och följs upp

3. Nulägesanalys med utgångspunkt i uppdragets frågeställningar

Nedanstående nulägesanalys redogör i huvudsak för de förhållanden som varit rådande fram till och med 2018. Anledningen till den tidsmässiga avgränsningen är att kommunen det senaste året igångsatt ett omfattande utvecklingsarbete relaterat till en förbättrad styrning av processer och rutiner. De förbättringsinitiativ som vi har identifierat kommenteras i kapitel 4.

3.1. Granskning och analys av kommunens ekonomistyrningsprinciper

Inom ramen för rubricerat granskningsområde ska följande frågeställningar besvaras:

- ▶ Finns tillfredsställande dokumenterade styrprinciper och riktlinjer för kommunens ekonomistyrning och uppföljning?
- ▶ Sker en tillfredsställande uppföljning och rapportering samt analys av ekonomi och resultat till kommunstyrelsen?
- ▶ Finns övergripande tydlighet i budgetprocessen vad gäller anvisningar och rutiner?
- ▶ Finns dokumenterade processer och tydliga rutiner och anvisningar för uppföljnings- och prognosarbetet samt tillhörande system?
- ▶ Finns förbättringsområden i analysen av kommunens intäktsprognoser så att de blir mera tillförlitliga?
- ▶ Hanteras och beaktas effekterna vid förändringar i internränta, avskrivningar och PO i budget- och prognosarbetet på ett tydligt sätt?
- ▶ Finns rutiner för kontroll och hantering av avvikelser vid uppföljning och prognosarbetet?
- ▶ Finns rutiner och system för att kontrollera att åtgärder vidtagits?
- ▶ Finns en tydlig fördelning av arbetsuppgifter och ansvar?

Fråga: Finns tillfredsställande dokumenterade styrprinciper och riktlinjer för kommunens ekonomistyrning och uppföljning?

Kommungemensamma ekonomistyrregler finns angivna i dokumentet *"Ekonomistyrning i Danderyd"*. Kommunfullmäktige är ägare av dokumentet och senaste gången det reviderades var 2004-06-07. Ekonomistyrningen baseras på fem huvudprinciper:

- ▶ Lagar och förordningar skall följas
- ▶ Verksamheten skall styras med målangivelser
- ▶ Tillgängliga resurser utgör ram
- ▶ Befogenheter skall delegeras
- ▶ Tillämpningen skall präglas av sunt förnuft

Dokumentet behandlar principer och direktiv för bland annat ansvar och befogenheter i organisationen, kommunens planeringsmodell, ansvarsfördelning kring nedbrytning av övergripande mål, övergripande regler för uppföljning och kontroll, överskotts- och underskottshanteringsregler med mera. Nedan sammanfattas några av de bestämmelser i dokumentet som bedömts vara särskilt relevanta för denna genomlysning:

- Nämnden är ansvarig för den verksamhet som bedrivs och att de resurser som kommunfullmäktige tilldelat i budgeten används så att målen för verksamheten uppnås.
- Graden av måluppfyllelse bestäms av tillgängliga resurser. Det åligger kommunstyrelsen att fortlöpande följa verksamhetsutvecklingen. Vid konflikt mellan mål och resurser gäller resurserna.

- Kommunfullmäktige fastställer övergripande mål för verksamheten. Inom ramen för dessa samt inom ramen för tilldelade resurser fastställer nämnderna målen för sina respektive verksamhetsområden. Förvaltningschefen/resultatenhetschefen fastställer mål för avdelning eller enhet inom ramen för nämndens mål. Målen ska vara realistiska, mätbara och tidsbestämda.
- Varje styrelse och nämnd skall fortlöpande följa upp verksamheten i både verksamhetsmässiga och ekonomiska termer inom respektive ansvarsområde. Nämnderna skall minst fyra gånger per år tillstålla kommunstyrelsen en prognos över det verksamhetsmässiga och ekonomiska utfallet. Uppkomna eller förväntade avvikelser skall omgående åtgärdas och korrigeras.
- Kommunstyrelsen fastställer särskilda anvisningar för budgetuppföljningen som närmare reglerar vilka åtgärder som skall vidtas mm. Kommunstyrelsen upprättar kvartalsrapporter och delårsbokslut. Delårsbokslutet skall anmälas för kommunfullmäktige.
- Lokalförsörjning samt investeringar ägnas särskild uppmärksamhet i dokumentet. Såväl direktiv, ansvarsfördelning, övergripande planeringsprocess, redovisningsregler mm. behandlas.
- Befogenheter skall delegeras. Särskilda resultatenheter skall svara för produktionen av tjänster och service till kommuninvånarna. En bärande princip är vidare att ansvaret skall vara odelat. Ansvaret för verksamhet, ekonomi och resultat skall ligga hos en och samma befattningshavare. Av fullmäktige beviljade anslag skall i internbudget fördelas och kontosättas så att ansvars- och befogenhetsstrukturen inom förvaltningen avspeglas. Internbudgeten fastställs av respektive nämnd.
- Kommunfullmäktige beslutar om regler för taxe- och avgiftssättningen i kommunen. Fullmäktige kan delegera till nämnd eller styrelse att inom fullmäktiges anvisningar besluta om taxor och avgifter för respektive taxe- eller avgiftsfinansierad verksamhet.
- Dokumentet innehåller särskilda direktiv för produktionsstyrelsen som utgör den politiska ledningen för kommunens tjänsteproduktion i egen regi.

Analys och bedömning:

Ekonomistyrningsprinciperna ger uttryck för ett decentraliserat arbetssätt, där nämndernas ansvar och ramar för att disponera resurserna poängteras. De ekonomiska ramarna utgör en tydlig restriktion för verksamheten och vid konflikt mellan mål och resurser är det resurserna som gäller.

Verksamhetsstyrningen sker genom åtta kommunövergripande mål varav sju av dessa brutits ner i inriktningsmål och resultatmål för respektive nämnd. Uppföljning och prognos i såväl verksamhetsmässiga som ekonomiska termer skall rapporteras till kommunstyrelsen minst fyra gånger per år. Uppkomna eller förväntade avvikelser skall omgående åtgärdas och korrigeras. Oavsett delegerat ekonomiskt ansvar inom organisationen betonas nämndens ansvar för tilldelade resurser.

Med utgångspunkt från ramverket under avsnitt 2 bedöms kommunens dokumenterade ekonomistyrningsprinciper i allt väsentligt vara tydliga och väl utformade. Dokumentet har dock

inte reviderats sedan 2004 och speglar, i flera avseenden, inte rådande förhållanden. Detta indikerar brister i ansvar, rutiner och ägarskap för dokumentet. Vår uppfattning är att alla ledamöter i kommunstyrelsen ska vara införstådda med kommunfullmäktiges övergripande ekonomistyrregler. Detta ställer krav på en genomlysning av dokumentet åtminstone varje påbörjad mandatperiod, vilket vi anser vara ett absolut minimum.

