



**För kännedom**

Samtliga nämnder

Fullmäktige

Partiernas gruppledare

**Kommunstyrelsen**

## **Granskning av kommunens ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen**

Vi har i egenskap av förtroendevalda revisorer i Kiruna kommun genomfört en granskning av kommunens ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen. I vårt arbete har vi biträttats av PwC. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens budgetprocess är ändamålsenlig och effektiv. Kommunstyrelsen har varit granskningens revisionsobjekt.

Utifrån genomförd granskning är den sammanfattande revisionella bedömning att kommunstyrelsen **ej säkerställt** att kommunens budgetprocess är helt ändamålsenlig och effektiv.

Vår bedömning baseras i huvudsak på följande:

- Kommunstyrelsen har inte berett budgeten i tillräcklig omfattning inför kommunfullmäktiges beslut om budget i november år 2019, särskilt avser detta beredningsprocessen kopplat till nämnderna.
- Den sena budgetprocessen har resulterat i att socialnämnden samt kultur- och utbildningsnämnden beslutat om driftbudgetarna först i februari och mars år 2020. Detta medför risker kopplat till den ekonomiska styrningen, då beslut om åtgärder tas i sent skede och därmed inte får full effekt under år 2020.
- Det interna budgetarbetet inom kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden är inte tillräckligt ändamålsenligt.
- Beslut om mål och verksamhetsplan för år 2020 har ej beslutats i samband med beslut om budget. Detta är enligt vår bedömning ej ändamålsenligt då det bör finnas en tydlig koppling mellan de ekonomiska förutsättningar och de mål och uppdrag som åvilar respektive nämnd.
- Nämnderna gick med 25,5 mnkr i underskott år 2019. Arbetet med en ekonomi i balans behöver stärkas ytterligare samt budgeten som



styrinstrument.

- Kommunens budgeterade resultat för år 2020 lever ej upp till kommunens resultatmål om 2 %.

I syfte att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen behöver säkerställa att beredningsprocessen i ännu högre utsträckning beaktar faktorer som påverkar budgeten, såväl externa som kommunspecifika.
- Kommunstyrelsen behöver säkerställa att budgetförslaget lever upp till de av kommunfullmäktige beslutade riktlinjer för god ekonomisk hushållning, i synnerhet avseende resultatkravet.
- Kommunstyrelsen behöver säkerställa att beslut om verksamhetsplan och budget tas vid samma tillfälle i syfte att tydliggöra koppling mellan mål och uppdrag samt ekonomiska förutsättningar, förslagsvis i form av en gemensam verksamhetsplan och budget för det aktuella budgetåret samt planperioden.
- Kommunstyrelsen behöver säkerställa en ändamålsenlig mål- och budgetprocess som möjliggör för nämnderna att i ett tidigare besked ta beslut om internbudgetar samt åtgärdsförslag för ekonomi i balans.

I övrigt hänvisar vi till de iakttagelser som redovisas i bifogad revisionsrapport.

Vi emotser ett yttrande från kommunstyrelsen senast 31 oktober år 2020.

För Kiruna kommuns revisorer

Ann-Kristin Nilsson, ordförande

Sigurd Pekkari, vice ordförande

Bilaga: "Granskning av kommunens ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen", PwC, juni 2020.

# Granskning av kommunens eko- nomistyrning med fokus på budget- processen

Kiruna kommun

Juni 2020

*Kristian Damlin, projektledare och certifierad kommunal revisor*

*Jesper Häggman, projektmedarbetare*



# Innehållsförteckning

Rekommendationer	4
<b>Inledning</b>	<b>5</b>
Bakgrund	5
Syfte och revisionsfråga	5
Revisionskriterier	5
Kontrollmål	5
Avgränsning	6
Metod	6
Politisk organisation 2019–2022	6
<b>lakttagelser och bedömningar</b>	<b>7</b>
Kontrollmål 1	7
lakttagelser	7
Bedömning	9
Kontrollmål 2	9
lakttagelser	9
Bedömning	13
Kontrollmål 3	13
lakttagelser	13
Bedömning	14
Kontrollmål 4	14
lakttagelser	14
Beslut om internbudget kultur- och utbildningsnämnden	15
Bedömning	15
Kontrollmål 5	16
lakttagelser	16
Bedömning	18
<b>Revisionell bedömning</b>	<b>20</b>
Rekommendationer	21

