

Värmdö kommun
Kommunrevisionen

2013-04-15

VÄRMDÖ KOMMUN
2013 -04- 19
Dnr

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige – för kännedom

Granskning av "Prognosrutiner"

KPMG har av Värmdö kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska prognosrutinerna i Värmdö kommun. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2013.

Värmdö använder sig att ett decentraliserat arbetssätt som vi i grunden tycker är bra. Vi kan i granskningen konstatera att arbetet med prognoser i Värmdö fungerar på ett relativt bra sätt. Budgetefterlevnaden är ett betydligt större problem än prognoserna i sig. Arbetssättet ställer dock stora krav på ekonomisk kompetens hos de budgetansvariga. Detta man måste ta hänsyn till, både när det gäller nyrekryteringar och kompetensutveckling. Det är för Värmdö av stor vikt att tydligt arbeta med sina chefer gällande kopplingen mellan ekonomi och verksamhet. Prognoserna är en del av detta arbete. Att prognostisera eller redovisa ett underskott måste ses som ett misslyckande om inte extraordinära händelser påverkat utfallet.

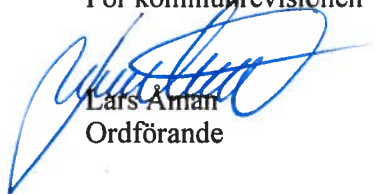
Som ett stöd tycker vi att den centrala styrningen bör utvecklas för att komplettera det decentraliserade arbetssättet. Men utvecklad central styrning menar vi främst att det bör arbetas fram en prognospolicy och riktlinjer bör utvecklas inom fler gemensamma områden och särskilt vad gäller analysdelen i prognosarbetet. Detta för att skapa bästa möjliga förutsättningar för samtliga styrelser och nämnder att ha en effektiv och ändamålsenlig styrning och kontroll av verksamheterna.

I rapporten önskar vi också att man ser över om det går att införa ett system där ansvarig ekonom ges möjlighet att anteckna en avvikande uppfattning om sådan finnes gentemot den som ansvarar för att lämna prognosen.

Slutligen önskar revisionen att kommunstyrelsen observerar det behov som framgår under avsnitt 9.4 rörande en egen resurs i kommunen för att arbeta med befolkningsprognoser m.m.

Revisionen begär yttrande över bifogad rapport senast 2013-08-30.

För kommunrevisionen



Lars Åman
Ordförande



Värmdö kommun

Granskning av prognosrutiner

Granskningsrapport

Offentlig sektor

KPMG AB

Mars 2013

Antal sidor: 11

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	2
5.	Ansvarig nämnd	3
6.	Metod	3
7.	Projektorganisation	3
8.	Läsinstruktioner	3
9.	Observationer	4
9.1	Prognoseerna 2011-2012	4
9.2	Arbetsprocessen	5
9.3	Analys och åtgärder inom prognosprocessen	6
9.4	Verktyg	7
9.5	Övriga observationer	7
10.	Kommentarer och rekommendationer	8

1. Sammanfattning

KPMG har av Värmdö kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska prognosrutinerna i Värmdö kommun. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2013.

Värmdö använder sig av ett decentraliserat arbetssätt som vi i grunden tycker är bra. Vi kan i granskningen konstatera att arbetet med prognoser i Värmdö fungerar på ett relativt bra sätt. Budgetefterlevnaden är ett betydligt större problem än prognoserna i sig. Arbetssättet ställer dock stora krav på ekonomisk kompetens hos de budgetansvariga. Detta måste man ta hänsyn till, både när det gäller nyrekryteringar och kompetensutveckling. Det är för Värmdö av stor vikt att tydligt arbeta med sina chefer gällande kopplingen mellan ekonomi och verksamhet. Prognoserna är en del av detta arbete. Att prognostisera eller redovisa ett underskott måste ses som ett misslyckande om inte extraordinära händelser påverkat utfallet.