Flera intervjupersoner stärker bilden av att dokumentationen som avser principer och riktlinjer för ekonomistyrning och uppföljning är bra. Dock påpekas brist på stödjande och styrande ekonomisk styrning i Danderyds kommun, och att de ekonomistyrningsprinciper som finns inte är förankrade i verksamheten. Våra slutsatser kring en sådan beskrivning är att det saknas en tydlighet i arbetet med övergripande mål- och ansvarsstyrning. Detta kan leda till passivitet kring nödvändiga beslut och bristande fokus på fullmäktiges direktiv och mål för verksamheten.

Fråga: Sker en tillfredsställande uppföljning och rapportering samt analys av ekonomi och resultat till kommunstyrelsen?

Rapportering och uppföljning av resultat sker kvartalsvis till kommunstyrelsen. I samband med delårsboksluten redovisas också måluppfyllelse av såväl verksamhetsmässiga som ekonomiska/finansiella mål.

Rapportering från nämnderna till kommunledningskontoret sker systembaserat enligt ett standardiserat format. Mallen ger dock stort utrymme för egna anpassningar från nämnderna, vilket resulterat i relativt omfattande rapporter med mycket löptext. Detta i sin tur försvårar överblickbarheten och harmoniseringen av rapporten. Ett av avsnitten i rapporten handlar om beskrivning av åtgärder vid prognostiserad budgetavvikelse. Kommentarer i detta avsnitt tenderar att vara väldigt knapphändiga från berörda nämnder och beskriver sällan tidshorisont för olika aktiviteter, aktiviteternas besparingspotential samt vem som ansvarar för genomförandet.

Kommunledningskontoret sammanfattar i sin tur nämndernas rapporter samt kommunens centrala budgetposter i ett tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen. Förutom utfall, avvikelser och årsprognos kommenteras även bedömningen av kommunens ekonomiska förutsättningar kopplat till identifierade utmaningar och risker.

Analys och bedömning:

Vår bedömning är att uppföljningen av verksamhet och ekonomi strukturellt fungerar väl. Däremot bedömer vi att de rapportmallar som används och anvisningarna till dessa inte är tillräckligt styrande. Detta har resulterat i att rapporteringen inte har varit helt enhetlig eller standardiserad över verksamheterna.

Nämndernas rapporter tenderar att bli väldigt omfattande, vilket försvårar överblickbarheten och riskerar att ta fokus från det mest väsentliga ur ekonomistyrningssynvinkel. De övergripande ekonomistyrningsprinciperna är väldigt tydliga beträffande målet om en god ekonomisk hushållning samt nämndernas ansvar att inte överskrida budgeterade resurser. Vi bedömer att rapportens utformning och anvisningar inte i tillräcklig utsträckning styr mot en tydlig återrapportering mot dessa principer och direktiv.

Kommunledningskontorets sammanfattande rapport/utlåtande till kommunstyrelsen är överlag tillfredsställande. Vi saknar dock en avvikelseanalys på övergripande kostnadsslagsnivå för att ännu tydligare åskådliggöra var de stora avvikelserna uppstått. En sådan analys utgör även ett bättre underlag för bedömning av budgetens realism i förhållande till verklig kostnadsnivå.

Noteras bör också att i analysen av måluppfyllelse avseende god ekonomisk hushållning, har inte principen om krav på åtgärder vid budgetavvikelse lyfts fram tillräckligt tydligt.

Kvartalsrapporten innehåller också ett avsnitt med en riskanalys på övergripande nivå. I det sammanhanget har oftast skatteintäcksprognosen och kommunens digitaliseringsbehov lyfts fram som de mest väsentliga riskerna och utmaningarna. Mot bakgrund av kommunens totala finansiella riskbild, beaktat bland annat vissa nämnders återkommande budgetöverskridanden, osäkerheten kring slutliga skatteintäkter, den bristfälliga analysen av internränteintäkter/kostnader för att nämna några riskområden, bedömer vi att riskbeskrivningen inte varit tillräckligt tydlig i kopplingen mot mål och konsekvenser. Detta gäller framför allt den exponering som följer av kommunens återkommande delfinansiering av verksamheternas driftskostnader med exploateringsintäkter.

Vid intervjuer beskrivs att de kvartalsrapporter som har tagits fram inte har varit transparenta vad gäller olika kostnadsposter och att det har varit svårt att ta till sig informationen i rapporterna. Det beskrivs även att kopplingen till kommunfullmäktiges och nämndernas beslutade mål har varit otydlig i rapporteringen samt att dokumentationen, särskilt avseende risk- och konsekvensanalyser, inte varit tillräcklig.

Fråga: Finns övergripande tydlighet i budgetprocessen vad gäller anvisningar och rutiner?

Budgetprocessen i Danderyd tar sin utgångspunkt i en analys av nämndernas verksamhetsberättelser i det senaste bokslutet. Denna analys är ett viktigt led i att förstå verksamheternas framtida behov inför beslut om resursfördelning i budget. Under våren året före budgetåret inhämtas all övrig information som leder fram till styrdokumentet "Planeringsförutsättningar och direktiv för budget och plan". Med utgångspunkt från dessa direktiv sammanställer nämnderna sina budgetförslag inom de ramar som fullmäktige fastställt. Detta ska ske enligt särskilda anvisningar i en mall med sammanhållen grundstruktur för alla nämnder. I sina budgetberäkningar har nämnderna vissa hjälpmedel, bland annat i form av systemstöd för beräkning av personalbudget.

Analys och bedömning

Vår bedömning är att direktiven och anvisningarna till budget och verksamhetsplan är relativt tydliga och bra. Den mall som nämnderna skall beskriva sina behov och konsekvenser i, och anvisningar till denna, lämnar väldigt stort utrymme för nämnderna själva att avgöra på vilket sätt behoven och utmaningarna beskrivs. I likhet med uppföljningsrapporterna blir beskrivningen från vissa nämnder väldigt omfattande och svåra att överblicka. Vår bedömning är att anvisningarna till mallen skulle kunna vara mera styrande beträffande nämndernas beskrivningar av måluppfyllelse, risker och utmaningar.

Nämnderna, totalt sett, har inte klarat av att bedriva sina verksamheter inom budgeterade ramar de senaste åren. Ofta är det samma nämnder som återkommande redovisar underskott. Det indikerar att budgetprocessen och de rutiner, anvisningar och hjälpmedel som ligger till grund för beräkning och presentation av resursbehoven behöver ses över och kvalitetssäkras. Ett sådant exempel är identifiering av nyckeltal som tydligt uttrycker sambanden mellan resursåtgång och förutsättningar/förändringar i verksamhetens förutsättningar.

Fråga: Finns dokumenterade processer och tydliga rutiner och anvisningar för uppföljnings- och prognosarbetet samt tillhörande system?

Kommunen har ingen dokumenterad kartläggning av processerna eller de rutiner som omfattas av uppföljnings- och prognosarbetet. Det finns dock anvisningar knutna till den mall som nämnderna ska rapportera budgetuppföljningen i. Anvisningarna liksom mallen följer i stora drag den struktur och det innehåll som används vid beskrivning av måluppfyllelse och behov i budgetprocessen. Detta i sig är bra, men även här bedömer vi att styrningen av innehållet och sättet det presenteras på kan utvecklas för att öka tydlighet, förståelse och relevans kopplat till mål. Det finns till exempel inget avsnitt i mallen där åtgärdsplaner vid befarade underskott ska redovisas.

