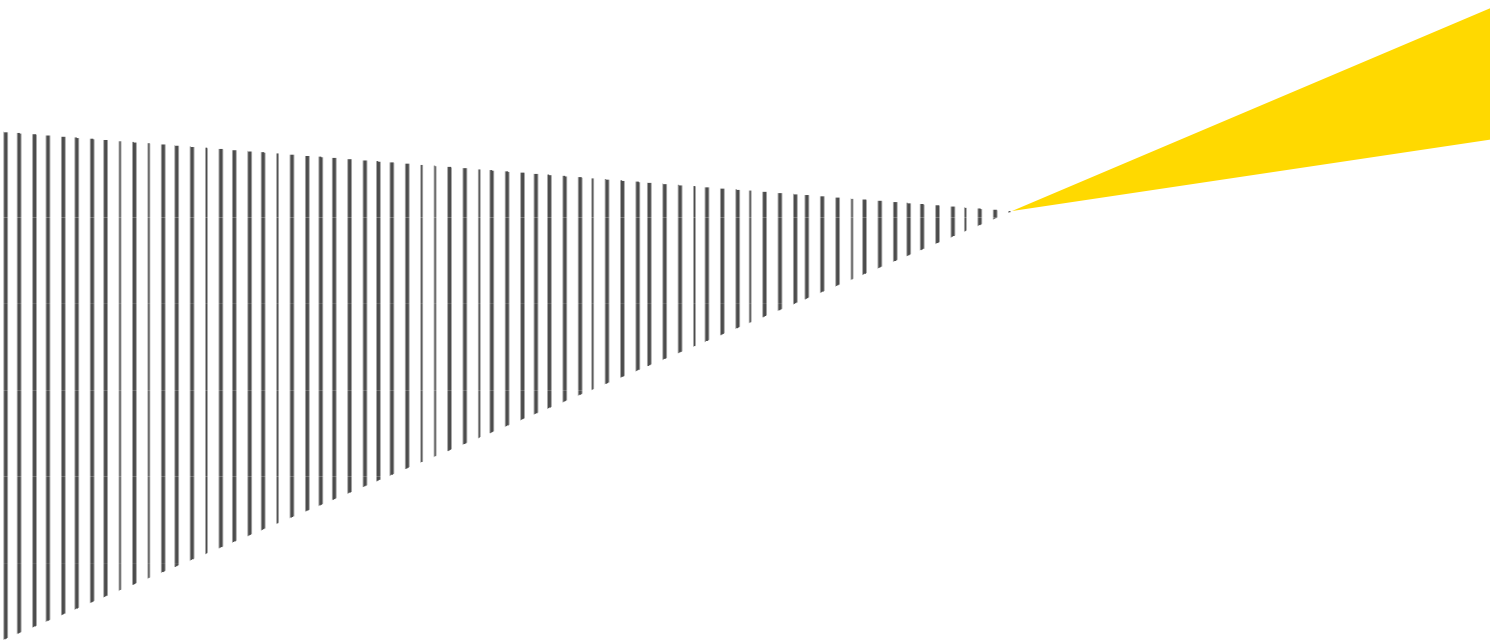


Jönköpings kommun

Granskning av budgetprocessen



Sammanfattning och slutsatser	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte.....	3
1.3. Granskade nämnder	3
1.4. Revisionskriterier.....	3
1.5. Metod.....	4
2. Kommunövergripande budgetprocess och uppföljning	4
2.1. Kommunallagen	4
2.2. Styrprinciper.....	4
2.3. Budgetprocessen	5
2.4. Strategi för ekonomi i balans	7
2.5. Planering.....	7
2.6. Uppföljning	9
2.7. Uppföljning av den förändrade budgetprocessen	10
2.8. Bedömning.....	11
3. Tekniska nämndens budgetprocess och uppföljning	12
3.1. Övergripande	12
3.2. Planering.....	12
3.3. Uppföljning	14
3.4. Bedömning.....	15
4. Skol- och barnomsorgsnämnden budgetprocess och uppföljning	15
4.1. Övergripande	15
4.2. Planering.....	16
4.3. Uppföljning	17
4.4. Bedömning.....	18
5. Socialnämndens budgetprocess och uppföljning	19
5.1. Övergripande	19
5.2. Planering.....	19
5.3. Uppföljning	21
5.4. Bedömning.....	21
Bilaga 1 Källförteckning	22
Bilaga 2 Revisionsfrågor	23
Bilaga 3 Tidplan för budgetprocessen	24

Sammanfattning och slutsatser

På uppdrag av Kommunrevisionen har Ernst & Young granskat ändamålsenligheten i kommunens budgetprocess. Granskningen omfattar Kommunstyrelsen, Skol- och barnomsorgsnämnden, Socialnämnden och Tekniska nämnden.

Jönköpings kommun har ingen dokumenterad styrmodell men det finns styrprinciper och de är väl förankrade i organisationen. Beslutet om förnyad budgetprocess i december 2007 har lett till att kvaliteten i processen förbättrats i flera avseenden och den uppföljning som stadskontoret gjort visar att den övervägande delen av nämnderna är positiva till förändringarna. Budgetunderlagen innehåller mer information om verksamheten. Det har bl.a. bidragit till att besparingskraven riktade till nämnderna var selektiva inför 2010.

Uppföljningsresultat används mer aktivt i planeringen och dialogen mellan kommunstyrelsen och nämnderna har utvecklats. Direktiven för avvikelshantering är tydliga och åtgärdsplaner ska upprättas. Budgettroheten är hög vilket innebär att åtgärdsplaner inte är aktuellt så ofta.

De granskade nämnderna arbetar aktivt för att utveckla sin styrning och arbetet med att ta fram underlag till VIP är strukturerat. Förändringskrav omsätts i konkreta åtgärder.

Budgetprocessen är förankrad i organisationen och budgetansvaret är tydligt. Budgetansvariga chefer bedöms få ett effektivt stöd av ekonomifunktionen som analyserar och prövar trovärdigheten i de förslag som cheferna tar fram. Qlikview bedöms vara ett ändamålsenligt stöd i uppföljningen.

Granskningen visar att det har skett en rad positiva förändringar med den förnyade budgetprocessen men det finns fortsatt utvecklingsbehov inom flera områden. Dessa skulle stärkas genom följande förslag:

- Arbetet med målformulering behöver fortsätta för att finna relevanta och uppföljningsbara mål.
- Måluppföljningarna och analysen av måluppfyllelse behöver vidareutvecklas.
- Arbetet med att hitta relevanta mått för att mäta prestationer och resultat, bl. a i termer av produktivitet, behöver fortsätta.
- Analysen för att identifiera områden där det finns effektiviseringspotentialer bör stärkas.
- Beräkningarna av förändringars och besparingars effekter behöver kvalitetssäkras.

Härutöver ger vi följande rekommendationer:

- I samband med att styrprinciperna ses över bör kommunledningen överväga att ta fram en summarisk beskrivning av kommunens styrmodell.
- Kommunledningen bör överväga att göra en kommunövergripande omvärldsanalys.
- Anvisningarna för arbetet med VIP bör kompletteras med direktiv om att nämnderna ska göra riskanalyser.
- Det bör säkerställas att nämnderna upprättat åtgärdsplaner när så krävs.
- Stadskontoret bör ta fram kommungemensamma mallar för; budgetuppföljning, verksamhetsberättelser och verksamhetsplaner.
- Arbetet med att göra mer tillförlitliga och träffsäkra prognoser behöver fortsätta.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunsektorns intäkter har på ett betydande sätt påverkats av den ekonomiska krisen. Sektorns resultat för 2009 var dock i sin helhet positivt. De förklaras främst av återhållsamhet, tillfälliga faktorer och extra konjunkturstöd från staten. Inför 2011 är dock situationen mörkare. I Sveriges Kommuners och Landstings (SKL) prognos (våren 2010) för 2011 görs bedömningen att sektorn kommer att gå med ett överskott på dryga 3 miljarder kronor, men ansträngningen för att komma dit är tuff. Kostnaderna måste vara lägre än vad trycket från den demografiska utvecklingen kräver, vilket ställer höga krav på kommuners förmåga att anpassa sin verksamhet.

Jönköpings kommun har arbetat aktivt för att anpassa sig till konjunkturläget och upprätthålla ekonomi i balans. För att bevara kvalitet och undvika uppsägningar har målen för kommunens ekonomiska resultat justerats.

Kommunen expanderar i snabb takt och nya bostadsområden växer fram vilket innebär behov av investeringar i barnomsorg, skolor, service, kollektivtrafik, äldreboende m.m. Kommunen har en historiskt sett hög investeringsnivå under innevarande planperiod.

Såväl den lång- som kortsiktiga planeringen sker i hög grad i budgetprocessen som är navet i kommunens styrning. Revisorererna har tidigare granskat kommunens styrsystem och har nu beslutat att granska budgetprocessen.

1.2. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma ändamålsenligheten i kommunens budgetprocess.

1.3. Granskade nämnder

Granskningen omfattar Kommunstyrelsen, Skol- och barnomsorgsnämnden, Socialnämnden och Tekniska nämnden.

1.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ De frågeställningar, redovisade i bilaga 2, som uttrycker kontrollmålen i form av frågor
- ▶ Kommunallagen
- ▶ Fullmäktiges beslut

1.5. Metod

Granskningen har skett genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande, ordföranden vid granskade nämnder, ekonomichef vid Stadskontoret samt förvaltningschef och ekonomichef vid berörda förvaltningar. Källförteckning finns i bilaga 1.