<b>Bilagor</b>	<b>22</b>
<b>Bilaga 1</b>	<b>22</b>
<b>Bilaga 2</b>	<b>22</b>

# Sammanfattning

Revisorerna har i sin revisionsplan för år 2019 uppmärksammat risker vad gäller budgetprocessen. Då budgeten är det centrala styrverktyget för hela organisationen har de förtroendevalda revisorerna beslutat att granska området för att bedöma om budgetprocessen är ändamålsenlig och effektiv.

Utifrån genomförd granskning är vår bedömning att kommunens budgetprocess **ej** är helt ändamålsenlig och effektiv.

Beredningen av budgeten har tidsmässigt hanterats i enlighet med kommunallagen i den mening att förslag till budget har upprättats av kommunstyrelsen före oktober månads utgång och fastställts av kommunfullmäktige (KF 2019-11-25--26 § 147) före november månads utgång. Budgeten har dock reviderats efter det. Kommunstyrelsen har 2020-01-27 § 4 föreslagit att överförmyndarnämndens anhållan om tilläggsbudgetering för år 2020 bifalles med 0,7 mnkr vilket beviljats av Kommunfullmäktige 2020-02-17 § 8. Kommunstyrelsen har vidare 2020-01-27 § 10 föreslagit att kommunstyrelsens driftbudgetram tilläggsbudgeteras med 21 412 tkr för år 2021 och 26 090 tkr för år 2021 och att uttag ur resultatutjämningsreserven görs med 8 300 tkr. Kommunfullmäktige beslutade 2020-02-17 § 12 med ändringen att 10 000 tkr ianspråk tas av resultatutjämningsreserven samt att miljö- och byggnadsnämnden tilläggsbudgeteras med 600 tkr. Det är vår bedömning att detta beror på att budgeten inte har beretts i tillräcklig omfattning inför kommunfullmäktiges beslut om budgeten i november.

Nämnderna har beretts möjlighet att inkomma med budgetförslag under budgetprocessen. Det har också skett en budgetberedning där representanter från samtliga nämnder deltagit. Vi är dock av bedömningen att denna process inte varit helt ändamålsenlig. Detta med anledning av att nämnderna presenterat omfattande förslag på tilläggsäskanden och inte i tillräcklig omfattning tydliggjort vilka besparings- och effektiviseringsåtgärder som krävs för att möta den av kommunfullmäktige föreslagna budgetramen. Vi bedömer vidare att detta även har lett till att kommunstyrelsen vid sammanträdet 2020-01-27 föreslagit förändringar i budgeten för år 2020 enligt ovan.

En sen budgetprocess innebär att nämnderna påverkas. Det har bl.a. inneburit att socialnämnden och kultur- och utbildningsnämnden först i februari respektive mars år 2020 beslutat om driftbudget för år 2020. Detta medför risker i den ekonomiska styrningen samtidigt som det innebär att beslut om åtgärder tas i ett sent skede och därmed inte får full effekt under år 2020. Det är vår sammanfattande bedömning att det interna budgetarbetet i varierande omfattning är ändamålsenligt. För att anses ha ett ändamålsenligt internbudgetarbete krävs det enligt vår bedömning tydliga anvisningar samt en fastställd och tydligt kommunicerad tidplan för budgetarbetet, vilket inte i tillräcklig omfattning är framtaget av kultur- och utbildningsnämnden samt socialnämnden. När det gäller kultur- och utbildningsnämnden har en försenad budgetprocess påverkat bidragsbesluten till de fristående alternativen. Av 14 kap 1 § skolförordningen respektive 13 kap 1 § gymnasieförordningen framgår att bidraget ska grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början. Inför framtiden måste kommunen se över budgetprocessen, så att bidragsbesluten kan tas i tid.