I intervjuer beskrivs att stödet och styrningen i form av anvisningar och hjälpmedel vid framtagande av prognoser varit väldigt bristfälligt, och att respektive nämnd jobbat lokalt med detta. Systemstöd saknas helt för prognosprocessen. Det uppges också att de anvisningar och instruktioner som finns och arbetas fram inte alltid får ett önskat genomslag, vilket tros bero på svag styrning samt att ansvar, roller och befogenheter inte är tillräckligt tydligt definierade.

Hypergene, det beslutsstöd som används i uppföljningsarbetet, beskrivs som välfungerande och användarvänligt vid uppföljning av kostnader och intäkter, men att systemet inte anses lika anpassat för uppföljning gentemot budget.

Analys och bedömning:

Kommunens arbete med kartläggningar och dokumentation av processer och rutiner är enligt vår bedömning ett eftersatt område. Fördelarna med en sådan kartläggning är bland annat:

- ▶ Översikt över verksamhetens risker och kontroller
- ▶ Säkerställer arbetssätt för efterlevnad av lagar, föreskrifter, standarder och direktiv
- ▶ Minskad risk och personberoende
- ▶ Tydliga roller och ansvar
- ▶ Ökad förståelse för processerna

Enligt vår bedömning är detta ett viktigt utvecklingsområde för kommunen.

Fråga: Finns förbättringsområden i analysen av kommunens intäktsprognoser så att de blir mera tillförlitliga?

Vi uppfattar mot bakgrund av granskat material och genomförda intervjuer att kommunens rutiner för budgetering och prognostisering av intäktsposter i huvudsak är bra. Skatteintäkter och statsbidrag utgör de stora posterna, och mot bakgrund av komplexiteten i beräkningarna använder kommunen SKL:s skatteintäktsprognoser vid budgetering och prognostisering av dessa. Vi har inte uppfattat att det finns en rutinbeskrivning eller anvisningar kring hur detta görs, och huruvida kommunen gör egna antaganden med utgångspunkt från SKL:s beräkningar. Bedömningar kring befolkningsutveckling, i samband med exempelvis exploateringsprojekt, skulle kunna vara en sådan parameter som skiljer sig från SKL:s antaganden.

Analys och bedömning

Vi bedömer att det är av stor vikt att rutinen beskrivs och anvisningar för beräkningen upprättas. Detta dels för att trygga förståelsen för beräkningens grunder och dels kunna analysera och dra slutsatser från tidigare prognosavvikelser. Prognososäkerheten och riskexponeringen är påtaglig för dessa poster, varför kommunstyrelsen bör ha en uttalad riskstrategi för hanteringen av dessa risker i budgetprocessen.

Fråga: *Hanteras och beaktas effekterna vid förändringar i internränta, avskrivningar och PO i budget- och prognosarbetet på ett tydligt sätt?*

I de budget- och uppföljningsdokument vi granskat kan vi konstatera att kommentarer och analyser kring rubricerade frågeställningar är väldigt sparsamma. Vad internräntan och PO-pålägget beträffar utgår kommunen från SKL:s rekommendationer i budgetarbetet. I uppföljningen och prognoser av utfall görs få analyser under löpande år. Budgeterade årsbelopp brukar vara desamma som i prognosen för årsutfall. Det är först i bokslutet som avvikelser konstateras.

Från intervjuerna framgår att det finns brister i det beräkningsunderlag som har använts vad gäller beräkning av internränta i budgetarbetet, vilket inte har uppdagats under budgetprocessen. Det finns inga direktiv, mallar eller checklistor på hur internräntan ska beräknas.

Vad avskrivningar beträffar har det gjorts analyser av resultateffekter i samband med kommunens övergång till komponentbaserad avskrivningsprincip. Denna principförändring gjordes fr. o. m. 2016. I budgetanvisningarna konstateras vikten av att det skapas ekonomiskt utrymme för de kapital- och övriga driftskostnader som följer av kommunens höga investeringsvolym.

Analys och bedömning

Den årliga budgetavvikelsen på dessa poster är signifikant och motiverar en tydlig rapportering av effekterna och en genomlysning av orsakerna. Vi saknar en sådan analys. Kommunstyrelsen bör utreda orsakerna till budgetavvikelserna och identifiera eventuella brister i budgetberäkningarna för dessa poster.

Fråga: *Finns rutiner för kontroll och hantering av avvikelser vid uppföljning och prognosarbetet?*

Denna frågeställning har en direkt koppling till den tidigare frågan avseende uppföljning, rapportering och analys av ekonomi och resultat till kommunstyrelsen. Vi har tidigare konstaterat att kommunens arbete med att dokumentera rutiner är eftersatt. Detta gäller även här.

Analys och bedömning

Avvikelser rapporteras, men hanteras väldigt sällan. Som vi tidigare konstaterat har flera nämnder återkommande redovisat och prognostiserat underskott. Det har inte framgått att dessa förhållanden föranlett något särskilt beslut eller uttalade krav på åtgärdsplaner. Som också tidigare konstaterats är detta ett avsteg från de övergripande ekonomistyrreglerna.

Fråga: Finns rutiner och system för att kontrollera att åtgärder vidtagits?

Kommunstyrelsen har varit väldigt aktiv i sitt agerande relaterat till kommunens redovisade underskott de senaste två åren. Detta har resulterat i flera åtgärdsplaner och åtstramningar av både driftsbudget- och investeringsramar inför budgetåret 2019. Någon dokumenterad rutin eller anvisningar på hur åtgärder ska redovisas eller återrapporteras har vi inte tagit del av. Det har, enligt intervjuer, inte tagits fram någon mall för hur återrapportering av åtgärdsplanerna ska ske till kommunstyrelsen.

Från intervjuer framgår att det finns förbättringspotential vad avser både framtagande, uppföljning och återrapportering av åtgärdsplaner. Vid uppföljning av åtgärdsplaner finns inga särskilda mallar eller anvisningar och det finns ingen strikt agenda vid tillfällena för återrapportering. Det upplevs inte heller finnas tillräcklig tydlighet och struktur i åtgärdsplanerna då varje nämnd har utformat egna åtgärdsplaner

Analys och bedömning

Vi kan konstatera att kommunen trots beslut om åtgärder och åtstramningar i de ekonomiska förutsättningarna, prognostiserar med nya underskott innevarande räkenskapsår.

För ökad måluppfyllelse kring säkerställande av effekter av åtgärdsplaner ser vi följande viktiga förutsättningar:

- ▶ Åtgärderna bör vara uppdelade på olika aktiviteter
- ▶ Varje aktivitet ska ha en tydlig tidshorisont
- ▶ Varje aktivitet ska värderas och summan av alla aktiviteter ska täcka åtgärdsbehovet
- ▶ Kvalitetssäkring av gjorda beräkningar
- ▶ Återrapportering bör ske enligt beslutad periodicitet och i standardiserat format
- ▶ Utse ansvarig

Ovanstående är krav som kommunstyrelsen bör införa i uppföljningsarbetet kring åtgärdsplaner.