2. Kommunövergripande budgetprocess och uppföljning

2.1. Kommunallagen

I 8 kap. i Kommunallag (1991:900) fastställs riktlinjer för ekonomisk förvaltning. Här anges att kommuner och landsting ska ha god ekonomisk hushållning i sin verksamhet samt i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Kommuner och landsting ska förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses.

Kommuner och landsting ska varje år upprätta en budget för nästa kalenderår. Den ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. För verksamheten ska anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Förslag till budget ska upprättas av styrelsen före oktober månads utgång. Om det finns särskilda skäl får budgetförslaget upprättas i november månad. Budgeten fastställs av fullmäktige före november månads utgång.

2.2. Styrprinciper

Jönköpings kommun har ingen dokumenterad styrmodell men 1999 antog kommunfullmäktige styrprinciper. De behandlar övergripande styrprinciper för kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnder samt ekonomiska styrprinciper för nämnda organ. Av dokumentet framgår kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens samt nämnderas ansvar.

Det är kommunfullmäktige som genom årsbudgeten senast i oktober fastställer hur stora anslag respektive nämnd disponerar för att uppfylla verksamhetsmålen. Årsbudgeten fastställs tillsammans med Verksamhets- och Investeringsplan (VIP) som omfattar ytterligare två år.

Kommunstyrelsen ska leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrning av hela den kommunala verksamheten. Kommunstyrelsen ska noga följa verksamhetens utveckling och ekonomiska resultat samt övervaka att nämndernas verksamheter utförs på ett så effektivt sätt som möjligt inom ramen för beviljade anslag. Uppföljning av de fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin ska ske till Kommunfullmäktige.

Kommunprogrammet är det centrala styrdokumentet och respektive nämnd ska komplettera de övergripande målen i kommunprogrammet med mål för verksamheten. Nämndernas målsättningar ska vara mätbara och möjliga att regelbundet följa upp och utvärdera. Nämnderna ansvarar för att fastställda mål uppnås inom ramen för anvisade anslag.

Avsnittet om ekonomiska styrprinciper är det mest omfattande i dokumentet. De innefattar bl.a. anslagstilldelning/resurstilldelning, personalkostnader, kapitalkostnader, lokalkostnader, ombudgeringsregler, internprissättning, intern kontroll och uppföljning.

Där framgår att över respektive underskott tillförs/avräknas nämndens resultatfond. Nämnderna har rätt att disponera dessa men ska beakta gällande ombudgeteringsregler och de får inte ingå åtaganden som binder kommunen vid varaktiga kostnader eller på annat sätt är av principiell art.

Intervjuerna i denna granskning visar att styrprinciper är väl kända på förvaltningarna. Historiskt har det inte varit några större problem med reglerna kring användandet av resultatfonder.

En översyn av styrprinciperna pågår och reviderade principer kommer läggas fram för beslut senare under hösten. Motivet till översynen är att principerna behöver uppdateras då det skett en del förändringar sedan de antogs för 11 år sedan. Det finns också principer som kan vara värda att ompröva enligt kommunalrådet exempelvis att kommunstyrelsen fattar beslut om inrättandet av samtliga nya tjänster (under kalenderåret) i kommunen.

Nuvarande beslutsordning innebär att Kommunfullmäktige inrättar nya tjänster i samband med beslutet om årsbudgeten. När det gäller nya tjänster under året avses i första hand handläggartjänster, ex. ingenjörer, ekonomer, personalvetare m.m. Dessa tjänster inrättas av Kommunstyrelsens ledningsutskott med delegationsbeslut. När det gäller nya tjänster i verksamheter som är kopplade till resursfördelningssystem/volymförändringar, ex. lärare, förskollärare m.m. så sker besluten i respektive nämnd.

2.3. Budgetprocessen

Kommunfullmäktige gav i samband med beslut om VIP för 2007-2009 kommunstyrelsen i uppdrag att upprätta ett förslag till förnyad budgetprocess. Stadskontoret tog fram tre alternativ som de politiska partierna, kommunfullmäktiges presidium och nämnderna fick möjlighet att lämna synpunkter på. I december 2007 beslöt kommunfullmäktige om en ny budgetprocess som trädde i kraft år 2008 men införandet beräknades ta ett par år vilket också är fallet.

Den övergripande målsättningen med en förnyad budgetprocess är att skapa en hållbar utveckling i kommunen vilket fordrar att nämnder, kommunstyrelse och kommunfullmäktige får bättre underlag för beredning och beslut om VIP. Det kräver en ökad grad av målstyrning och diskussion om respektive verksamhet utifrån ett helhetsperspektiv. Tidigare var fokus, i diskussionen i budgetprocessen, i hög utsträckning på kostnader för enskilda verksamhetsförändringar.

Kommunprogrammet ska vara styrande för planering av verksamhet och ekonomi. Den övergripande styrningen utgörs av kommunfullmäktiges målsättningar för god ekonomisk hushållning, Kommunprogrammets mål och de nämndspecifika mål som kommunfullmäktige beslutar om i samband med fastställelse av VIP. Målformulering och utformning av rutiner för uppföljning av mål var två områden där det bedömdes finnas stor utvecklingspotential. För att markera dess betydelse och öka kunskapen anordnades utbildning/konferenser under första halvåret 2008. Utbildningen fokuserade på formulering av mätbara mål och metoder för uppföljning och analys av verksamheten.

Av intervjuerna framgår att budgetunderlagen har förbättrats. De är mer fokuserade och innehåller mer uppgifter om verksamheten, bl.a. i form av nyckeltal. Målstyrningen har utvecklats vilket får genomslag i underlagen till VIP. Nämnderna lämnar mer information om måluppfyllelse och verksamhetens utfall. Målformulering och måluppföljning är dock fortsatta utvecklingsområden, enligt samtliga intervjuade och ett par av dem efterlyser mer analys av såväl måluppfyllelse som effektiviseringsmöjligheter. Det behövs också mer prestations- och resultatmått.

Vidare betonas vikten av att de beskrivningar som görs av tänkbara förändringars och besparingars effekter måste kvalitetssäkras så att uppgifterna är så korrekta som möjligt.

Ett annat område som betonades när budgetprocessen förnyades var att öka följsamheten till de ekonomiska ramarna. Det är endast volymändringar eller ny lagstiftning som kan vara skäl för ramavvikelse i nämndernas underlag till VIP. Politiska prioriteringar som leder till behov av ökade resurser förutsätts ingå i nämndernas underlag först från och med år två eller tre i förslaget till verksamhetsplan. Av intervjuerna framgår att följsamheten har ökat men det är fortsatt viktigt att betona detta då det förekommer enskilda avsteg.

Dialogen mellan kommunledningen och nämnderna behövde stärkas. Majoriteten i kommunledningen ska träffa nämnd och förvaltningsledning när VIP arbetas fram för att diskutera behovsbedömningar, politiska prioriteringar och eventuella förändringar av målsättningar. Utifrån dialogträffarna ska nämnderna ta fram underlag till VIP. Stadskontoret sammanställer underlagen inför beredning i kommunstyrelsen och beslut i kommunfullmäktige. Efter en uppföljning av budgetprocessen som kommunalrådet gjort i dialog med majoriteten och förvaltningscheferna samordnades dialogen om bokslut och VIP innevarande år.

Effektiviteten, kostnadsmedvetenheten och den goda budgetföljsamheten ska behållas i den förnyade budgetprocessen. Löpande budgetuppföljning under året och i samband med årsbokslut ska i större utsträckning vara inriktad på analys och utvärdering av verksamheternas resultat ur brukarnas perspektiv. Dessa analyser och utvärderingar ska användas som underlag för planering av den framtida verksamheten. Budgetprocessen ska vara fortsatt integrerad med bokslutsarbetet i februari/mars.

Med den förnyade budgetprocessen tidigarelades budgetbeslutet i fullmäktige en månad till oktober. Ett av alternativen till förändring var beslut i juni. Ett par av de intervjuade nämndsordförandena hade gärna sett och ser fortfarande att beslut om budget tas tidigare då det ger bättre förutsättningar för nämnden och förvaltningen att arbeta fram en genomarbetad budget. Kommunalrådet ser däremot att nuvarande ordning är en styrka då det ger kommunledningen mer tid att processa nämndernas förslag vilket uppges ha varit värdefullt de senaste åren med besparingar, då har det varit särskilt viktigt att "flera ögon" analyserar verksamheten.

Kommunfullmäktige beslutar som tidigare om ett nettoanslag för verksamheter inom respektive nämnd och kommunfullmäktige ska fastställa ett begränsat antal uppföljnings- och mätbara mål för respektive nämnds verksamhet på ett års sikt. För att kontrollera personalkostnaderna upprättas en personalbudget med uppgift om bl. a. inrättade tjänster för varje verksamhet. Anslag för kommande löneavtalsökningar budgeteras som hittills centralt och fördelas till nämnderna när de lokala avtalen har slutits. Det innebär att nämnderna kan fördela anslaget med undantag av personalkostnaderna. Nämnderna har rätt att omdisponera anslag mellan sina verksamheter under förutsättning att given verksamhetsinriktning inte påverkas och att anmälan görs till stadskontoret.

Ekonomichefen på stadskontoret vid Jönköpings kommun är processägare och övergripande ansvarig för budgetprocessen.

Budgetprocessen beskrivs i underlaget till beslut om förnyad budgetprocess och kortfattat på intranätet men det finns ingen samlad beskrivning över budgetprocessen.