För år 2020 har beslut om mål och verksamhetsplan ej beslutats i samband med beslut om budgeten. Beslut om mål och verksamhetsplan för år 2020-2021 har beslutats av KF 2020-04-06 § 35. Det är vår bedömning att detta inte är ändamålsenligt med anledning av att det bör finnas en tydlig koppling mellan de ekonomiska förutsättningarna och de mål och uppdrag som åvilar respektive nämnd.

Nämnderna gick med 25,5 mnkr i underskott under år 2019. Vi bedömer att arbetet för en ekonomi i balans behöver stärkas ytterligare samt att budgeten som styrinstrument inte är tillräckligt stark i alla delar av organisationen. Vi ser en risk att kommunstyrelsen och nämnderna kommer behöva besluta om ytterligare åtgärder under år 2020 för en ekonomi i balans.

Kultur- och utbildningsnämnden samt socialnämnden har under år 2019 samt i samband med beslut om driftbudget för år 2020 tagit beslut om åtgärder för en ekonomi i balans. Vi ser en risk för att dessa åtgärder inte är tillräckliga med anledning av en sen budgetprocess vilket innebär att åtgärder beslutats en bit in på det aktuella budgetåret. I och med att budgeten beslutats först i februari och mars finns risk för att budgeten inte i tillräcklig omfattning är styrande för verksamheterna.

Kommunstyrelsen har under året vidtagit åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt. Flertalet av de vidtagna åtgärderna beror på de ekonomiska underskott som kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden prognostiserat under år 2019. Det handlar dels om direkta uppdrag till nämnderna om att inkomma med åtgärder för en ekonomi i balans dels beslut om anställningsstopp.

I den av kommunfullmäktige beslutade budgeten per november uppgår det budgeterade resultatet till 5 452 tkr vilket motsvarar ett resultat på 0,3 %. Budgeten har vidare justerats i och med KFs beslut 2020-02-17 § 12 i vilket det budgeterade resultatet uppgår till -8 281 tkr, vilket motsvarar ett resultat på -0,5 %. Det innebär att det budgeterade resultatet för år 2020 ej lever upp till kommunens resultatmål om 2 %.

## Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen behöver säkerställa att beredningsprocessen i ännu högre utsträckning beaktar faktorer som påverkar budgeten, såväl externa som kommunspecifika.
- Kommunstyrelsen behöver säkerställa att budgetförslaget lever upp till de av kommunfullmäktige beslutade riktlinjer för god ekonomisk hushållning, i synnerhet avseende resultatkravet.
- Kommunstyrelsen behöver säkerställa att beslut om verksamhetsplan och budget tas vid samma tillfälle i syfte att tydliggöra koppling mellan mål och uppdrag samt ekonomiska förutsättningar, förslagsvis i form av en gemensam verksamhetsplan och budget för det aktuella budgetåret samt planperioden.
- Kommunstyrelsen behöver säkerställa en ändamålsenlig mål- och budgetprocess som möjliggör för nämnderna att i ett tidigare besked ta beslut om internbudgetar samt åtgärdsförslag för ekonomi i balans.

# Inledning

## Bakgrund

En kommunal nämnd ska bedriva sin verksamhet i enlighet med mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt inom tilldelad budgetram. Kiruna kommuns prognos för helåret, per sista augusti år 2019, visade på en budgetavvikelse för nämnderna på -38,2 mnkr (-26,6) vilket var en försämring med 11,6 mnkr jämfört med prognosen per sista april. Detta samtidigt som kultur- och utbildningsnämnden samt socialnämnden erhållit engångs tillskott för året med totalt 24,3 mnkr. Det är oroväckande men åtgärder har vidtagits för att nå ner i ram. Kommunstyrelsens förvaltningar avvek också betydande med -18,9 mnkr.

Omfattningen av kommunens budget och eventuella behov av åtgärder i syfte att få en ekonomi i balans är sådant som gör att det är det av vikt att kommunstyrelsen har säkerställt en god och tydlig ekonomistyrning i organisationen. Annars finns risk för misshushållning av resurser, bristande måluppfyllelse och att önskade effekter av beslutade åtgärder uteblir.