Som ett stöd tycker vi att den centrala styrningen bör utvecklas för att komplettera det decentraliserade arbetssättet. Men utvecklad central styrning menar vi främst att det bör arbetas fram en prognospolicy och riktlinjer bör utvecklas inom fler gemensamma områden och särskilt vad gäller analysdelen i prognosarbetet. Detta för att skapa bästa möjliga förutsättningar för samtliga styrelser och nämnder att ha en effektiv och ändamålsenlig styrning och kontroll av verksamheterna.

I rapporten önskar vi också att man ser över om det går att införa ett system där ansvarig ekonom ges möjlighet att anteckna en avvikande uppfattning om sådan finnes gentemot den som ansvarar för att lämna prognosen.

Revisionen önskar också att systemet Qlickview som utvecklats för att vidareutveckla prognosarbetet driftsätts samt att en analys görs om huruvida det är praktiskt och ekonomiskt försvarbart att arbeta med en brygging mellan systemen Stratsys och Raindance.

Slutligen önskar revisionen att kommunstyrelsen observerar det behov som framgår under avsnitt 9.4 rörande en egen resurs i kommunen för att arbeta med befolkningsprognoser m.m.

2. Bakgrund

KPMG har av Värmdö kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska prognosrutinerna i Värmdö kommun. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2013.

I en osäker tid är det väsentligt att beslutsfattare kan lita på de prognoser om framtiden som produceras. Under senare tid har det upplevts som om Värmdö kommun haft avvikelser mellan budget och bokslut. Detta innebär att prognoserna blir än viktigare för att politiken ska få en korrekt bild av verksamheternas ekonomi och därigenom möjlighet att styra verksamheten på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Värmdö kommuns revisorer bedömer att det finns en *risk* i och med att prognoser och budgetavvikelser misstämmer vilket är *väsentligt* utifrån kravet på en effektiv och ändamålsenlig styrning.

3. Syfte

Granskningen ska vara en del av kommunrevisionens underlag för sina bedömningar och uttalanden. Granskningen ska dels belysa hur befintliga styrdokument efterlevs och dels undersöka ändamålsenligheten och effektiviteten i nuvarande rutiner och arbetssätt.

Granskningen har haft sin utgångspunkt i följande frågeställningar;

- Hur styrs och leds arbetet med uppföljning och prognoser i samband med budgetuppföljning och delårsrapport?
- Vilka aktörer deltar i processen och hur kommuniceras prognoserna?
- Hur sker analyser och hur definieras begreppet analys?
- Hur är roller och ansvar fördelade?
- Vilka styrkor har uppföljnings- och prognosarbetet?
- Vilka svagheter har uppföljnings- och prognosarbetet?

4. Avgränsning

Granskningen är av översiktlig karaktär och omfattar ekonomisk rapportering under åren 2011 och 2012. Ytterligare granskningar kan komma att utföras med denna granskning som underlag. Vi har i stor grad i granskningen fokuserat på nämndernas nettoresultat, detta eftersom detta enligt oss är det som kommunen själva har störst möjlighet att påverka.

5. Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett rapporteringen som går till kommunstyrelsen.

Rapporten är saklighetsgranskad av Ekonomichef Hans Ivarsson.

6. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument.
- Intervjuer med ekonomichef, controllers/ekonomer samt ordförande för ett antal nämnder och styrelser.
- Analys av lämnade prognoser.
- Analys och rapportfas.
- Kvalitetsgranskning.
- Saklighetsgranskning.
- Avrapportering

7. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Per Skalk, Revisor under ledning av Mats Lundberg, Certifierad kommunal yrkesrevisor och tillika kundansvarig för Värmdö kommun.

8. Läsinstruktioner

Under avsnitt 9 observationer presenterar vi det vi har kunnat se i granskningen och som påverkar våra kommentarer, bedömning och rekommendationer som vi presenterar under avsnitt 10. Det är således främst avsnitt 9 som berörs av den sakgranskning som genomförts av rapporten.

9. Observationer

Prognoserna i Värmdö kommun bör beskrivas som en mätning av var det ekonomiska resultatet är på väg. Detta för att kunna vidta åtgärder så att framförallt negativa prognoser inte blir en realitet vid bokslutet. Under 2012 uppgick nämndernas nettokostnader till 1678 mkr.