2.4. Strategi för ekonomi i balans

Någon specifik strategi för ekonomi i balans, utöver mål för god ekonomisk hushållning och det som är en konsekvens av styrprinciperna samt beslutet om förändringar i budgetprocessen, finns inte. På grund av den försämrade utvecklingen av skatteintäkter har målet för kommunens resultatnivå justerats från 1,5 % till 1 % för innevarande år och 0,5 % för de två kommande åren.

Nämnder och styrelser förutsätts anpassa verksamheten till gällande ekonomiska förutsättningar så att inte avvikelser uppstår. Samtliga intervjuade framhåller att budgettroheten är hög i Jönköping och att det finns en politisk uppslutning om att klara balanskravet med marginal.

2.5. Planering

Budgetarbetet inleds med att varje nämnd/förvaltning i mars månad i samband med bokslutsarbetet utvärderar sin verksamhet och analyserar utfall i förhållande till anslag. De viktigaste underlagen i budgetarbetet är befolkningsprognosen, regeringens vår- och höstproposition samt SKL:s skatteprognos. Befolkningsprognosen har ett perspektiv om 10 år. Stadskontoret upprättar befolkningsprognos, beräknar skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.

Omvärldsanalys

Det görs ingen kommunövergripande omvärldsanalys utan det åligger respektive nämnd. Omvärldsbevakning är ett av stadskontorets uppdrag och det inhämtas mycket information om förändringar i omvärlden men de summeras inte och används inte systematiskt i budgetprocessen, enligt kommunalrådet.

Nämnderna tillför budgetprocessen planeringsförutsättningar genom att de bevakar och beskriver omvärldsförändringar inom sina respektive områden. Det finns dock inga direktiv i anvisningarna för arbetet med VIP att nämndernas förslag ska innehålla beskrivningar av omvärldsförändringar som kan påverka verksamheten. Vissa nämnders underlag innehåller sådana avsnitt. Vi har granskat de nämnders underlag som ingår i denna granskning. Det är endast socialnämndens underlag som behandlar omvärlden och faktorer som kan påverka nämndens verksamhet.

Flera av de intervjuade ser ett värde i att kommunen har en gemensam omvärldsanalys som nämnderna konkretiserar och kompletterar.

Anvisningar och VIP underlag

I april ger stadskontorets ekonomiavdelning ut "Anvisningar för arbetet med VIP". De innehåller bl.a. information om de ekonomiska ramarna på nämndnivå, befolkningsprognos, målarbete, tidplan, utformning av nämndernas underlag till VIP, taxor, investeringsplan och disposition för nämndernas underlag till VIP. I bilaga 3 framgår tidplanen för budgetarbetet.

Nämnderna ska beskriva verksamhetens utveckling samt redovisa mått och nyckeltal som är av betydelse. De ska sedan följas upp i delårsrapport och årsredovisning. Uppföljningsresultat i form av statistik och nyckeltal används som stöd för beskrivningarna men som framgår ovan betonar ett par av de intervjuade att detta är ett förbättringsområde. Det behövs mer kunskap om prestationer och resultat i diskussionen om anslag.

Det finns inget uttalat direktiv om att nämnderna ska göra riskanalyser. Nämnderna gör dock riskanalyser, enligt intervjuade, och det finns vissa riskbeskrivningar i de granskade VIP-underlagen. Riskperspektivet behandlas i dialogen mellan majoriteten och nämnden om nämndens budgetförslag.

Nämnderna ska göra konsekvensbeskrivningar av besparingsförslag. Enligt uppgift från stadskontoret gällde detta främst när nämnderna skulle ta fram ett 97 % respektive ett 95 % förslag (se nedan), men det är ett generellt krav att nämnderna ska beskriva vilka konsekvenser olika förändringar av verksamheten får.

I VIP redovisas en känslighetsanalys för den samlade kommunala ekonomin.

Det finns inget direktiv om att nämnderna ska redovisa potentiella effektiviseringar i verksamheterna utöver de som följer med att verksamheten ska bedrivas inom ram. De granskade VIP underlagen innehåller som konsekvens inte några sådana uppgifter.

Anvisningarna kan kompletteras med särskilda direktiv till nämnderna. Med anledning av konjunkturläget och kommunens ekonomiska förutsättningar fick nämnderna inför budgetarbetet 2009 i uppdrag att ta fram två alternativa underlag till VIP. Det ena alternativet skulle ligga på en kostnadsnivå om 97 % och det andra om 95 % av den ekonomiska ram som kommunfullmäktige gav i oktober 2008. Nämnderna fick också i uppdrag att minimera risken för att behöva säga upp personal. Bland intervjuerna framkommer att de underlag som nämnderna arbetade fram utifrån dessa direktiv innehöll mer genomarbetade förslag till effektiviseringar än vad underlagen brukar göra och de gav därför bättre kunskap om verksamheten och konsekvenser av förändringar.

Inför budgetarbetet 2010 lades det för första gången ut selektiva besparingar till nämnderna där vissa nämnder fick ett beting om 5 % medan andra inte fick någon besparing. Att budgetunderlagen var mer genomarbetade för 2009 fanns bra förutsättningar för att ge selektiva direktiv, enligt kommunalrådet.

Nämndernas budgetförslag innehåller utöver budget för kommande år en framskrivning för resursbehoven ytterligare två år.

Kommunledningens sammanställning och dialog med nämnderna

De budgetförslag som nämnderna lämnar i juni är ofta realistiska, enligt intervjuade vid stadskontoret. De innehåller känslighetsanalyser och konsekvensbeskrivningar för områden som anses kritiska d.v.s. där det finns osäkerhet eller för sådant som är nytt, t.ex. införandet av vårdnadsbidrag.

Stadskontoret bearbetar underlagen så att de blir enhetliga och justerar en del uppgifter utifrån de underlag de samlat in samt de analyser de gjort inför dialogen med nämnderna. I intervjuerna framkommer att det ibland upplevs svårt att följa de omarbetningar som stadskontoret gjort och relatera dem till det inlämnade förslaget. Det förekommer också att kommunledningens beräkningar skiljer sig från nämndernas. Så har det t ex varit i beräkningen av antal elever som förväntas gå i kommunala skolor respektive friskolor men nu har en gemensam modell arbetats fram för dessa beräkningar.

Dialogen med nämnderna sker under tidig höst. Några av de intervjuade inklusive företrädare för kommunledningen beskriver att dialogen har utmanande inslag där kommunledningen kritiskt granskar och fördjupar nämndernas förslag.

Som framgår ovan beslutar kommunfullmäktige om budgeten i oktober. Senast i december ska nämnderna upprätta en internbudget. Det finns anvisningar för hur denna ska registreras i ekonomisystemet.

2.6. Uppföljning

Budgetuppföljning sker vid tre tillfällen under året; 31 mars, 31 maj och 30 september. Delårsbokslut upprättas per 31 augusti och årsbokslut per 31 december.

Budgetuppföljningarnas syfte är framförallt att ge underlag för planering men även att identifiera om förändringar behöver göras för att klara ekonomi i balans. Budgetuppföljningarna är mycket väsentliga för styrningen av kommunen, enligt intervjuade vid stadskontoret.

Budgetuppföljningen ska spegla verksamhetens utveckling avseende ekonomi, måluppfyllelse m.m. Nämnderna ska rapportera eventuella avvikelser och upprätta förslag till åtgärder för att hantera avvikelser. Stadskontoret ger inga anvisningar och tillhandahåller ingen mall för nämndernas uppföljningar. Det finns däremot anvisningar för upprättandet av delårsrapport och bokslut.

I granskade nämnders budgetuppföljningar finns det en förklaring till uppkomna negativa avvikelser. I vissa fall finns även åtgärder beskrivna. Det är dock inte alltid det går att utläsa vilka ekonomiska effekter åtgärderna beräknas få.

Nämndernas budgetuppföljningar och prognoser analyseras och ifrågasätts av stadskontoret. Arbetssättet uppges säkerställa att de väsentligaste riskerna fångas upp. Nämndernas rapporter ligger till grund för den övergripande budgetuppföljningsrapport som stadskontoret upprättar och som tillställs kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen följer löpande den ekonomiska utvecklingen genom rapporteringen som är både skriftlig och muntlig. Den politiska ledningen har dialog med nämnderna om det är större avvikelser.

Prognoser

En del i budgetuppföljningen är att göra prognoser. Stadskontoret och de intervjuade förvaltningscheferna bedömer att nämndernas prognoser inte är träffsäkra till följd av att de gör försiktiga bedömningar av positiva signaler medan det som är bekymmersamt beaktas. Vikten av prognosarbetet har diskuterats i flera forum, bl.a. med förvaltningscheferna.

Stadskontoret gör kritiska bedömningar och ifrågasätter nämndernas prognoser för att få fram så realistiska bedömningar som möjligt. De gör vissa justeringar och lägger in "buffer" så att den totala prognosen för kommunen ska bli så rättvisande som möjligt. Bufferten ligger som en "ospecificerad positiv budgetavvikelse" på övergripande nivå, dvs. den läggs inte ut på nämnds nivå.

Avvikelse mot budget

mnkr	2009				2008			
	Prog 1	Prog 2	Prog 3	Utfall	Prog 1	Prog 2	Prog 3	Utfall
Jönköpings kommun	-63,8	-34,2	43,5	279,5	-54,5	-0,1	33,1	163,6
Tekniska nämnden*	-4,4	-4,3	2,8	21,5	1,5	1,3	3,6	12,9
Skol- och barnomsorgsnämnden	-8,9	-9,3	3,5	21,4	-8,8	-8,3	-11,3	0,3
Socialnämnden	-34,7	-11,4	12,3	33,2	-9,7	-3,5	-9,9	0,2

*) exkl. VA- och avfallsverksamhet

I ovanstående tabell redovisas kommunen som helhet samt granskade nämnders prognoser i avvikelse mot budget. I samtliga fall avviker utfallet starkt i positiv riktning mot prognoserna. Tabellen åskådliggör den försiktighet i prognoserna som framkom i intervjuerna.