Fråga: Finns en tydlig fördelning av arbetsuppgifter och ansvar?

Vid analysen av tidigare frågeställningar och baserat på intervjuerna kan vi konstatera att det finns en upplevelse av otydlighet i ansvar och befogenheter inom granskade processer. Denna otydlighet innebär en risk för att uppgifter hamnar "mellan stolarna" och att väsentliga arbetsuppgifter, exempelvis kontroller och avstämningar, uteblir.

3.2. Övergripande analys av ekonomihantering av exploateringsprojekt och investeringar

Den övergripande analysen av hanteringen och uppföljningen av exploateringsprojekten och investeringarna i redovisningen bygger på följande frågeställningar:

- ▶ Finns dokumenterade, tydliga och tillförlitliga rutiner för ekonomihanteringen av exploateringsprojekten i redovisningen?
- ▶ Finns dokumenterade, tydliga och tillförlitliga rutiner för ekonomihanteringen av investeringarna i redovisningen?
- ▶ Beaktas kommunens upplåningsbehov och konsekvenser på ekonomin i budgetprocessen?
- ▶ Är rutinerna för hantering av internräntan tydlig, tillförlitlig och tillräcklig?
- ▶ Är rutinerna för hantering av avskrivningar tydlig, tillförlitlig och tillräcklig?

Fråga: Finns dokumenterade, tydliga och tillförlitliga rutiner för ekonomihanteringen av exploateringsprojekten i redovisningen?

Kommunstyrelsen beslutade om riktlinjer för exploateringsredovisningen i december 2008. I dokumentet konstateras bland annat att den praktiska hanteringen kräver ett stort mått av samordning och en tydlig rollfördelning mellan tjänstemän inom olika förvaltningar. Kommunstyrelsen beslut i ärendet innefattade bland annat uppdragen att utfärda instruktioner för den löpande redovisningen, etablera en rapportstruktur för analys och uppföljning samt tydliggöra samordning och ansvarsfördelning gällande exploateringsprocessen.

Analys och bedömning

Vi bedömer att direktiven är tydliga och beskriver komplexiteten kring exploateringsredovisningen på ett bra sätt. Någon dokumentation som relaterar till kommunstyrelsens beslut i frågan har vi inte erhållit i samband med granskningen.

Vid intervjuerna framförs att det inte finns tillräckliga riktlinjer att arbeta utifrån och att ansvarsfrågan i ekonomihanteringen av exploateringsprojekt varit otydlig. Från verksamheten beskrivs att otydligheten även speglas i regelverket för hantering av projekten. Det finns inte heller några mallar eller checklistor som underlättar eller säkerställer kvalitet i hanteringen.

I redovisningshanteringen av exploateringsprojekt har det identifierats brister. Kostnader som har redovisats i balansräkningen har inte alltid resultatförts när intäkten har kommit och det är nu ett pågående arbete att rensa i tidigare projekt. Processen för redovisningshantering av exploateringsprojekt bör därför ses över.

Fråga: Finns dokumenterade, tydliga och tillförlitliga rutiner för ekonomihanteringen av investeringarna i redovisningen?

Det finns en dokumenterad processkartläggning samt beslutsunderlagsmallar för respektive delprocess avseende beslutsprocessen för större investeringsprojekt. Dessa dokument reviderades senast 2012. I likhet med exploateringsprojekten kräver även investeringsprocessen ett stort mått av samordning och en tydlig rollfördelning mellan både ekonomer och övriga tjänstemän inom olika förvaltningar. Detta är speciellt påtagligt beträffande större investeringar i verksamhetslokaler och andra anläggningar. Mallarna för respektive delprocess i beslutsgången är väldigt detaljerade och omfattande.

Det framkommer vid intervjuer att de anvisningar som finns avseende investeringsprocessen inte är kända och/eller upplevs som otydliga. En brist som lyfts är att det inte är någon som har ett helhetsperspektiv på processen samt att det saknas långsiktighet vid planering av investeringar. Det framkommer också att investeringsprocessen inte harmonierar med den

politiska beslutsprocessen och att det råder en otydlighet avseende om investeringsprojekt är beslutade i och med budgetprocessen.

Analys och bedömning

Vi bedömer processkartläggningen och beslutsgången kring kommunens större projekt som bra och tydliga. Processen är dock väldigt komplex, vilket att döma av intervjuvaren upplevs som en otydlighet. Samordning och tydlighet i ansvarsfördelning, processer, rutiner och anvisningar anser vi vara av avgörande betydelse för en långsiktighet i planeringen och trygghet av behov, funktion och kvalitet av kommunens lokaler och anläggningar.

Mot bakgrund av komplexiteten i frågan, samordningsbehoven samt de kompetensbehov som krävs genom processens alla delar bedömer vi att de organisatoriska förutsättningarna är av stor betydelse och bör genomlysas med avseende på effektivitet och ändamålsenlighet.

Fråga: *Beaktas kommunens upplåningsbehov och konsekvenser på ekonomin i budgetprocessen?*

I ordförandens förslag till budget och verksamhetsplan redogörs för såväl investeringsbehoven som förväntad förändring av låneskulden för budget- och planperioden. Beräkningen och förändringen av låneskulden baseras på skillnaden mellan behov enligt investeringsplaner och kommunens möjlighet till självfinansiering. Dokumentet innehåller även uppgifter om hur budgetförslaget påverkar soliditeten samt hur stor andel av nettoinvesteringarna som självfinansieringsgraden budgeteras utgöra under planeringshorisonten. Båda dessa uppgifter jämförs med beslutade mål för dessa nyckeltal. I dokumentet redogörs också under avsnittet "Finansiering" vilka antaganden kring räntenivåer som beräkningen avseende kommunens finansiella nettokostnader bygger på.

Analys och bedömning

Enligt vår bedömning beaktas upplåningsbehovet och konsekvenserna av detta på ett tillfredsställande sätt i budgetprocessen. Vi saknar dock även här dokumentation av rutinen och anvisningar för beräkningen, vilket innebär en förhöjd sårbarhet och risk.

Fråga: *Är rutinerna för hantering av internräntan tydlig, tillförlitlig och tillräcklig?*

Den procentsats som ligger till grund för internräntans beräkning baseras på prognoser från SKL. Enligt de underlag vi erhållit och granskat framgår inte hur beräkningen av total internräntekostnad går till. Vi har inte heller fått en klarhet i detta i samband med intervjuer.

Analys och bedömning

Internräntans budgetavvikelse har varit väldigt stor under den granskade perioden, där budgeterad kostnad varit mycket högre än utfallet. Det innebär att det lägre kostnadsutfallet skapar ett fiktivt driftskostnadsutrymme hos nämnderna. Dessa förhållanden indikerar att beräkningen behöver tydliggöras på ett bättre sätt, och mot bakgrund av de stora återkommande budgetavvikelserna bedömer vi också att principerna för beräkningen i budgetprocessen behöver ses över.

Fråga: Är rutinerna för hantering av avskrivningar tydlig, tillförlitlig och tillräcklig?