9.1 Prognoserna 2011-2012

Nedan redovisas de prognoser som lämnats under 2011 och 2012 samt det slutliga bokslutet i förhållande till den beslutade budgeten.

Prognoser och bokslut 2011 avseende avvikelse mot budget

Avvikelseprognoser	Avvikelse mot budget 2011			
	BUP1 (mars)	BUP2 (jun)	BUP3 (sept)	Bokslut
2011-2012				
Kommunfullmäktige	0	0	0	469
Kommunstyrelsen	0	1 000	3 950	8 246
Utbildningsstyrelsen	-6 813	-14 099	-15 787	-16 600
Vård- och omsorgsstyrelsen	-13 120	-11 800	-15 629	-15 016
Finansieringsnämnd för utbildning	-801	1 511	3 793	4 582
Kultur- och fritidsnämnd	0	1 200	1 650	312
Socialnämnd	-3 000	-6 998	-7 800	-16 545
Finansieringsnämnd för äldreomsorg	0	3 149	8 880	8 915
Byggnads-, miljö- och hälsoskyddsnämnd	0	0	0	1 422
Samhällsplaneringsnämnd (skattefin.)	-3 699	-4 707	-4 926	-5 428
Nämndernas nettokostnader	-27 433	-30 744	-25 869	-29 643
Verksamhetens nettokostnader inkl centrala poster och reserver	-18 047	-18 429	-14 558	-6 704
Finansnetto	3 417	2 106	3 000	-10 059
Skatt och utjämningssystem	7 228	-3 702	-6 490	-3 800
Årets resultat exkl. taxefinansierad verks.	-7 402	-20 025	-18 048	-20 563

Prognoser och bokslut 2012 avseende avvikelse mot budget

Avvikelseprognoser	Avvikelse mot budget 2012			
	BUP1 (mars)	BUP2 (jun)	BUP3 (sept)	Bokslut
2011-2012				
Kommunfullmäktige	112	-400	-400	-464
Kommunstyrelsen	-2 946	0	2 162	8 747
Utbildningsstyrelsen	-16 428	-19 817	-19 908	-24 448
Vård- och omsorgsstyrelsen	-2 320	-8 177	-16 017	-12 919
Finansieringsnämnd för utbildning	-10 550	-2 084	2 210	3 859
Kultur- och fritidsnämnd	-1 061	900	2 100	2 849
Socialnämnd	-9 400	-13 050	-12 321	-8 161
Finansieringsnämnd för äldreomsorg	6 650	12 500	12 300	10 616
Byggnads-, miljö- och hälsoskyddsnämnd	-500	0	0	257
Samhällsplaneringsnämnd (skattefin.)	-5 786	-8 945	-8 569	-9 101
Nämndernas nettokostnader	-42 229	-39 073	-38 443	-28 765
Verksamhetens nettokostnader inkl centrala poster och reserver	-15 119	34 932	39 869	51 060
Finansnetto	-4 474	-4 474	-2 974	-1 728
Skatt och utjämningssystem	10 109	4 116	-649	-7 258
Arets resultat exkl taxefin. verks.	-9 484	34 574	36 246	42 074

OBS: Budgeten revideras under våren (mellan BUP1 och BUP2), då revideras bland annat budgeterade skatteintäkter utifrån aktuell SKL-prognos.

Några delar i sammanställningen bör observeras, det första är att det redan vid den första prognosen som görs i maj har uppstått i kronor relativt stora avvikelser gentemot beslutad budget. Det är dock viktigt att konstatera att nämndernas nettokostnader under 2012 uppgick till ca 1678 mkr och den prognostiserade avvikelsen därmed uppgick till ca 2,5 %. Under 2011 stämde samtliga prognoser relativt väl med bokslutet vad gäller nämndernas nettokostnader och under 2012 blev prognoserna successivt ljusare och bokslutet kom också att visa ett positivt resultat gentemot den sista prognosen.