2009 års positiva utfall beror i hög grad på ett antal engångseffekter:

- Reavinster och realiserad värdeökning av mark uppgår till 123 mnkr.
- Arbetsgivaravgifterna för 2009 är 58,8 mnkr lägre än budget. Den största skillnaden är att AFA, under hösten, beslutade att premier för avtalsgruppsjukförsäkring och avgiftsbefrielseförsäkring inte ska utgå för 2009.
- Semesterlöneskulden är vid årets utgång lägre än vad som budgeterats och semester har kunnat tas ut under året på ett sätt som inte inneburit merkostnader. Det innebär en minskad kostnad på 17,0 mnkr jämfört med budget.
- En lägre upplåning samt en lägre räntenivå än budgeterat under året har inneburit en positiv resultatpåverkan motsvarande 13,3 mnkr.
- Skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning är 62,2 mnkr lägre än budgeterat.

Även 2008 års resultat påverkas av realisationsvinster och skatt och kommunalekonomisk utjämning som är lägre än budgeterade intäkter. Skatteprognoserna skrevs successivt ned på grund av den vikande konjunkturen och den finansiella situationen.

2.7. Uppföljning av den förändrade budgetprocessen

På initiativ från kommunstyrelsens ordförande har samtliga nämnder utvärderat vilken inverkan den förnyade processen haft på nämndens arbete med VIP, internbudget och uppföljning. Utvärderingarna har summerats i en tjänsteskrivelse maj 2009.

Övervägande delen av nämnderna är positiva till den förnyade budgetprocessen. Ett antal nämnder påpekar att de anser att det är för tidigt för att uttala sig om effekterna. I flera nämnder har oppositionen framfört att den förnyade budgetprocessen lett till att den politiska debatten flyttats från "den offentliga arenan" d.v.s. kommunfullmäktige till nämndernas slutna sammanträdesrum.

Resultatet av utvärderingen ska beaktas i det fortsatta arbetet med budgetprocessen.

Efter införandet av den förnyade budgetprocessen har besparingar varit i fokus och ekonomiavdelningen på stadskontoret framhåller att det finns utvecklings- och förbättringsmöjligheter av framförallt målformuleringar och sambandet mellan mål och resurstilldelning.

Det finns inget systematiserat arbetssätt för att genomföra risk- och väsentlighetsanalyser utan det sker vid behov, t.ex. vid lagförändringar som påverkar kommunens verksamhet, politiska reformer osv. Idag läggs större vikt vid uppföljning och analys men även detta är ett förbättringsområde.

2.8. Bedömning

Jönköpings kommun har ingen dokumenterad styrmodell men det finns styrprinciper och de är väl förankrade i organisationen. I samband med att dessa ses över rekommenderar vi att ledningen överväger att ta fram en summarisk beskrivning av styrmodellen för att ge en sammanhållen och sammanfattande bild av hur styrningen ska gå till.

Beslutet om förnyad budgetprocess 2007 har lett till att kvaliteten i processen förbättrats i flera avseenden och den uppföljning som stadskontoret gjort visar att den övervägande delen av nämnderna är positiva till förändringarna. Budgetunderlagen innehåller mer information om verksamheten, uppföljningsresultat används mer aktivt i planeringen och dialogen mellan kommunstyrelsen och nämnderna har utvecklats, för att nämna några förbättringar.

Denna granskning visar att det har skett en rad positiva förändringar med det finns fortsatt utvecklingsbehov inom flera av de områden som skulle stärkas med den förändrade budgetprocessen, nämligen:

- Arbetet med målformulering behöver fortsätta för att finna relevanta och uppföljningsbara mål.
- Måluppföljningarna och analysen av måluppfyllelse behöver vidareutvecklas.
- Arbetet med att hitta relevanta mått för att mäta prestationer och resultat, bl. a i termer av produktivitet, behöver fortsätta.
- Analysen för att identifiera områden där det finns effektiviseringspotentialer bör stärkas.
- Beräkningarna av förändringars och besparingars effekter behöver kvalitetssäkras.

Ett annat utvecklingsområde är omvärldsanalys. Flera av stadskontorets funktioner gör omvärldsbevakning som en del i sitt uppdrag och nämnderna diskuterar omvärldsförändringar i budgetarbetets inledning. Vi ser att det finns förtjänster med att omvärldsanalysen systematiseras och dokumenteras. Kommunledningen bör överväga att göra en kommunövergripande omvärldsanalys. Det bidrar till att ge förtroendevalda och tjänstemän en gemensam omvärldsbild och kunskap om förändringar som kan komma att påverka kommunen. Det ger också ett underlag för dialog om aktuella framtidsfrågor samt stärkt beredskap för att möta behov och utmaningar.

Riskperspektivet finns med i budgetarbetet och i dialogen mellan kommunstyrelsen och nämnder. Vi rekommenderar att anvisningarna för arbetet med VIP kompletteras med ett direktiv om att nämnderna ska göra riskanalyser.

Stadskontoret gör systematiska analyser av realismen och trovärdigheten i nämndernas budgetförslag. Granskningen visar att det kan vara svårt för nämnderna att följa de omarbetningar som stadskontoret gör av nämndernas budgetförslag. Detta bör kunna lösas genom en förstärkt dialog när förändringarna är mer omfattande.

Inför innevarande år fick nämnderna selektiva besparingar. Det är positivt att de underlag nämnderna tar fram har en sådan kvalitet att kommunledningen kan göra bedömningar om potentialer och konsekvenser av besparingar och därmed fatta beslut om selektiva direktiv.

Uppföljningarna bedöms vara ändamålsenliga men behöver, som framgår ovan, stärkas avseende verksamheten och dess måluppfyllelse. Direktiven för avvikelshantering är tydliga och åtgärdsplaner ska upprättas. Budgettroheten är hög vilket innebär att åtgärdsplaner inte är aktuellt så ofta. Det är dock viktigt att säkerställa att nämnderna upprättat åtgärdsplaner när så krävs.

Vi rekommenderar att stadskontoret tar fram kommungemensamma mallar för budgetuppföljning, verksamhetsberättelser och verksamhetsplaner. Idag utformar nämnderna dem själva utifrån de anvisningar som går ut. Standardiserade mallar bidrar till att säkerställa att de uppgifter som ska rapporteras finns med. Likartad utformning av verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser ger ofta mer överblickbarhet och jämförbarhet samt stärker möjligheterna att se hur nämnder och styrelser mottar och genomför fullmäktiges direktiv. Det ger således en större transparens i styrningen.

Arbetet för att göra mer tillförlitliga och träffsäkra prognoser behöver fortsätta. Här finns det en samsyn mellan tjänstemännen om var förbättringsbehoven finns.

3. Tekniska nämndens budgetprocess och uppföljning

3.1. Övergripande

För att implementera den förnyade budgetprocessen på bästa sätt inleddes ett utvecklingsarbete vid förvaltningen. Utbildning hölls för politiker och tjänstemän. Tekniska kontoret är i dagsläget mitt uppe i utvecklingen av förvaltningens ledningssystem. Här kartläggs och beskrivs samtliga processer inom Tekniska kontorets verksamhet, däribland budgetprocessen. När arbetet är klart kommer befogenheter och ansvar för samtliga processer vara tydligt.

Ekonomerna är samlade i en stabsfunktion och de har en uttalad stödfunktion till verksamheterna.

3.2. Planering

Underlag till VIP

Förvaltningen har en detaljerad tidplan för budgetarbetet som tillsammans med anvisningar finns på intranätet. I februari och mars diskuteras mål och visioner. I mars genomför även majoriteten och oppositionen plandialoger om riktlinjer för nämndens arbete med underlag till VIP de kommande tre åren. Härefter fastställer ledningsgruppen riktlinjerna för VIP-arbetet varefter verksamheterna tar fram verksamhetsmål, verksamhetsplan med förändringar och konsekvensbeskrivning, verksamhetsmått och nyckeltal samt planerade investeringar. Under maj sammanställer ekonomerna verksamheternas material. Utkast till underlag till VIP diskuteras i ledningsgruppen och presenteras för nämndens presidium. I juni tar nämnden beslut om underlaget till VIP för de kommande tre åren.

När årsbokslutet fastställts träffas verksamhetschefer och avdelningschefer och analyserar verksamhetens utfall från föregående år. Denna del har hittills varit en muntlig diskussion men ska enligt uppgift formaliseras nästa år och dokumenteras på ett strukturerat sätt. Budgetutfall och resultat används mer aktivt i planeringsarbetet idag till följd av den förnyade budgetprocessen men detta kan stärkas ytterligare, enligt intervjuade.

Tekniska kontoret har inget strukturerat arbetssätt för omvärldsbevakning utan det genomförs mer slumpartat om något speciellt händer som kan påverka verksamheten. De intervjuade ser att det finns ett behov av en mer övergripande omvärldsanalys för hela kommunen. Det som finns idag utgår mycket från befolkningsprognos och vilka följder det får för t ex antal barn i skolan. Det finns inget underlag som spänner över hela kommunens verksamhetsområde.