Revisorerna har i sin revisionsplan för år 2019 uppmärksammat risker vad gäller budgetprocessen. Då budgeten är det centrala styrverktyget för hela organisationen avser revisorerna därför att granska området för att bedöma om budgetprocessen är ändamålsenlig och effektiv.

## Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om Kiruna kommuns budgetprocess för år 2020 är ändamålsenlig och effektiv. Granskningens syfte besvaras genom följande revisionsfråga:

***Har kommunen en ändamålsenlig och effektiv budgetprocess?***

## Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 11 kap. 1 § samt 5-13 §§
- Kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning.
- Kommunernas styrdokument som rör granskningsområdet

## Kontrollmål

- Följs gällande lagar, regler, beslut och anvisningar vid framtagande av budget i Kiruna kommun?
- Vilka förutsättningar och erfarenheter finns inför budgetarbetet och hur bedöms kända risker samt omvärldspåverkan?
- Vilka möjligheter har styrelser och nämnder haft till dialog och synpunkter under denna process?
- Hur genomförs internbudgetarbetet av respektive nämnd och styrelse och är detta arbete ändamålsenligt? (Tidsplaner, förankring, beslut etcetera.)



- Finns tydliga strategier för att klara en ekonomi i balans och verkar budgeten som styrinstrument i nämndernas och styrelsens verksamheter?

## Avgränsning

Granskningens revisionsobjekt är Kommunstyrelsen. I tid avgränsas granskningen i huvudsak till budgetprocessen för år 2020. I övrigt se syfte och kontrollområden.

## Metod

Granskningen har genomförts genom analys av för granskningen relevant dokumentation så som styrdokument, protokoll och beslut, samt intervjuer med företrädare för berörda verksamheters nyckelpersoner inom kommunen.

Följande funktioner har intervjuats inom ramen för granskningen

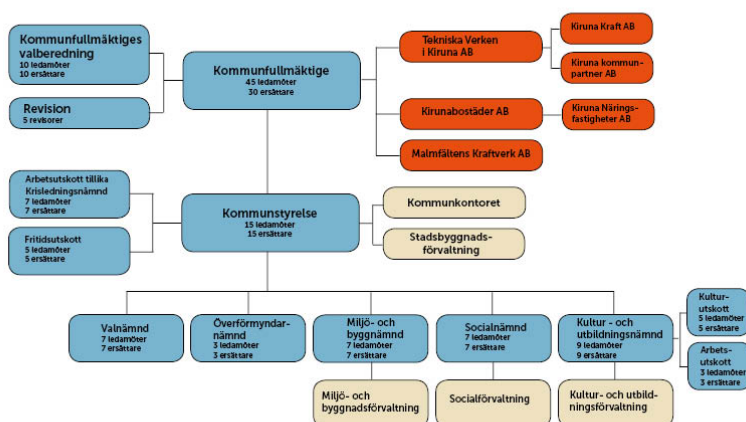
- Kommunstyrelsens ordförande
- 2:e vice ordförande kommunstyrelsen
- Ordförande kultur- och utbildningsnämnden
- Ordförande socialnämnden
- Kommundirektör
- Economichef
- Kanslichef
- Skolchef
- Socialchef
- Två controllers med ansvar för kultur- och utbildningsförvaltningen respektive socialförvaltningen

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att faktagranska rapporten.

## Politisk organisation 2019–2022

Kiruna kommun har utöver kommunstyrelsen sex stycken nämnder.

### Kiruna kommuns organisation



# Iakttagelser och bedömningar

## Kontrollmål 1

*Följs gällande lagar, regler, beslut och anvisningar vid framtagande av budget i Kiruna kommun?*

### *Iakttagelser*

Av avsnittet nedan framgår de lagkrav som finns kring budgetprocessen samt innehållet i de interna anvisningarna.