Enligt uppgift sker aktivering av investeringar i enlighet med Lagen om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) samt enligt riktlinjerna från Rådet för kommunal redovisning (RKR). I den löpande redovisningen sker såväl aktivering som beräkning och redovisning av avskrivningar månadsvis. Kontroller och aktivering av investeringar görs av redovisningschefen på underlag från förvaltningarna.

Analys och bedömning

Någon dokumenterad rutinbeskrivning för hantering av avskrivningar finns inte och vi bedömer att rutinen är väldigt personberoende i dagsläget. Med anledning av detta skulle även inom detta område rutiner och anvisningar behöva dokumenteras.

Fråga: Finns en tydlig fördelning av arbetsuppgifter och ansvar?

I processer där komplexiteten och samordningsbehovet är stort är det av största vikt att det råder tydlighet kring olika ansvarsområden samt en klar avgränsning beträffande arbetsuppgifter. Detta finns delvis uttalat i berörda processer, men vi bedömer behovet av ett mycket tydligare dokumenterat klargörande som stort.

3.3. Övergripande analys av pensionshantering och personalomkostnader

Fråga: Hur säkerställs tillförlitliga pensionsprognoser och att alla delar beaktats i budget- och prognosarbetet?

Bedömning av pensionsskuld och pensionskostnader utgår från den prognos som kommunens pensionsförvaltare KPA upprättat. Regelverken är omfattande och skuld- och kostnadsutveckling beror på en mängd olika faktorer såsom ålder, lönenivå, antal arbetade år, historisk löneutveckling, samhällsekonomisk utveckling med flera.

Ett säkerställande av tillförlitliga prognoser kräver rutiner och checklistor som tryggar att dessa uppgifter är aktuella och fullständiga för såväl anställda tjänstemän som för förtroendevalda, vars pensionsrättigheter följer av kommunallagen. Mot bakgrund av frågans komplexitet är det också av högsta vikt att inom dessa rutiner tydliggöra ansvaret för uppdatering och inrapportering av aktuella uppgifter.

Vi har också konstaterat att aktualiseringsgraden, det vill säga den andel av personakterna för anställd personal som är uppdaterad med avseende på tidigare pensionsgrundande anställningar, endast är 60%. Detta är en låg siffra som innebär en relativt hög riskexponering för oförutsedda skuld- och kostnadsökningar.

Analys och bedömning:

Vår bedömning är att kompetensen kring pensionsfrågorna behöver förstärkas och att både det övergripande, samordnande och operativa ansvaret för olika delprocesser och aktiviteter, genom hela pensionshanteringsprocessen, behöver tydliggöras. Det är också av avgörande

vikt att snabbt höja aktualiseringsgraden avsevärt. Vår erfarenhet är att de flesta kommuner ligger på nivåer runt 90%.

För att säkerställa tillförlitliga pensionsprognoser och pensionskostnadsutveckling behöver även prognostiserad löneutveckling för kommunens anställda kvalitetssäkras. Förändring av lönekostnader totalt, men också individuella lönekostnader som överstiger 7,5 inkomstbasbelopp slår hårt på både skuld- och kostnadsutveckling.

Mot bakgrund av ovan behöver principerna för beräkning av budgeterad pensionskostnad fastställas. Löneunderlaget som ligger till grund för pensionskostnadsberäkningen skiljer sig oftast mellan budgetram för lönekostnader och prognostiserat utfall. Det prognostiserade utfallet bör utgöra grund för beräkningen. Dessutom bör denna innehålla en kartläggning av förväntad löneutveckling för personalgrupper vars löner kommer att överstiga 7,5 inkomstbasbelopp.

Pensionsprognoser är komplexa och ovanstående analys och bedömning gör inte anspråk på att vara heltäckande för att säkerställa pensionsprognoser.

Fråga: Är rutinerna för hantering av pensionerna tydliga, tillförlitliga och tillräckliga?

I samband med vår genomlysning har vi konstaterat att kommunen saknar dokumenterade rutiner för pensionshanteringen. I samband med intervjuerna framkommer också en upplevelse av kompetensbrist och otydlig ansvarsfördelning kopplat till pensionshanteringen i budgetprocessen. Det omnämns också bristande rutiner vad gäller inrapportering av nyanställningar och avslut till KPA.

Analys och bedömning:

Mot bakgrund av de förhållandevis stora budgetavvikelseerna de senaste åren, bristerna i rapporteringsrutiner till KPA, den upplevda kompetensbristen och den otydliga ansvarsfördelningen är det vår sammanfattande bedömning att pensionshanteringen har brister som försvårar tillförlitligheten i budget- och prognosarbetet.

Fråga: Matchas medelsförvaltningen med kommunens kostnader för utbetalning av pensioner intjänade före den 1 januari 1998 enligt beslut?

Beträffande kommunens medelsförvaltning, finns det såväl föreskrifter för inom vilka ramar medlen får placeras samt en matchningsstrategi som tydliggör hur utbetalningar av pensioner ska matchas mot avkastning och uttag ur medlen. Båda dokumenten är beslutade av kommunfullmäktige. Föreskrifterna reviderades senast 1994, vilket även i detta fall indikerar brister i rutiner och ansvar kopplat till uppföljning och utvärdering av styrande dokument. Matchningsstrategin reviderades dock i december 2018.

Avstämning mot matchningsstrategin och utbetalning från de förvaltade medlen sker en gång per år i samband med bokslutsprocessen. De utbetalningar och kostnader för pensioner intjänade före den 1 januari 1998 som sker under året, och som förvaltade medel ska matchas mot, bygger på fakturaunderlag från KPA. Enligt dagens rutin utför redovisningschefen avstämning och kontroll av matchningen.

Analys och bedömning:

Rutin för matchningen finns, och avstämning och matchning sker i samband med bokslut, men rutinen är väldigt personberoende. Det finns ingen rutinbeskrivning eller anvisning för hur matchningen i praktiken genomförs. Detta gör hanteringen sårbar om det skulle ske personalförändringar för inblandade funktioner.

Fråga: Är rutinerna för hantering av personalomkostnadspålägget dokumenterade och tydliga?

Kommunen utgår oftast från SKL:s rekommendation för fastställande av personalomkostnadspåläggets storlek i budgetprocessen. Det finns dock ingen rutinbeskrivning eller anvisningar för hela hanteringen av dessa pålägg.

Analys och bedömning:

Personalomkostnadspåläggen (PO) består av tre delar, arbetsgivaravgifter, avtalsförsäkringar och kollektivavtalad pension. SKL:s beräkningar bygger på uppskattningar av den genomsnittliga kostnaden för den genomsnittliga anställda i en svensk kommun, framtagna för budgetändamål.

De numera differentierade arbetsgivaravgifterna kan innebära att denna schablon blir missvisande. Detta bör man vara på det klara med vid t.ex. prissättning i konkurrensutsatta verksamheter, där det kan vara så att PO:t inte är korrekt utifrån anställdas ålder och lönenivå.