Utifrån Kommunprogrammet och dokumentet "Pågående hållbar utveckling" fastställer nämndens presidium och förvaltningsledningen ett antal övergripande strategier för VIP-perioden som förvaltningsledning och verksamhetschefer bryter ner till förvaltningsmål. Därefter tar verksamhets- och enhetschefer fram prioriterade områden som mynnar ut i en handlingsplan för kommande verksamhetsår.

I arbetet med underlaget till VIP görs en konsekvensanalys för de delar i verksamheten som eventuellt påverkas av justerade ramar. Det finns en utvecklingspotential för att tydliggöra effekterna av justerade ramar, dvs. prissätta identifierade konsekvenser, enligt de intervjuade. Därtill behöver riskperspektivet stärkas, enligt dem.

Att analysera effektiviseringspotentialer är också ett utvecklingsområde som de intervjuade tar upp. För jämförelser med andra kommuner används nyckeltal som redovisas av bl.a. SKL. Dessa skulle kunna användas mer aktivt för att identifiera effektiviseringsområden men det fordrar att de kvalitetssäkras så att samma saker mäts. De tekniska verksamheterna har olika förutsättningar i landet p.g.a. fysiska förhållanden vilket försvårar jämförelser. Idag används nyckeltal framförallt för att följa den egna verksamhetens utveckling över tid. Utfallet används i budgetarbetet.

Nämndens ordförande ser att drivkrafterna för att effektivisera verksamheten behöver stärkas, och det gäller kommunen som helhet. Budgetramen styr i hög grad effektiviseringsdiskussionen. Fokus är i första hand på besparing inte på möjligheterna att effektivisera oaktrat ram.

Den avgiftsfinansierade verksamheten behöver ha kännedom om eventuella taxeförändringar för att kunna ta fram ett realistiskt underlag till VIP och, enligt uppgift, kommuniceras detta inom rimlig tid.

Kapitalkostnadsberäkningar avseende planerade investeringar erhålls dock ofta sent och det påverkar budgetarbetet. En komplikation i nämndens planering är att de behöver ha information om de andra nämndernas planerade investeringar eftersom de direkt påverkar nämndens verksamhet. Då nämndernas planering följer samma tidplan får tekniska nämnden denna information sent i planeringsprocessen. Enligt nämndsordförande innebär det att nämnden inte har tillräckligt med tid för att göra mer fördjupade analyser. Förra året lämnade därför tekniska nämnden sitt underlag till VIP först i augusti. Ett mer formaliserat samarbete har påbörjats med Stadsbyggnadsnämnden för att få en bättre överblick över kommande investeringar. Detta upplevs som mycket positivt och ger bättre underlag i beräkningar av kapitalkostnader.

Den budgetram som nämnden har att arbeta utifrån bedöms till viss del sakna koppling till den prestation som ska utföras. Ett exempel är budgeten för verksamhetsområdet Gata och Park. Här har det inte skett någon justering av ramen trots att underhållet ökat väsentligt då Jönköpings stadskärna vuxit i snabb takt. Ett samarbete med Stadsbyggnadsnämnden har inletts för att kunna beräkna utvecklingen och behovet av driftskostnaderna för underhållet.

Kopplingen mellan mål och ekonomiska ramar är också ett förbättringsområde, enligt de intervjuade, liksom utvärdering av målpuppfyllelsen. Det uppges finnas en tradition att verksam-

heten fortgår så länge det finns medel oaktat mål och måluppfyllelse. Tekniska kontoret har en relativt ny ledning som prioriterar arbetat med att förbättra kopplingen mellan mål och ekonomiska ramar. De har fastställt ett arbetssätt för hur de ska skapa och leverera fastställda mål, de har identifierat övergripande verksamhetsstrategier och gemensamma övergripande mål för verksamheten.

De skriftliga budgetunderlag som förvaltningen lägger fram till nämnden behöver kompletteras med en omfattande dialog för att nämnden ska få tillräckligt underlag för sina bedömningar, enligt ordförande.

Stadskontoret ger feedback på nämndens förslag till underlag till VIP. Stadskontorets genomgång anses vara noggrann men ibland upplevs vissa frågeställningar som väl detaljerade.

Internbudget

Verksamhetscheferna är ansvariga för sin budget, vilket är muntligt uttalat och inte dokumenterat. De tar fram internbudgeten tillsammans med sin avdelningsekonom. Avdelningsekonomen ifrågasätter och bedömer trovärdigheten. Även den samordnande ekonomen som ser helheten gör en bedömning av realismen i de olika avdelningarnas förslag och återkopplar eventuella synpunkter till avdelningsekonomen. Det finns tidplan för framtagandet av internbudgeten. Internbudgeten fördelas på enhets-, projekt- och kononivå och registreringsarbetet sker i "Budget och Prognos" (en modul till ekonomisystemet).

Enligt uppgift varierar engagemanget och förståelsen bland verksamhetscheferna för kravet på ekonomi i balans. För att höja kompetensen och förståelsen för budgetprocessen planerar ekonomerna en utbildning nästa år som bl.a. kommer att behandla kommunalekonomiska frågor och budgetarbetet.

3.3. Uppföljning

Nämnden får muntlig uppföljning av ekonomin på varje sammanträde. Information ges om avvikelser, åtgärder och resultat.

Den skriftliga uppföljningen sker i enlighet med kommunens tidplan. Budgetuppföljningen följer en mall som förvaltningen utarbetat. Den har avsnitt för områdena; centralt stöd, förvaltning, produktion, mark och exploatering, vatten och avlopp, avfall, avfallsanläggning Hult samt investeringar. Varje område redovisar en verksamhetsbeskrivning, prognos för budgetåret med jämförelse mot bokslut föregående år och fastställd budget och prognos för varje avdelning med kommentarer till redovisade siffror.

I de fall ett verksamhetsområde prognostiserar en negativ avvikelse ska en handlingsplan (enligt fastställd mall) upprättas. Den ska innehålla uppgifter om orsakerna till den negativa prognosen, åtgärdsplan och tidsplan. Handlingsplanen skrivs under av verksamhetschef och avdelningschef. Åtgärdsplanerna kan i vissa fall upplevas som ett dokument som ska upprättas, inte som ett verktyg för att aktivt nå budgetmålen.

Under våren 2010 har Qlikview införts. Det är ett beslutsstöd som uppdateras med uppgifter från ekonomisystemet varje dag. Det finns färdiga rapporter, diagram m.m. som kan användas i uppföljning och analys av utfall i jämförelse med budget, föregående års utfall m.m. Stödet är avsett för verksamhetschefer, första linjens chefer och projektledare.

Enligt uppgift försvåras uppföljningen genom att budgeten inte är periodiserad. När det inte sker någon fördelning av verksamhetens intäkter och kostnader över året uppstår direkt

avvikelser mot budget. Det är också svårt att analysera och kommentera när avvikelsen egentligen uppstod varför det ofta görs jämförelse mot föregående års utfall. Det uppges vara för många mål som inte är "prissatta", dvs. som inte är kopplade till de ekonomiska ramar.

Samtliga verksamheters budgetuppföljningar ställs samman och behandlas därefter i nämnden för vidare rapportering till kommunstyrelsen.

3.4. Bedömning

Nämnden och förvaltningen arbetar aktivt för att utveckla styrningen, en del i detta är den utbildning som gavs i samband med den förnyade budgetprocessen. Det pågående arbetet med att etablera ett ledningssystem är ett annat exempel. Det senare bidrar till att skapa förståelse och förankra budgetprocessen, vilken kommer vara en del i ledningssystemet. Härutöver planeras utbildningsinsatser för att stärka kunskapen om ekonomi och budgetprocessen inom förvaltningen. Utbildning är ett viktigt initiativ eftersom förståelsen för att samtliga verksamheter ska bedrivas med ekonomi i balans behöver öka.

Arbetet med att ta fram underlag till VIP är strukturerat. Det finns dock områden som vinner på att utvecklas, nämligen:

- Omvärldsanalysen som bör struktureras och dokumenteras för att bli mer tillgänglig.
- Analysen av effekterna vid förändrade ramar.
- Riskanalysen.
- Analysen av besparingspotentialer.
- Sambandet mellan förväntade prestationer och mål respektive budget.

Budgetansvaret är tydligt och förändringskrav omsätts i konkreta åtgärder. Framtagandet av VIP underlaget engagerar alla verksamhetsansvariga. Budgetansvariga chefer bedöms få ett effektivt stöd av ekonomifunktionen som analyserar och prövar trovärdigheten i de förslag som cheferna tar fram.

Uppföljningarna bedöms ändamålsenliga men analysen av måluppfyllelse och resultat behöver utvecklas. Det finns formaliserade rutiner för att ta fram handlingsplaner vid negativa avvikelser men det fordras insatser för att de ska ses som ett stöd i arbetet med att komma till rätta med underskotten.

Qlikview bedöms vara ett ändamålsenligt stöd i uppföljningsarbetet. Det finns förbättringspotential vad gäller träffsäkerheten i förvaltningens prognosarbete. Qlikview kan vara ett bra verktyg när verksamheten ska analyseras och en prognos ska tas fram.

4. Skol- och barnomsorgsnämnden budgetprocess och uppföljning

4.1. Övergripande

Nämnden hade inlett ett arbete för att utveckla målstyrningen, genom att minska antalet mål, stärka uppföljningen och skapa ett mer sammanhållet styrsystem, redan innan beslut fattades om den förnyade budgetprocessen. Det finns starka beröringspunkter med det påbörjande arbetet inom förvaltningen och de förändringar som kom i budgetprocessen.