### Lagens krav på budget

Kommunallagen 11 kap. 5 § anger att en kommun eller landsting varje år ska upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). I 11 kap. 6 § fastslås vad budgeten ska innehålla:

*I budgeten ska skattesatsen och anslagen anges. Av budgeten ska det vidare framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. De finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning ska anges.*

*Budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Budgeten ska också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret ska då alltid vara periodens första år. Planen ska innehålla sådana finansiella mål som anges i första stycket.*

Kommunfullmäktige har 2019-11-25—26 § 149 fastställt policy för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv (RUR). I den av kommunfullmäktige beslutade budgeten 2019-11-25-26 § uppgår det budgeterade resultatet till 5 452 tkr vilket motsvarar ett resultat på 0,3 %. Det innebär att det budgeterade resultatet för år 2020 ej lever upp till kommunens resultatmål om 2 %. I den av Kommunfullmäktige reviderade budgeten 2020-02-17 § 12 uppgår det budgeterade resultatet till - 8 281 tkr vilket motsvarar -0,5 %. Det innebär att budgeten ej lever upp till kravet på god ekonomisk hushållning.

### Budgetprocessen

Kommunallagen 11 kap. 8–11 §§ reglerar budgetprocessen:

*Förslag till budget ska upprättas av styrelsen före oktober månads utgång.*

*Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast ska lämna in sina särskilda budgetförslag till styrelsen. Budgeten fastställs av fullmäktige före november månads utgång.*

Förslag till nämndernas och styrelsens driftbudget 2020 samt flerårsplan 2021-2022 har upprättats och beslutats av kommunstyrelsen 2019-10-07 § 234. Kommunfullmäktige har 2019-10-21 § 101 beslutat att återremittera ärendet till kommunstyrelsen med anledning av att befolkningssiffran bör justeras. Budgeten har ånyo behandlats i kommunstyrelsen 2019-11-04 § 298 och sedan fastställts av Kommunfullmäktige 2019-11-25--26 § 147.

## Beredning

Bestämmelser om beredning av fullmäktiges ärenden framgår av kommunallagen 5 kap. 26-32a §§. Enligt kommunallagen 5 kap. 26 § ska ett ärende ha beretts, antingen av nämnd eller fullmäktigeberedning, innan det avgörs av fullmäktige. Beredningen syftar till att ge fullmäktige ett tillförlitligt beslutsunderlag. Ett syfte med beredningen av budgeten är att den ska leda fram till att fullmäktige kan fastställa en realistisk budget, vilket förutsätter att budgetprocessen genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

## Reglemente för kommunstyrelse och nämnder i Kiruna kommun

I reglementet (KF 2018-12-10 § 125) framgår att styrelsen "har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter".

Vidare tydliggörs att i kommunstyrelsens styrfunktion ingår att:

- leda arbetet med att samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, göra framställningar i målfrågor som inte i lag är förbehållna annan nämnd
- övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt
- tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret
- ansvara för samordningsträffar med nämndpresidierna och den strategiska ledningsgruppen bestående av samtliga förvaltningschefer, verkställande direktörer, samt ekonomi- och personalcheferna

## Kiruna kommuns budgetprocess 2020

Kommunstyrelsen anger riktning för nämndernas budgetarbete. Anvisningar för kommunens budget- och uppföljningsarbete utfärdas årligen genom ett s.k. budgetdirektiv.

Kommunstyrelsen bereder och tar fram förslag till kommunens samlade budget. Efter att kommunfullmäktige fastställt kommunens samlade budget för kommande år samt två planår ska respektive nämnd senast i december fastställa slutlig internbudget och verksamhetsplan för kommande budgetår. Vid arbetet med framtagandet av internbudget och verksamhetsplan ska nämnd utgå från de finansiella och verksamhetsmässiga mål som beslutats i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning. Kommunstyrelsens ekonomiavdelning upprättar sammanställningar över det ekonomiska läget enligt budgetdirektiv, utifrån de redovisningar som inkommit från nämnderna samt den centrala förvaltningen (finans inklusive räntenetto, pensioner, lönerrevision m.m.). Kommunstyrelsen ska, om de bedömer läget sådant, också föreslå kommunfullmäktige att besluta om åtgärder utifrån det ekonomiska läget.