För verksamheten i egen regi skiljer sig också lönenivåerna kraftigt åt, och även i det sammanhanget skulle det vara mera korrekt att räkna med ett PO som relaterar till de faktiska förutsättningarna för att beskriva ett korrekt resursbehov i t.ex. budgetprocessen.

Danderyd saknar dokumenterade rutiner för hanteringen av PO:t. Det är vår bedömning att en analys av historiska differenser mellan budgeterade PO och faktiska kostnader bör ligga till grund för bedömningen av risken i SKL:s schabloniserade värde. Differensen bör analyseras såväl på totalen som effekten för olika verksamheter, och en rutin bör upprättas för den fortsatta hanteringen.

Fråga: Finns en tydlig fördelning av arbetsuppgifter och ansvar?

I brist på tydliga arbetsbeskrivningar och dokumenterade rutiner finns också risken att tydligheten brister avseende ansvarsfördelning. Vid en sammanfattande bedömning av granskningsområdet utgör identifierade brister och konstaterade missar, i vissa processmoment, en indikation på att arbetsuppgifter och ansvarsfrågor behöver tydliggöras.

4. Identifierade brister och pågående förbättringsinitiativ

4.1. Identifierade brister

I detta avsnitt sammanfattas kortfattat de brister som identifierats utifrån givna frågeställningar gällande kommunens ekonomiprocesser och centrala kostnadsposter

4.1.1. Kommunens ekonomistyrningsprinciper och riktlinjer

Uppdragets frågeställningar	Sammanfattande nulägesbedömning och brister
<i>Finns tillfredsställande dokumenterade styrprinciper och riktlinjer för kommunens ekonomistyrning och uppföljning?</i>	Dokumentationen bedöms i sak vara tillfredsställande, men dokumentet är föråldrat och speglar inte, i flera avseenden, rådande förhållanden. Brister: - Uppföljnings- och utvärderingsrutiner av dokumentets innehåll. - Ansvar och ägarskap. - Efterlevnad av vissa principer.
<i>Sker en tillfredsställande uppföljning och rapportering samt analys av ekonomi och resultat till kommunstyrelsen?</i>	Uppföljning och rapportering sker kvartalsvis i enlighet med ekonomistyrreglerna, men rapporterna bedöms inte vara tillräckligt tydliga i innehåll och analys. Brister: - Tydlighet och styrning i anvisningar - Avsaknad av analyser på kostnadsslagsnivå - Risk- och konsekvensanalyser behöver metodsäkras och kopplas till verksamhetens mål. - Rapporten stimulerar inte till beslut och bidrar inte till aktiv styrning.
<i>Finns dokumenterade processer och tydliga rutiner och anvisningar för uppföljnings- och prognosarbetet samt tillhörande system?</i>	Det finns ingen dokumentation av processer och rutiner. Anvisningar till rapportmallar finns. Brister: - Otydlig styrning av anvisningar - Avsaknad av prognosanvisningar - Systemstödet är inte anpassat för budgetuppföljning.
<i>Finns förbättringsområden i analysen av kommunens intäktsprognoser så att de blir mera tillförlitliga?</i>	De intäktsposter där osäkerheten är som störst utgörs av skatteintäkter och riktade statsbidrag. SKL:s prognoser används. Brister: - Rutindokumentation och beräkningsanvisningar saknas. - Analys av egna antaganden i beräkningarna och historisk prognosavvikelse relaterad till dessa bör upprättas för bedömning av risken samt hantering av densamma.
<i>Finns rutiner för kontroll och hantering av avvikelser vid uppföljning och prognosarbetet?</i>	Det finns inga dokumenterade rutiner för Kommunstyrelsens arbete med dessa frågor. Brister: - Avvikelser rapporteras men hanteras sällan.

<i>Finns rutiner och system för att kontrollera att åtgärder vidtagits?</i>	Det finns inga dokumenterade rutiner. Brister: - Återrapportering brister vad gäller detaljnivå, nedbrytning i aktiviteter, tidsramar etc.
<i>Finns övergripande tydlighet i budgetprocessen vad gäller anvisningar och rutiner?</i>	Anvisningar och rutiner bedöms vara tydligt utformade. Brister: - Anvisningarna är inte tillräckligt styrande.
<i>Hanteras och beaktas effekterna vid förändringar i internränta, avskrivningar och PO i budget- och prognosarbetet på ett tydligt sätt?</i>	Nej, otydligheten är stor kring alla dessa poster. Brister: Analyser och prognoser avviker sällan från budgeterade belopp. Avvikelser konstateras oftast i samband med bokslutet.
<i>Finns en tydlig fördelning av arbetsuppgifter och ansvar?</i>	Nej, baserat på såväl intervjuaren som analysen av frågeställningarna inom granskningsområdet, råder en viss otydlighet i ansvar och befogenheter inom granskade processer.

4.1.2. Ekonomihantering av exploateringsprojekt och investeringar

Uppdragets frågeställningar	Sammanfattande nulägesbedömning och brister
<i>Finns dokumenterade, tydliga och tillförlitliga rutiner för ekonomihanteringen av exploateringsprojekten i redovisningen?</i>	Det finns dokumenterade riktlinjer för ekonomihantering av exploateringsprojekten i redovisningen. Brister: - Riktlinjerna upplevs inte vara tillräckligt tydliga i verksamheten. - Fel uppstod i redovisningen i 2018 års bokslut
<i>Finns dokumenterade, tydliga och tillförlitliga rutiner för ekonomihanteringen av investeringarna i redovisningen?</i>	Processkartläggning och mallar för olika processflöden finns upprättade för större projekt. Brister: - Det framkommer vid intervjuer att de anvisningar som finns avseende investeringsprocessen inte är kända och/eller upplevs som otydliga. - Rutiner för ekonomihantering av investeringar i redovisningen är inte tydliga eller dokumenterade.
<i>Beaktas kommunens upplåningsbehov och konsekvenser på ekonomin i budgetprocessen?</i>	Upplåningsbehovet och konsekvenserna av detta redogörs på ett tillfredsställande sätt i budgetprocessen. Brister: - Dokumentation av rutinen och anvisningar för beräkningen saknas, vilket innebär en förhöjd sårbarhet och risk.

Är rutinerna för hantering av internräntan tydlig, tillförlitlig och tillräcklig?	Nej, vi har inte fått klarhet i hur beräkningen går till. Brister: - Mot bakgrund av de stora återkommande budgetavvikelseerna och avsaknaden av anvisningar för beräkningen bedömer vi rutinen som otillräcklig.
Är rutinerna för hantering av avskrivningar tydlig, tillförlitlig och tillräcklig?	Aktivering sker i enlighet med lag (LKBR) och riktlinjer (RKR) på månadsbasis. Brister: - Det saknas dokumenterad rutinbeskrivning och vi bedömer att rutinen är väldigt personberoende i dagsläget.
Finns en tydlig fördelning av arbetsuppgifter och ansvar?	Komplexiteten i investeringsrelaterade processer kräver stor samordning. I avsaknad av rutinbeskrivningar och anvisningar riskerar också ansvars- och befogenhetsfrågor att bli otydliga.