Den förnyade budgetprocessen, som är mer inriktad mot målstyrning, upplevs som tydlig och mer komplett av de intervjuade. Tillsammans med uppföljningen i kvalitetsredovisningen kny-

ter den ihop Skol- och barnomsorgsnämndens verksamhet på ett bra sätt. Den politiska styrningen blir tydlig och fokuserad på vissa profilfrågor, t.ex. minskade barngrupper i förskolan.

Förvaltningsledningen upplever att det finns en förståelse för budgetprocessen bland de inblandade medarbetarna vid ekonomienheten och på rektorsnivå. Kommunens övergripande styrprinciper är väl förankrade inom organisationen och de ger frihet för rektorerna att disponera sin budgetram på ett flexibelt sätt.

4.2. Planering

Underlag till VIP

Budgeten för Skol- och barnomsorgsnämnden bygger på antal elever och resursfördelningen grundas i huvudsak på bidrag per barn/elev men här utöver utgår en socioekonomisk resurs per skolform, områdesresurser för barn/elever i behov av särskilt stöd samt tillgängligt antal elevplatser i resursskolorna. Rektorsenheter kan ansöka om tilläggsbelopp för kommungemensamma resursavdelningar eller för särskilda behov.

Avstämning av antalet inskrivna barn i förskolan samt deras omsorgstid enligt schema sker en gång per månad och avstämning av barn/elever i andra skolformer görs vid sju tillfällen under läsåret. Det senare är en ny rutin för läsåret 2010/2011, tidigare gjordes avstämning två gånger per läsår. Den nya rutinen ger bättre förutsättningar för snabba korrigeringar och en mer korrekt ekonomisk redovisning på rektorsenheterna.

Budgeten är starkt knuten till antalet barn/elever så arbetet med att ta fram underlag till VIP utförs på ekonomienheten som arbetar med elevprognoser och statistik.

Det finns en detaljerad tidplan för arbetet med VIP och budgetuppföljning. Uppföljning av målsättningar, utvärdering av föregående års verksamhet och riktlinjer inför kommande VIP-period sker i mars. Under en dag går majoriteten i nämnden och förvaltningsledningen igenom varje verksamhet och diskuterar såväl resultat som kommande förändringar, t ex. lagändringar och annat som kan påverka verksamheten. Nämndsordförande anser att den information som ges om omvärldsförändringar som direkt berör nämnden är tillfredsställande.

Förvaltningen får löpande information om omvärldsförändringar från bl.a. departement, Statens skolverk, SKL m.fl. Vid budgetöverläggningarna med politikerna i nämnden sker en avstämning och diskussion om vilka förändringar som är "på gång". Det sker även en omvärldsbevakning tillsammans med åtta större kommuner.

I mars sker en dialog med kommunalråden om inriktningen på budgetarbetet och de förslag som kan komma att behandlas i nämndens VIP underlag.

Enligt nämndens ordförande är planeringsunderlagen betydligt bättre idag tack vare den stärkta uppföljningen. Nyckeltal och jämförelser med andra kommuner är ett viktigt stöd för att diskutera och bedöma var besparingar kan göras. Detta har exempelvis legat till grund för beslut om resursminskningar till fritidsverksamheten. De underlag som förvaltningen arbetar fram anses vara tillräckliga för att bedöma konsekvenser.

Under april sker överläggningar om underlag till VIP i nämnden inför beslut i juni. Beslut om ersättning för elevbidrag fattas i december.

Internbudget

Efter fullmäktiges budgetbeslut vidtar arbetet med internbudgeten och då blir rektorer och andra budgetansvariga inblandade. Budgetansvariga tilldelas en "intäktssida" som fördelas på kostnadskonton. Full kompensation erhålls för löneökningar vilket upplevs mycket positivt. Förvaltningen bedömer att det är lättare att förmedla ett fast sparkrav på t.ex. 3 % än att verksamheten ska hitta utrymme för löneförändringar som inte är kända när sparbetet ges.

Rektorer/budgetansvariga är väl införstådda med kravet på budget i balans. De får stöd av ekonomienheten i budgetarbetet som tagit fram standardmallar i Excel som kan användas vid fördelning på kontonivå. Rektorens budgetförslag granskas och i vissa fall ifrågasätts förslagen av ekonomerna. Registrering sker uteslutande på ekonomienheten, arbetet är slutfört till månadsskiftet januari/februari. Vissa faktorer t ex. hyror erhålls relativt sent, vilket påverkar slutförandet av inregistreringen i modulen Budget och Prognos.

Information om budgetprocessen erhålls löpande från Stadskontoret och förmedlas vidare till budgetansvariga rektorer. Genom den löpande informationen, en aktiv dialog vid avvikelser mot budgeten samt möjlighet till snabb och enkel information via Qlikview skapas en medvetenhet och förståelse kring budgetprocessen, enligt de intervjuade och enligt dem råder ingen tvekan om rektorens ansvar i budgetprocessen även om det inte är dokumenterat.

4.3. Uppföljning

Förvaltningen har arbetat mycket aktivt de senaste åren för att utveckla ett uppföljningssystem med data som ligger till grund för de beskrivningar och analyser som görs i kvalitetsredovisningen. Enligt nämndsordförande får nämnden idag betydligt bättre rapportering från verksamheterna och dess resultat. Uppföljningarna omfattar bl.a. elevernas studieresultat samt resultat från brukarundersökningar och självvärderingar i verksamheterna.

Inför de centralt fastställda budgetuppföljningstillfällena gör budgetansvariga en redovisning i mallar som fastställts på förvaltningen. Dessa sammanställs och fastställs av nämnden innan de överlämnas till stadskontoret. Rapporterna innehåller uppgifter om bl.a. redovisning av resultatfond, investeringsutfall, förvaltningsövergripande verksamhet, sjukfrånvaro, förskoleverksamhet, familjdaghemverksamhet, skolbarnomsorg, grundskola inkl. förskoleklass, grundsärskola och kulturskola. Enligt uppgift är det sällan stadskontoret begär kompletteringar.

Utöver budgetuppföljningstillfällena följer ekonomienheten månadsvis utfall mot budget och lämnar månatliga rapporter till nämnden. Förvaltningen har använt Qlikview under cirka två år och samtliga rektorer/budgetansvariga har tillgång och använder det som stöd i sin uppföljning av verksamhet och ekonomi. Qlikview upplevs som ett effektivt stöd.

Då budgeten baseras på antalet barn/elever är det svårt att på kort sikt anpassa personal- och lokalkostnader vid större volymförändringar. Korrigering av budget kan ske om en förskola byter rektorsenhet. Det krävs dock större organisationsförändringar för att göra förändringar under året.

Det finns inga formella krav på att rektorerna/budgetansvariga ska upprätta en åtgärdsplan vid negativa avvikelser men åtgärder vidtas och det sker täta dialoger och muntliga uppföljningar mellan ekonomienheten och ansvarig rektor till dess att underskottet är åtgärdat. Nämndens arbetsutskott får kontinuerlig information om detta arbete.

Till följd av Kommunstyrelsens beslut i april 2009 vidtogs ett antal besparingsåtgärder inom Skol- och barnomsorgsnämnden. De fick snabbt effekt och för närvarande redovisar förskolan överskott. Nämnden har, enligt ordförande, varit mycket tydlig med att de resurser som avsatts ska användas för att minska barngruppernas storlek. Det har delvis skett. I nuläget finns inte full kännedom om orsaken utan en fördjupad analys ska göras nu i höst.

Varje år sammanställs en kvalitetsredovisning med verksamhetsberättelse för Skol- och barnomsorgsnämnden. Kvalitetsredovisningen utgår från de krav som ställs i Förordning om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m. (1997:702). Syftet är att ge information om verksamheternas måluppfyllelse samt att bidra till kvalitetsutveckling och förverkligande av de nationella målen i läroplanerna. Verksamhetsberättelsen är uppbyggd kring varje skolform och innehåller personalekonomiskt bokslut, miljöbokslut, nulägesbeskrivningar och sammanfattningar av budgeten. Den innehåller även nyckeltal och identifierade satsningar.

4.4. Bedömning

Nämnden har utvecklat målstyrningen och verksamhetsuppföljningen under denna mandatperiod, ett arbete som sammanfallit väl med den förnyade budgetprocessen. Den mer målinriktade budgetprocessen och den stärkta uppföljningen har stärkt nämndens styrning.

Budgetprocessen är förankrad i organisationen och budgetansvaret är tydligt. Vi bedömer att ansvariga chefer får ett ändamålsenligt stöd från ekonomifunktionen.

Nämnden, i likhet med de andra granskade nämnderna, har ett strukturerat och formaliserat arbetssätt för att arbeta fram förslaget till VIP. Framtagandet av underlagen till VIP engagerar i huvudsak de som sitter centralt inom förvaltningen.

Omvärlden och risker beaktas i planeringsprocessen, vi rekommenderar att resultatet av dessa analyser dokumenteras i större omfattning än idag.

Förändringskrav åtföljs av konkreta åtgärder. Den utvecklade uppföljningen har lett till att underlagen som används i planeringsarbetet med VIP är mer tillförlitliga. Nyckeltal och jämförelser med andra kommuner används aktivt och bidrar till att hitta områden som kan effektiviseras och där besparingar kan göras.

Vi bedömer att uppföljningarna är ändamålsenliga. Som i de andra granskade nämnderna finns det en förbättringspotential i prognosarbetet.