9.2 Arbetsprocessen

Man har i Värmdö ett decentraliserat arbetssätt när det handlar om att göra prognoserna. Utifrån de direktiv som går ut från ekonomiavdelningen som främst handlar om form, tidsplan och teknik för att hantera prognosarbetet, har förvaltningen stor frihet i att utforma arbetssättet för att ta fram prognoserna. Vissa instruktioner för analysen finns i och med de verktyg som används i kommunen (verksamhetssystemet Stratsys och ekonomisystemet Raindance). Dessa instruktioner är dock mer av ramverk och de olika styrelserna och nämnderna arbetar på olika sätt med själva analysen av prognosen, det vill säga förklaringen till varför prognoserna inte samstämmer med budget.

Som vi uppfattar det sker arbetet i praktiken genom att de operativa ekonomerna träffar ansvariga chefer eller ledningsgrupp och går igenom förutsättningarna för prognosen. Det är sedan respektive chef som ansvarar för prognosarbetet och för vilken prognos som lämnas. Detta innebär att om ekonomen och chefen har olika uppfattningar om hur prognosen bör sättas är det chefens bedömning som styr hur prognosen ställs. Prognoserna läggs sedan in i ekonomisystemet av ekonomen och systemet aggregerar sedan prognosen uppåt för enhet/avdelning/kontor/kommun.

Att arbetet är decentraliserat upplevs ha märkts på vilket syn man ska ha på hur man ställer en prognos och kanske framför allt vad gäller hur man analyserar utfallet av en prognos. Detta kan leda till att vissa chefer prognostiserar för hur det kan gå i värsta fall samtidigt som andra har arbetat genom att inte vara lika negativa. Instruktioner har enligt uppgift gått ut och har bestått i att man i prognosarbetet inte får använda sig av "både hängslen och bälte" det vill säga använda sig av ett worst-case scenario.

Rapportering sker till respektive nämnd och det aggregerade resultatet till kommunstyrelsen. De ekonomiska redovisningarna finns i protokollet från kommunstyrelsen, vilket innebär att alla har tillgång till dem och borde vara medvetna om hur kommunen ligger till.

Det upplevs av alla att roller och ansvar är klart definierade och alla vi frågat om detta känner en trygghet i detta. Här kan man dock observera att vi i denna granskning inte talat med personer på verksamhetsnivå.

9.3 Analys och åtgärder inom prognosprocessen

En signal som kommer från både politiker och tjänstemän är att prognoserna inte är det stora problemet utan att man inte lyckas styra om verksamheten. Detta beror dels på att när första prognosen kommer i maj blir helårseffekten av en kursändring låg. När delårsprognosen som i vissa fall grundar sig på siffror sedan maj månad presenteras i september blir utmaningen än större. Detta då de stora kostnaderna består personal och lokaler. Dessa kostnader innebär också uppsägningstider vilket ytterligare minskar helårseffekten av beslutade besparingar. Tittar man på skillnaden mellan 2011 och 2012 så förefaller det som om man på ett betydligt sätt lyckades styra om verksamheterna och resultatet blev därför bättre än befarat.

När det gäller de analyser som görs, uppges det finnas förbättringsåtgärder. I de verktyg man använder sig av finns ett formulär som kräver att man lämnar en skriftlig kommentar angående varför det eventuellt finns en avvikelse mot budget. Några direktiv om hur omfattande denna kommentar ska vara finns dock inte. Det uppges också att verksamheterna har mer detaljerade kunskaper om avvikelserna än vad som anges i systemet. Skillnader i hur man uttrycker sig mellan olika verksamhetschefer gör också att det kan vara svårt att få en bra sammanfattande beskrivning av en eventuell budgetavvikelse. Hur man arbetar med analysen skiljer sig åt mellan de olika verksamheterna.

När det gäller handlingsplaner utifrån att större avvikelser har identifierats så arbetar förvaltningen med att ta fram sådana. Krav på handlingsplaner kommer också från respektive styrelse i när de anses att detta behövs.