Budgetdirektivet beslutades av kommunfullmäktige 2019-04-08 § 31 enligt vilket nämnd/styrelse senast 2019-06-30 ska ha behandlat och överlämnat planeringsunderlagen till ekonomiavdelningen för sammanställning och utskick till budgetberedningen 2019-09-09—10. Det innebär att förvaltningar och nämnder bereder drift- och investeringsbudget under våren 2019 och fastställer behoven/åskanden senast i juni 2019. Års- och flerårsplanens driftbudget fastställs som en rambudget.

Förslag till nämndernas och styrelsens driftbudget 2020 samt flerårsplan 2021-2022 har upprättats och beslutats av kommunstyrelsen 2019-10-07 § 234. Kommunfullmäktige har

2019-10-21 § 101 beslutat att återremittera ärendet till kommunstyrelsen med anledning av att befolkningssiffran bör justeras. Budgeten har ånyo behandlats i kommunstyrelsen 2019-11-04 § 298 och sedan fastställts av Kommunfullmäktige 2019-11-25--26 § 147.

Överförmyndarnämnden har 2019-12-04 § 100 äskat om tilläggsbudgetering om sammanlagt 1,2 mnkr. Kommunstyrelsen har 2020-01-27 § 4 föreslagit att överförmyndarnämndens anhållan om tilläggsbudgetering för år 2020 bifalles med 0,7 mnkr vilket beviljats av Kommunfullmäktige 2020-02-17 § 8. Kommunstyrelsen har vidare 2020-01-27 § 10 föreslagit att kommunstyrelsens driftbudgetram tilläggsbudgeteras med 21 412 tkr för år 2021 och 26 090 tkr för år 2021 och framåt, varav uppdragsverksamheten för kommunala fastigheter tilldelas 12 055 tkr och att uttag ur resultatutjämningsreserven görs med 8 300 tkr. Kommunfullmäktige beslutade 2020-02-17 § 12 med ändringen att 10 000 tkr ianspråkats av resultatutjämningsreserven samt att miljö- och byggnadsnämnden tilläggsbudgeteras med 600 tkr.

Efter budgetberedning ska budgeten processas genom SLG och därefter kommunledningsgrupp (KLG) inför behandling i KSAU. Kommunens centrala ekonomiavdelning har under år 2019 haft flera vakanta tjänster vilket påverkat denna beredningsprocess och fått som konsekvens att den inte kunnat följas fullt ut för budget år 2020. Budgeten beskrivs dock i intervju ha beretts i kommunledning inför behandling i KSAU.

### *Bedömning*

Beredningen av budgeten har tidsmässigt hanterats i enlighet med kommunallagen i den mening att förslag till budget har upprättats av kommunstyrelsen före oktober månads utgång och fastställts av fullmäktige (KF 2019-11-25--26 § 147) före november månads utgång. Förslag till nämndernas och styrelsens driftbudget 2020 samt flerårsplan 2021-2022 beslutades av kommunstyrelsen 2019-10-07 § 234. Kommunfullmäktige har 2019-10-21 § 101 beslutat att återremittera ärendet till kommunstyrelsen med anledning av att befolkningssiffran bör justeras. Budgeten har ånyo behandlats i kommunstyrelsen 2019-11-04 § 298 och sedan fastställts av Kommunfullmäktige 2019-11-25--26 § 147. Kommunstyrelsen har även tagit del av övriga nämnders budgetyttranden. Budgeten har dock reviderats efter att kommunstyrelsen 2020-01-27 föreslagit att överförmyndarnämndens anhållan om tilläggsbudgetering för år 2020 bör bifallas samt att kommunstyrelsens driftbudgetram tilläggsbudgeteras med 21 412 tkr för år 2021 och 26 090 tkr för år 2021 och att uttag ur resultatutjämningsreserven görs med 8 300 tkr. Kommunfullmäktige beslutade 2020-02-17 § 12 i enlighet med detta med ändringen att 10 000 tkr ianspråkats av resultatutjämningsreserven samt att miljö- och byggnadsnämnden tilläggsbudgeteras med 600 tkr. Det är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen inte har berett budgeten i tillräcklig omfattning i samband med beslut om budgeten 2019-10-07 § 234, vilket lett till att kommunfullmäktige återremitterat budgeten samt även beslutat om förändringar/tilläggsbudgeteringar.