För att säkerställa att effektiva åtgärder vidtas vid negativa avvikelser och för att formalisera budgetansvariges åtagande rekommenderar vi att förvaltningen tar fram mallar för dokumentation av åtgärdsplaner med tillhörande tidsplaner.

5. Socialnämndens budgetprocess och uppföljning

5.1. Övergripande

Sedan cirka fem år arbetar socialförvaltningen med en sammanhållen planeringsprocess som utgår från Kommunprogrammet. Utvecklingsplaner inom respektive verksamhetsområde har tagits fram som anger inriktningsmål för de kommande 5-10 åren men här finns ingen ekonomisk beräkning.

Inför 2010 har planeringsunderlaget utvecklats ytterligare för att bli än mer fokuserat med stöd av perspektiven i det balanserade styrkort som nämnden tillämpar.

Förvaltningen har lagt ner mycket tid och arbete på att utveckla en effektiv budgetprocess och de intervjuade upplever att det finns en stor förståelse för processen hos de som är direkt berörda inom förvaltningen.

5.2. Planering

Underlag till VIP

Nämnden arbetar aktivt med omvärldsanalyser och det finns ett särskilt avsnitt om detta i nämndens förslag till VIP. Omvärldsanalysen behandlar gemensamma och övergripande faktorer samt nämndens tre huvudområden (individ- och familjeomsorg, funktionshinderomsorg och äldreomsorg). Detta arbete har bedrivits under en lång tid och ses som självklart för att få en bild av allt som påverkar nämndens uppdrag/åtagande. De intervjuade anser att det kan finnas ett värde i att ha en kommungemensam omvärldsanalys som kompletteras och fördjupas på nämndsnivå.

I planeringen diskuteras risker och förhållanden som kan påverka nämnden, bl. a med stöd av omvärldsanalysen.

Som en del i omvärldsbevakningen och för att identifiera effektiviseringsområden används nyckeltal från kommuner i samma storlek. Förvaltningen gör sedan flera år systematiska analyser av dessa uppgifter och har ett nära samarbete med en del av de kommuner som ingår i kommungruppen, framförallt med Norrköping och Linköping. Det fördjupade samarbetet ger möjlighet att göra jämförelser av hur förändringar som följer pga. lagstiftning m.m. genomförs. Samarbetet upplevs som mycket värdefullt.

Nämndens ekonomiska förutsättningar har sedan fler år varit av ett sådant slag att det inte varit aktuellt att söka ytterligare effektiviseringsmöjligheter än de som krävs för att hålla tilldelad ram.

Underlaget till VIP upprättas utifrån Kommunprogrammet, Socialnämndens mål och utvecklingsplanerna. I underlaget finns konsekvensbeskrivningar för eventuell justering av ramarna, förändring av lagar, ändring i befolkningsstruktur m.m. Härutöver redovisas ingen risk- och väsentlighetsanalys.

Socialnämndens budgetram baseras i hög grad på prestation och beräknade klientvolym. Resursfördelningen till äldreomsorgen och omsorgen för funktionshindrade bygger på åldersstruktur och förväntat behov. Inom nämndens ansvarsområde finns dock även anslagsfinansierad verksamhet som försörjningsstöd. Anslaget uppges bygga på historiskt utfall och här finns utvecklingspotential för en bättre fördelning.

Det finns ett antal faktorer som är svåra att beräkna, bl.a. det som regleras i Lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga. Blir det ett antal fler ungdomar som omhändertas än beräknat uppstår direkt avvikelse mot budget. Förvaltningsledningen påpekar att de resurser som finns i budgeten inte självklart ska förbrukas. Erhålls en resursfördelning utifrån en beräkning av 40 nya klienter och utfallet blir 15 ska verksamheten anpassa sina kostnader till verkliga volymen och inte till budgetramen. Detta arbetssätt är förankrat i organisationen och en noggrann uppföljning sker av ekonomichefen som har en dialog med verksamhetscheferna.

Nämndens ordförande anser att de underlag som förvaltningen lägger fram i planeringsprocessen är väl genomarbetade och informativa. De är tillräckliga för att se möjligheter och konsekvenser.

Underlag till VIP beslutas i nämnden i juni i enlighet med kommunens tidplan. Det innehåller mål för verksamheten, handlingsplan för att nå målpåfyllelse, kvalitetsutveckling, redovisning av hur resurserna inom förvaltningen fördelas, årsarbetare och nyckeltal.

Internbudget

När kommunfullmäktige beslutat om VIP upprättar varje funktion en internbudget. När funktionerna fastställt sina internbudgetar med stöd från ekonomerna registreras de i ekonomisystemet.

Det finns riktlinjer för budget- och resultatansvar. Enhetschefen ansvarar för att en kostnads-effektiv verksamhet bedrivs och att personalbemanning och övriga kostnader anpassas till de ekonomiska förutsättningarna. I vissa fall hanteras interna och externa kostnader olika. Hyreskostnader fördelas inte på enhetsnivå då de inte är påverkbara för de enskilda verksamheterna.

Riktlinjerna behandlar; ansvar, uppföljning till chefer avseende budget och resultatansvar samt hantering av positivt resultat kontra negativt resultat. Samtliga områden fastställer vad som gäller för respektive funktion (ekonomi, PA och budgetansvarig chef). Det finns en mall för handlingsplan som ska användas vid negativt resultat där det ska ske en analys av redovisat resultat, det ska anges vilka åtgärder som ska vidtas för att begränsa underskottet och vilken tidplan som gäller. Underskrift ska ske av ansvarig chef och överordnad chef.

För att kunna fullgöra sitt budgetansvar krävs, enligt de intervjuade en kontinuerlig, tillförlitlig och innehållsrik uppföljning samt ett väl utvecklat samarbete mellan budgetansvarig och ekonomer samt PA-konsulter.

Enheterna upprättar verksamhetsplaner som bl.a. innehåller information om: Uppdrag, förändringar i det omgivande samhället, gemensamma uppdrag från funktionen och förvaltningen, sammanställning utifrån brukar-, medborgar-, ekonomi- och processperspektivet, vad vill vi åstadkomma – våra mål, handlingsplan över vilka åtgärder som kan leda till förbättring, nyckeltal, behov av kompetensutveckling, förbättringsarbete och negativa effekter – riskanalys, m.m.

Verksamhetsplanen ska enligt ekonomihandboken fokusera på aktiviteter och åtgärder som är relevanta för att fullgöra uppdraget. Medarbetare, chef och fackliga företrädare deltar i framtagandet.

Medvetenhet och förståelse för budgeten skapas bl.a. genom frekventa uppföljningar och genom att det i riktlinjerna tydligt framgår vilket ansvar berörd personal har (från upprättande av budgeten till uppföljningen).

5.3. Uppföljning

Socialförvaltningen gör sedan många år månatliga uppföljningar. Fyra gånger per år upprättas verksamhetsrapporter. De bygger på enheternas verksamhetsplaner och behandlar bl.a. resultatet för förvaltningen, jämförelse med budget och föregående år, budgetförändringar innevarande år uppdelat på de olika verksamheterna, analys av resultatet och ev. avvikelser, personalekonomi, gemensam verksamhet, individ- och familjeomsorg, funktionshinderomsorg, äldreomsorg och färdtjänst. Tre gånger per år redovisas rapporterna till kommunstyrelsen, då är de mer innehållsrika. Nämndsordföranden anser att verksamhetsrapporterna ger nämnden mycket bra information om utfall och utveckling och de stärker nämndens kontroll över verksamheten.

Prognoserna uppges ibland vara svåra att göra och träffsäkerheten är inte alltid den bästa. Prognosarbetet präglas av försiktighetsprincipen. Avvikelseerna är inte väsentliga sett i relation till verksamhetens omfattning, vilket nämndens ordförande poängterar.

Förvaltningen använder jämförelsetal, nyckeltal från SKL m.m. och arbetar aktivt med analys av resultaten. Qlikview har använts sedan 2009. Förvaltningen har strävat efter att anpassa beslutsstödet till verksamhetens behov. Alla chefer inom äldre- och handikappomsorgen har utbildats. Det finns en arbetsgrupp som ansvarar för utveckling av beslutsstödet. Målet är att det ska ersätta tidigare uppföljningar och analyslistor som funnits i främst Excel. Hittills har Qlikview fått ett positivt mottagande och användarna upplever det som ett enkelt och tydligt uppföljningsverktyg.

5.4. Bedömning

Socialnämnden har en väl fungerande styrning där genomarbetade planerings- och uppföljningsdokument är viktiga delar. Budgetansvaret är tydligt, det finns en förståelse för budgetprocessen samt dess roll i styrningen och ekonomifunktionen bedöms ge ett relevant stöd till ansvariga chefer.

Det görs systematiska omvärldsanalyser som används aktivt i budgetarbetet. Nyckeltal används, bl. a. för att identifiera effektiviseringsmöjligheter. Riskperspektivet beaktas i planeringen. Vi rekommenderar att resultatet av de riskanalyser som görs dokumenteras i hög grad.

Tilldelningen till den anslagsfinansierade verksamheten bygger till stor del på det historiska utfallet. Analysen av dessa verksamheter bör stärkas för att säkerställa en relevant resursfördelning.

Uppföljningarna sker med hög frekvens och uppföljningsrapporterna bedöms vara ändamålsenliga. Nämnden har en aktiv avvikelshantering. Prognosarbetet bör utvecklas.