Det har i granskningen framkommit farhågor om att det skiljer mycket i kompetensnivå mellan olika chefer som ansvarar för prognoser. Detta bekräftas också från ekonomerna, men kompetensskillnaderna uppges kunna hanteras i och med att de centrala ekonomerna har god kunskap om var det behövs mer eller mindre stöttning och då kan fördela sina resurser för att kunna hjälpa till där det behövs. En förhoppning är att man genom att utveckla de verktyg som finns till förfogande kommer att kunna frigöra ytterligare tid för att stötta verksamheterna i deras arbete.

9.4 Verktyg

Som tidigare nämnts använder sig kommunen dels av verksamhetssystemet Stratsys och dels av ekonomisystemet Raindance. Dessa två system arbetar i dag inte tillsammans och båda systemen anses ha både styrkor och svagheter. Den prognosmodul som finns inbyggd i ekonomisystemet är inte lämplig att tillämpa för verksamheterna. Detta eftersom systemet bygger på objektskoder och bara för Pro Värmdö finns cirka 560 objektskoder. Det man tvingas till att göra är att manuellt mata in uppgifter mellan systemen, vilket inte bara är tidskrävande utan det är också en möjlig felkälla. Kommunen har utvecklat ett system i Qlickview som man tror kommer att kunna underlätta för verksamheterna att göra mer tillförlitliga prognoser. Systemet är dock inte driftsatt i Värmdö kommun och det råder en osäkerhet i när systemet kommer att vara i drift. Målsättningen är dock att det ska ske innan sommaren.

Det framkommer i granskningen att Värmdö kommun för tillfället saknar en resurs som arbetar med befolkningsstatistik och andra typer av generella statistiska underlag. Att ha tillgång till denna kompetens anses vara av stor vikt för att kunna göra en bra budget och även ställa tillförlitliga prognoser. Orsaken är att det både inom skola och vård och omsorg finns ett behov av att kunna förutse hur många barn/elever/brukare man kommer att ha i god tid. Om man inte har tillförlitliga siffror på detta finns en risk för att man står med antingen för många eller för få anställda för att kunna möta behovet och som tidigare nämnts finns det en tröghet i systemet när det gäller att öka/minska personalstyrkan. Även om det finns faktorer som inte kommer att gå att förutse kan denna typ av expertis vara till god hjälp. Värmdö kommun har enligt uppgift haft hjälp av en konsult när det gäller dessa frågor, men genom att ytterligare arbeta med och bryta ned statistiken ökar också tillförlitligheten.

9.5 Övriga observationer

Vi har i till revisionen fått uppgifter om att en chef ute i verksamheten har haft ett högre prognostiserat underskott än vad som senare kom att framgå från den slutliga prognosen. Vi har inte hittat någon förklaring till denna information. Uppgiften från berörd controller är att man aldrig ändrar en prognos som en verksamhetschef lämnat, utan att kommunicera detta med denne. En förklaring kan dock vara de långa tidsramar som går mellan det att verksamheterna lämnar sina uppgifter till dess att prognosen presenteras för styrelserna. En annan förklaring kan också vara att det ibland sker en sammanblandning mellan ackumulerat resultat och prognos. Detta uppstår eftersom den periodisering som görs inte fördelar kostnader och intäkter jämt över verksamhetsåret.

10. Kommentarer och rekommendationer

Det första man måste fråga sig när man talar om prognoser är vad de syftar till. Vår syn på det är att det är en indikation på vad resultatet kommer att bli om inte åtgärder vidtas. Utifrån denna syn är det naturligt att årets första prognos misstämmer mer än den andra. Om man jämför prognoserna med det totala driftnettot så håller de och då framför allt 2011 en relativt hög träffsäkerhet. 2012 är avvikelserna mot föregående prognos större men det generellt en positiv avvikelse, vilket kan vara ett tecken på att man lyckas vidta åtgärder för att nå budget.