4.1.3. Pensionshantering och personalomkostnader (PO)

Uppdragets frågeställningar	Sammanfattande nulägesbedömning och brister
Hur säkerställs tillförlitliga pensionsprognoser och att alla delar beaktats i budget- och prognosarbetet?	Ett säkerställande av tillförlitliga prognoser kräver bland annat: - Kompetens kring pensionsfrågor och de underliggande parametrar som styr skuld- och kostnadsutveckling. - Kvalitetssäkring av löneutvecklingsprognos för kommunens anställda. Särskilt för de vars löner överstiger eller kommer att överstiga 7,5 inkomstbasbelopp. - Rutiner som tryggar att nödvändiga uppgifter till KPA är fullständiga, aktuella och inrapporteras i tid. Brister: - Mycket låg aktualiseringsgrad (60%) - Stora budgetavvikelser - Missar i inrapporteringsrutiner av aktuella uppgifter till KPA.
Är rutinerna för hantering av pensionerna tydliga, tillförlitliga och tillräckliga?	Nej, missar har gjorts beträffande inrapportering till KPA avseende nyanställda och nya löner. Budgetavvikelseerna har också varit betydande.
Matchas medelsförvaltningen med kommunens kostnader för utbetalning av pensioner intjänade före den 1 januari 1998 enligt beslut?	Ett tydligt regelverk finns som beskriver hur medel får placeras samt hur ianspråktagandet av medlen ska matchas mot pensionsutbetalningar. Redovisningschefen gör en avstämning och kontroll av matchningen i samband med årsbokslut. Brister: - Anvisning till hur matchningen genomförs och vilka underlag som ligger till grund för beräkningen saknas. Detta medför stort personberoende.

<p>Är rutinerna för hantering av personalomkostnadspålägget dokumenterade och tydliga?</p>	<p>Kommunen utgår oftast från SKL:s rekommendation vid fastställande av pålaggets storlek.</p> <p>Brister: - Differentieringen av arbetsgivaravgifter kan innebära att SKL:s schablon blir missvisande för enskilda verksamheter. - Avsaknad av analys kopplad till budgetavvikelser. - Dokumenterade rutiner och anvisningar för hanteringen av PO saknas.</p>
<p>Finns en tydlig fördelning av arbetsuppgifter och ansvar?</p>	<p>Vid en sammanfattande bedömning av granskningsområdet utgör identifierade brister och konstaterade missar, i vissa processmoment, en indikation på att arbetsuppgifter och ansvarsfrågor behöver tydliggöras.</p>

4.2. Kortfattad beskrivning av pågående förbättringsinitiativ

Som det tidigare har beskrivits har kommunen det senaste året igångsatt ett omfattande utvecklingsarbete relaterat till en förbättrad styrning av processer och rutiner. Ett flertal av dessa svarar mot de brister som identifierats inom ramen för detta uppdrag.

Åtgärder som har vidtagits är bland annat att rapporteringsfrekvensen till kommunstyrelsen har utökats från fyra till sju rapporteringstillfällen. Kopplat till detta har rapporteringen från verksamheterna standardiserats och harmoniserats genom nya mallar och riktlinjer. Det har även arbetats fram en mall och metodik för risk- och konsekvensanalyser som innefattas i månadsrapporteringen.

Under året har implementering av en ny mål- och styrprocess påbörjats. Målsättningen är att i planeringsförutsättningar för 2020 ge nämnderna direktiv utifrån en ny styrmodell och ett nytt arbetssätt att ta fram mål och aktiviteter utifrån kommunfullmäktiges vision och strategier. Inom ramen för detta har även ett arbete påbörjats i syfte att tydliggöra styrdokumenterna för stöd- och styrfunktionerna.

En ny lokalförsörjningsprocess har beslutats med en tydliggjord beslutsgång. Arbetet inkluderar att ta fram en kommunövergripande strategisk lokalförsörjningsplan baserad på respektive nämnds framtida behov för ett långsiktigt ekonomiskt perspektiv. I samband med detta görs även en översyn av investeringsprocessen. Ytterligare en process som har setts över är budgetprocessen varpå budgetdokumentationen för 2020 uppdaterats.

För att tydliggöra rutiner och ansvarsfördelning har ett forum implementerats där den centrala ekonomifunktionen träffar de ekonomer som sitter ute i verksamheten.

Två åtgärder som har vidtagits i syfte att hantera kommunens riskexponering är beslut om överskottsmål 2019 samt att uppdraget har delats ut att se över hur skatteprognoser bör beräknas framgent.

5. Sammanfattande bedömning och rekommenderade åtgärder utifrån identifierade brister

Mot bakgrund av resultatet från den analys som genomförts samt de identifierade brister som noterats i granskade processer, är vår sammanfattande bedömning att det utvecklingsarbete som pågår i kommunen, avseende bland annat en skärpt ekonomistyrning, både är motiverat och angeläget. Kommunens verksamheter bedriver enligt redovisad måluppfyllelse en verksamhet med hög kvalitet och konkurrenskraftig effektivitet. Detta till trots har kommunen de senaste åren redovisat underskott, och den negativa trenden förväntas hålla i sig även innevarande år.

Med utgångspunkt från granskningens huvudområden, de slutsatser vi dragit från vår analys samt de riskfaktorer som är knutna till kommunens ekonomistyrning, lämnar vi följande rekommendationer till Danderyds kommun:

5.1. Rekommendationer avseende kommunens ekonomistyrningsprinciper och riktlinjer

- Vid ekonomisk rapportering med prognoser som indikerar budgetöverskridanden alltid ta beslut om aktiva åtgärder eller begära förslag på sådana från nämnderna. För ökad måluppfyllelse kring säkerställande av effekter av åtgärdsplaner bör kommunstyrelsen dessutom ställa krav på följande viktiga förutsättningar:
 - Åtgärderna bör vara uppdelade på olika aktiviteter
 - Varje aktivitet ska ha en tydlig tidshorisont
 - Varje aktivitet ska värderas och summan av alla aktiviteter ska täcka åtgärdsbehovet
 - Kvalitetssäkring av gjorda beräkningar
 - Åtterrapporering bör ske enligt beslutad periodicitet och i standardiserat format
 - Utse ansvarig

- Utvärdera centrala styrande dokument enligt en beslutad periodicitet och fastslagen rutin med tydlig koppling till ägarskap och ansvar. Utvärderingen bör ske årligen, men det absoluta minimikravet bör vara minst varje ny mandatperiod.

- Kartlägg granskade processer och dokumentera rutiner med syftet att:
 - Identifiera risker och behov av kontroller
 - Säkerställa arbetssätt för efterlevnad av lagar, föreskrifter, standarder och direktiv
 - Minska personberoende
 - Tydliggöra roller, ansvar och mandat för beslutsfattande
 - Öka förståelse för processerna

- Tillgängliggör processbeskrivningar, anvisningar m.m. på kommunens intranät.