Jönköping 21 september 2010

Lena Joelsson

Ulrika Strånge

Bilaga 1 Källförteckning

Anvisningar för delårsrapport 2010, Stadskontoret Ekonomiavdelningen
Budgetuppföljningsrapport nr 1 2009 – Stadskontoret Ekonomiavdelningen, 2009-04-16
Budgetuppföljningsrapport nr 2 2009 – Stadskontoret Ekonomiavdelningen, 2009-06-11
Budgetuppföljningsrapport nr 3 2009 – Stadskontoret Ekonomiavdelningen, 2009-10-12
Budgetuppföljningsrapport nr 1 2010 – Stadskontoret Ekonomiavdelningen, 2010-04-19
Budgetuppföljning med prognos 31 mars 2010, Tekniska nämndens verksamheter
Budgetuppföljningsrapport nr 1 2010 Sbn, Skol- och barnomsorgsförvaltningen Ekonomienheten
2010-04-07
Befolkningsutveckling i olika åldersgrupper som påverkar verksamhetsplanering, Kommunfullmäktige
2010-03-25
Förnyad Budgetprocess, Stadskontoret Ekonomiavdelningen 2007-11-26
Handbok ekonomi, Socialtjänsten
Handlingsplan vid negativt resultat, Tekniska kontoret
Internbudget 2010, Tekniska nämndens verksamheter
Kommunprogram 2007-2010
Kvalitetsredovisning med verksamhetsberättelse 2009, Skol- och barnomsorgsnämnden mars 2010
Mall för Budgetuppföljning, Skol- och barnomsorgsförvaltningen Ekonomienheten
Mall för Verksamhetsplan på enhetsnivå inom Socialförvaltningen – 2010
Resursfördelning för läsåret 2010/2011, Skol- och barnomsorgsförvaltningen Ekonomienheten 2010-
03-12
Riktlinjer kring budget- och resultatansvar, Socialtjänsten 2007-09-06 rev 2009-11-17
Skol- och barnomsorgsnämndens underlag till VIP 2011-2013, Skol- och barnomsorgsförvaltningen
Ekonomienheten maj 2010
Styrprinciper – Kommunfullmäktige 1999
Socialnämndens förslag till Verksamhets- och investeringsplan 2011-2013, beslut 2010-06-24
Tekniska anvisningar för arbetet med Verksamhets- och InvesteringsPlan, VIP 2010-2012, Stadskon-
toret Ekonomiavdelningen, 2010-04-28
Tekniska nämndens verksamheter, förslag till VIP 2011-2013
Tidplan för arbetet med Budgetuppföljningar 2010, Tekniska kontoret, Staben ekonomi
Tidplan för arbetet med internbudget 2010, Tekniska kontoret, Staben ekonomi 2010-05-17
Tidplan för arbete med VIP 2011-2013, Tekniska kontoret, Staben ekonomi
Tidplan för arbetet med Årsredovisning 2009, Budgetuppföljning 2010 samt VIP 2011-2013 - Stads-
kontoret Ekonomiavdelningen, 2010-01-26
Tidplan för arbetet med årsredovisning 2009, Budgetuppföljning 2010 samt VIP 2011-13, Skol- och
barnomsorgsförvaltningen Ekonomienheten 2010-01-29
Tidplan för Budgetuppföljning 2010
Tidplan för uppföljning 2010, Socialtjänsten Staben 2009-12-18
Uppföljning av den förnyade budgetprocessen, Stadskontoret Ekonomiavdelningen 2009-05-11
Verksamhetsberättelse 2009, Socialnämnden
Verksamhetsberättelse 2009, Tekniska nämnden
Verksamhetsrapport, Socialtjänsten februari 2010
VIP 2010-2012, Budget för 2010

Bilaga 2 Revisionsfrågor

Ansvar

- ▶ Finns processägare med ansvar för budgetprocessen?
- ▶ Är nämndernas ansvar i budgetprocessen tydligt?

Planering

- ▶ Finns en strategi för att klara verksamhet och ekonomi i balans?
- ▶ Är omvärldsanalyser en del av planeringsunderlaget?
- ▶ Hur hanteras riskanalys och riskbedömningar med avseende på verksamhet och kostnads kontroll i budgetarbetet?
- ▶ Görs känslighetsanalyser?
- ▶ Används uppföljningsresultat (från tidigare uppföljningar) i syfte att styra resurserna till rätt områden?
- ▶ Analyseras effektiviseringspotentialer i verksamheterna och är dessa en del i budgetarbetet?
- ▶ Hur bedöms budgetförslagets trovärdighet och realism?

Förankring

- ▶ Hur förankras budgeten med resultatansvariga?
- ▶ Hur fördelas beslutad budget på olika nivåer i organisationen?
- ▶ Hur översätts förändringskrav i budgeten till konkreta åtgärder?
- ▶ Utarbetas åtgärder tillsammans med de som ska genomföra dem?
- ▶ Är de planer som upprättas för att klara förändringskraven och det ekonomiska åtagandet tillräckligt genomarbetade?
- ▶ Finns anvisningar för hur/när budgetregistrering ska ske i ekonomisystemet? Följs anvisningarna?

Uppföljning

- ▶ Berörs rätt saker i uppföljningen med avseende på relevans och prioriteringar?
- ▶ Är kvaliteten på in- och utdata tillfredställande? (budget och utfall)
- ▶ Har prognoserna en godtagbar träffsäkerhet?
- ▶ Sammanställs och presenteras data på ett överblickbart och begripligt sätt?

Avvikelsehantering/Korrigerig

- ▶ Vilka krav ställs på åtgärder?
- ▶ Äger uppföljningen rum så snabbt att korrigeringar är möjliga?
- ▶ Analyseras avvikelser på ett systematiskt och korrekt sätt?
- ▶ Är de åtgärdsplaner som upprättas effektiva?

Bilaga 3 Tidplan för budgetprocessen

Månad	Aktivitet
Januari	
Februari	
Mars	Majoritetens/Oppositionens plandialoger. Uppföljning gällande målsättningar, utvärdering av föreg. års verksamhet och ekonomi samt överläggning om riktlinjer för nämndernas arbete med underlag till VIP.
April	Budgetuppföljning 1 (januari-mars)
Maj	
Juni	Budgetuppföljning 2 (januari-maj) Underlag till VIP behandlas i resp. nämnd
Juli	
Augusti	Skatteunderlagsprognos från SKL
September	Beredning VIP (majoritet/opposition)
Oktober	Budgetuppföljning 3 (januari-september) Kommunstyrelsen beslutar om VIP för kommande tre år Skatteunderlagsprognos från SKL Regeringens budgetprognos beräknas och presenteras i början av okt.
November	Kommunfullmäktige beslutar om VIP
December	Nämnderna beslutar om internbudgeten för nästkommande år

Kommunstyrelsen i Jönköpings kommun

551 89 JÖNKÖPING

Granskning av budgetprocessen

På uppdrag av Kommunrevisionen har Ernst & Young granskat ändamålsenligheten i kommunens budgetprocess. Granskningen omfattar Kommunstyrelsen, Skol- och barnomsorgsnämnden, Socialnämnden och Tekniska nämnden.

Jönköpings kommun har ingen dokumenterad styrmodell men det finns styrprinciper och de är väl förankrade i organisationen. Beslutet om förnyad budgetprocess i december 2007 har lett till att kvaliteten i processen förbättrats i flera avseenden och den uppföljning som stadskontoret gjort visar att den övervägande delen av nämnderna är positiva till förändringarna. Budgetunderlagen innehåller mer information om verksamheten. Det har bl.a. bidragit till att besparingskraven riktade till nämnderna var selektiva inför 2010.

Uppföljningsresultat används mer aktivt i planeringen och dialogen mellan kommunstyrelsen och nämnderna har utvecklats. Direktiven för avvikelshantering är tydliga och åtgärdsplaner ska upprättas. Budgettroheten är hög vilket innebär att åtgärdsplaner inte är aktuellt så ofta.

Granskningen visar att det har skett en rad positiva förändringar med den förnyade budgetprocessen men det finns fortsatt utvecklingsbehov inom flera områden. Dessa skulle stärkas genom följande förslag:

- Arbetet med målformulering behöver fortsätta för att finna relevanta och uppföljningsbara mål.
- Måluppföljningarna och analysen av måluppfyllelse behöver vidareutvecklas.
- Arbetet med att hitta relevanta mått för att mäta prestationer och resultat, bl. a i termer av produktivitet, behöver fortsätta.
- Analysen för att identifiera områden där det finns effektiviseringspotentialer bör stärkas.
- Beräkningarna av förändringars och besparingars effekter behöver kvalitetssäkras.

Härutöver ger vi följande rekommendationer:

- I samband med att styrprinciperna ses över bör kommunledningen överväga att ta fram en summarisk beskrivning av kommunens styrmodell.
- Kommunledningen bör överväga att göra en kommunövergripande omvärldsanalys.
- Anvisningarna för arbetet med VIP bör kompletteras med direktiv om att nämnderna ska göra riskanalyser.
- Det bör säkerställas att nämnderna upprättat åtgärdsplaner när så krävs.
- Stadskontoret bör ta fram kommungemensamma mallar för; budgetuppföljning, verksamhetsberättelser och verksamhetsplaner.
- Arbetet med att göra mer tillförlitliga och träffsäkra prognoser behöver fortsätta.

Kommunrevisionen önskar svar på rapporten senast den 25 januari 2011.

Jönköping den 21 september 2010



Sven Ebbesson

Ordförande



Torgil Danielsson

2:e vice ordförande

Kopia för kännedom skickad till:

Skol- och barnomsorgsnämnden
Socialnämnden
Tekniska nämnden



**JÖNKÖPINGS
KOMMUN**

Ljuset vid Vättern