Det som är mindre bra är att man trots negativa prognoser under dessa två år som granskningen omfattar inte lyckats med budgetföljsamheten inom stora verksamhetsgrenar. Även om det finns en tröghet i att ställa om verksamheter från det att den första prognosen kommer till årets slut, är det rimligt att kunna styra om verksamheterna under hela granskningsperioden. Möjligheten till att detta beror på externa omständigheter finns, men det kan knappast förklara hela underskottet hos vård och omsorgsstyrelsen, utbildningsstyrelsen och socialnämnden. Det arbete med djupa analyser och utvecklad ekonomi och verksamhetsstyrning som vi ser hos främst Socialnämnden, ser vi som mycket positivt. Vår bedömning är att samtliga nämnder och styrelser skulle vara betjänta av en process av det slag som pågår inom Socialnämnden.

Ett decentraliserat arbetssätt för prognosarbetet tror vi är bra. Det faktum att det är de budgetansvariga som också ansvarar för prognosen skapar under rätt förutsättningar bra prognoser i och med att det är respektive chef som känner sin verksamhet och troligtvis sitter på bäst kunskaper om den framtida utvecklingen. De förutsättningar som dock måste finnas för ett arbetssätt av detta slag är framför allt kunskap. Arbetssättet kräver en relativt djup ekonomisk kunskap hos samtliga ansvariga chefer. Detta måste tas hänsyn till vid rekrytering och när planer för kompetensutveckling arbetas fram. Det är också viktigt att man över verksamhetsgränserna diskuterar frågorna, dels för att på så sätt skapa en kunskapsöverföring, men också genom att man skapar förutsättningar för en djupare förståelse för varandras verksamheter och en gemensam ekonomisk kultur.

Vi ser på vissa håll i landet en risk för att ansvariga chefer gör andra avvägningar än de som bör göras i prognosarbetet. Det kan handla om en ovilja att visa en allt för stor negativ prognos, en allt för optimistisk eller pessimistisk framtidsbild eller andra faktorer som kan minska prognosens tillförlitlighet. I denna granskning har vi inte sett några tendenser på detta utan bedömer utifrån den inblick vi fått att arbetet bedrivs på ett professionellt sätt. Vi har inte heller fått några uppgifter som tyder på att verksamhetsansvarige och ekonom inte varit ense om avlämnade prognoser. Detta är dock något som kan komma att uppstå. Om det inträffar skulle vi önska en möjlighet för ansvarig ekonom att till prognosen lämna en anteckning om eventuella invändningar. Detta kräver dock en stor integritet hos respektive ekonom och ett professionellt bemötande från berörd chef.

Samtidigt som vi ser positivt på ett decentraliserat arbetssätt under rätt förutsättningar, tror vi samtidigt på en starkt centralt roll. Detta dels genom en prognospolicy som hanterar roller och ansvar samt övergripande frågor. Vi tror också på mer omfattande riktlinjer exempelvis när det gäller olika principiella beräkningar som kan komma att påverka prognoserna. **Framför allt bör mer omfattande centrala riktlinjer arbetas fram när det gäller analysen av prognosen samt metoder för förslag till åtgärder.** Detta rekommenderar vi eftersom vi anser att samtliga nämnder och styrelser bör få tillgång till så bra beslutsunderlag som möjligt. I och med en

upplevd avsaknad av krav på analys och åtgärder och en tidsbrist för dessa uppgifter är vår bedömning att arbetet kan förbättras vilket skulle leda till bättre underlag för nämnder och styrelser och därigenom också en effektivare styrning och kontroll.

Revisionen önskar att Qlickview kommer i skarp drift inom kort eftersom verksamheten tror att detta kommer att förbättra prognoserna och förenkla arbetet för verksamheterna. Vi önskar också att en analys görs av om det är praktiskt möjligt och kostnadseffektivt att brygga ihop Stratsys med Raindance för att minska tidsåtgången och möjliga felkällor. Revisionen önskar också att kommunstyrelsen observerar önskemålet om egen resurs för befolkningsprognoser m.m. under avsnitt 9.4.

KPMG, dag som ovan



Per Skalk
Revisor



Mats Lundberg
Kundansvarig