- Utveckla arbetet med riskhantering med utgångspunkt från:
 - en tydlig och kommunicerad riskstrategi (resultatmål, exploateringsprojekt etc.)
 - en standardiserad metodik och rapportering för riskbedömning
 - konsekvensanalyser integrerade såväl i budget som uppföljningsprocessen
 - koppling mellan konsekvenser och mål

- Utveckla rapportmallarnas struktur och innehåll för en ökad tydlighet, samordning och styrning av efterfrågad och nödvändig information, med tydlig koppling till såväl ekonomistyrregler, mål och kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Exempel på sådan utveckling kan vara en kompletterande kostnadsslagsbaserad analys samt identifiering och redovisning av nyckeltal som tydligt beskriver samband mellan resursåtgång och kvalitet. I det arbetet bör även det centrala stödet utvecklas genom upprättande av anvisningar och hjälpverktyg. Rapportutformningen och innehåll bör stimulera till aktiv styrning och beslutsfattande.

5.2. Rekommendationer avseende ekonomihantering av exploateringsprojekt och investeringar

- Genomför en kartläggning av processen för ekonomihantering av exploateringsprojekt med syftet att identifiera behovet av regelverk, anvisningar och checklistor där det krävs. I det sammanhanget rekommenderar vi också att säkerställa korrekt redovisning i samband med bokslutsarbetet, t.ex. genom användning av checklista med obligatorisk signering av ansvarig efter utfört moment/kontroll.

- Vi rekommenderar att en rutinbeskrivning och anvisning upprättas för beräkning av internräntan samt att budgetavvikelser kommenteras och relateras till nämndernas ramutrymme vid uppföljningen.

- En rutinbeskrivning bör också upprättas för hanteringen av avskrivningar, med tydliga anvisningar inom rutinen. I uppföljningsrapporter bör posten framgå och analyseras.

5.3. Rekommendationer avseende pensionshantering och personalomkostnader

- Förstärk kompetensen i pensionsfrågor och prioritera ett dedikerat arbete för en höjning av aktualiseringsgraden. Vi rekommenderar en lägsta målsättning kring ca 90 % som ett led i att säkerställa en högre tillförlitlighet i pensionsprognoser.

- Förtydliga och dokumentera rutiner, anvisningar och checklistor för pensionsskuldshanteringen. Som ett led i detta även förtydliga ansvar och roller för uppdatering och inrapportering av aktuella uppgifter.

- Utveckla och dokumentera rutiner och anvisningar för beräkning av PO-pålägget för att bättre svara mot kommunens löne- och avtalsförutsättningar. En kartläggning av kommunens förväntade lönekostnadsutveckling, i kombination med kunskap om de anställdas förväntade lönenivåer, skulle borge för en högre kvalitet i beslut beträffande PO-pålaggets storlek och bedömningen av pensionskostnader i budgetprocessen.

Umeå den 22 oktober 2019



Ranko Kaljevic
Manager, EY Business Services



Matilda Olsson
Senior konsult, EY Business Services

6. Källförteckning

6.1. Intervjuade funktioner

- ▶ Kommundirektör
- ▶ Ekonomichef
- ▶ Redovisningschef
- ▶ Budgetsamordnare
- ▶ Socialdirektör
- ▶ Teknisk direktör
- ▶ Ekonom
- ▶ F.d. ekonomichef
- ▶ Oppositionsråd
- ▶ Vice ordförande förtroendevalda revisorer
- ▶ Ordförande förtroendevalda revisorer
- ▶ Kommunstyrelsens ordförande
- ▶ Förste vice ordförande kommunstyrelsen
- ▶ F.d. kommunstyrelsens ordförande

6.2. Dokument

- ▶ Ekonomistyrningsregler
- ▶ Delegationsordning
- ▶ Attestreglemente
- ▶ Föreskrifter för kommunens medelsförvaltning, upplåning och leasing
- ▶ Riktlinjer för handkassor och betalkort
- ▶ Riktlinjer för kommunens borgensåtaganden
- ▶ Riktlinjer för kommunens kravverksamhet
- ▶ Riktlinjer för exploateringsprojekt i Danderyds kommun
- ▶ Placeringspolicy
- ▶ Regler för att undvika mutor och korruption samt regler för representation
- ▶ Matchningsstrategi gällande placeringspolicy för förvaltning av medel avsatta för pensionsförpliktelser
- ▶ Redovisningsprinciper
- ▶ Riktlinjer mål- och styrmodell (2019)
- ▶ Årsredovisning 2016
- ▶ Årsredovisning 2017
- ▶ Årsredovisning 2018
- ▶ Delårsbokslut 2016
- ▶ Delårsbokslut 2017
- ▶ Delårsbokslut 2018
- ▶ Anvisningar bokslut 2017
- ▶ Tekniska anvisningar bokslut 2017
- ▶ Anvisningar budget 2017 med plan 2018-2019
- ▶ Anvisningar budget 2018 med plan 2019-2020
- ▶ Ordförandens förslag till budget 2017 och plan 2018-2019 inkl. bilagor
- ▶ Ordförandens förslag till budget 2018 och plan 2019-2020 inkl. bilagor
- ▶ Nämndernas äskanden 2017
- ▶ Resultaträkning 2018-2020
- ▶ Verksamhetsberättelse 2017, mall
- ▶ Kvartalsrapport september med prognos 3, 2018
- ▶ Budget 2019 och plan 2020-2021
- ▶ Planeringsförutsättningar och direktiv för budget 2019 och plan 2020-2021
- ▶ Planeringsförutsättningar och direktiv för budget 2020
- ▶ Ägardirektiv för produktionsutskottet
- ▶ Organisationsbeskrivning

- ▶ Verksamhetsplan 2019, Kommunstyrelsen
- ▶ Beslut delårsbokslut 2018
- ▶ Majoritetsförslag Förslag till överskottsmål 2019
- ▶ Majoritetsförslag Uppdrag till KS och nämnderna att lägga fram underlag till direktiv
- ▶ Ordförandens förslag till budget 2019 och plan 2020-2021
- ▶ PM förändring av kommunstyrelsens budgeterade kostnader från 2014 till 2018
- ▶ Ekonomisk månadsrapport februari 2019
- ▶ Kommunens handlingsplan för att hantera det negativa resultatet för 2017 och 2018
- ▶ Konsekvensbeskrivning för kommunstyrelsens verksamhet
- ▶ Ombudgetering av investeringsanslag 2018
- ▶ Uppdrag att genomlysna Danderyds kommuns ekonomi
- ▶ Tidplaner periodstängning 2017-2019
- ▶ Rutiner – årsbokslut 2018
- ▶ Mall för projektplan
- ▶ Beslutsprocessen för investeringsprojekt
- ▶ Handlingsplan för utveckling av hemtjänsten i Danderyds kommun
- ▶ Reglemente byggnadsnämnden
- ▶ Reglemente fastighetsnämnden
- ▶ Reglemente kommunstyrelsen
- ▶ Reglemente kultur- och fritidsnämnden
- ▶ Reglemente miljö- och hälsoskyddsnämnden
- ▶ Reglemente överförmyndarnämnden
- ▶ Reglemente revisorerna
- ▶ Reglemente socialnämnden
- ▶ Reglemente tekniska nämnden
- ▶ Reglemente utbildningsnämnden
- ▶ Reglemente valnämnden