Vår bedömning är vidare att det budgeterade resultatet för åren 2020-2022 inte uppfyller kommunens finansiella mål, varken i den av fullmäktige beslutade budgeten i november eller i den reviderade budgeten som beslutades av kommunfullmäktige i februari år 2020.

Vi bedömer därför kontrollmålet ***delvis uppfyllt***.

### **Kontrollmål 2**

*Vilka förutsättningar och erfarenheter finns inför budgetarbetet och hur bedöms kända risker samt omvärldspåverkan?*

#### *lakttagelser*

Kiruna kommuns soliditet är vid en jämförelse med riket en kommun med god soliditet (år 2018 uppgick den till 69 % att jämföra med rikets 43,9 %, inkluderar vi pensionsåtagandet

uppgick kommunens soliditet till 60,8 % år 2018 att jämföra med rikets 26 %). En jämförelse avseende kommunens nettokostnadsavvikelse visar att kommunen för år 2018 har högre kostnader för i huvudsak äldreomsorg, gymnasieskola samt grundskola (F-9). Kommunens skattesats uppgår till 23,05 vilket är 2,35 högre än snittutdebiteringen (20,70) i riket.

### Riktlinje för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv

Kommunfullmäktige antog år 2013 riktlinjer för god ekonomisk hushållning, vilka reviderades 2019-11-26 (KF § 149) och har ånyo reviderats 2020-04-06 (KF § 35). KF beslutade 2020-04-06 § 35 om ändring i *Policy för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv* under punkt 2.1 Verksamhetsmål enligt nedan:

Perspektiv	Mål
<b>Medborgaren</b>	-Öka tryggheten, kvaliteten och servicenivån för våra medborgare -Meningsfull och aktiv fritid präglar livet i Kiruna kommun
<b>Medarbetaren</b>	Tillsammans skapar vi trivsamma och attraktiva arbetsplatser
<b>Stadsomvandling</b>	I Kirunas stadsomvandling går "utveckling före avveckling"
<b>Näringsliv och utveckling</b>	Avancera 25 platser i näringslivsrankingen
<b>Ekonomi</b>	Hålla en budget i balans
<b>Intern effektivitet</b>	-Öka digitaliseringen av välfärdstjänster och myndighetsutövning -Samverkan och samarbete över gränser

I riktlinjerna för god ekonomisk hushållning tydliggörs att en ekonomi i balans samt väl fungerande uppföljning och utvärdering av ekonomi och verksamhet är nödvändiga förutsättningar för att kommunen ska kunna leva upp till kravet på god ekonomisk hushållning. Vidare framhålls att nämnderna är ansvariga för att budgeten från kommunfullmäktige inte överskrids och ansvarar för hur verksamheterna bedrivs och ska arbeta mot den av kommunledningen beslutade inriktningen. Det framgår vidare att det är nödvändigt att ha en ekonomi i balans, att leva upp till det lagstadgade balanskravet som innebär att intäkterna överstiger kostnaderna. Kommunen har beslutat om nedanstående finansiella mål:

- *Resultatet ska uppgå till minst två procent av skatter och statsbidrag varje år och under en tre års period ska det ansamlade resultatet uppgå till minst 3 %.* Detta motiveras med att kommunen ska klara kommande investeringar samt hämta in den sjunkande likviditeten som uppstått på grund av tidigare års höga investeringar.
- *Soliditeten, beräknad inklusive ansvarsförbindelsen samt exklusive stadsomvandlingen, ska öka för varje år.* Detta motiveras med att det ska stärka ekonomin långsiktigt och säkerställa en robust ekonomi som ger kommunen möjligheter att parera för eventuella förändringar.

- *Investeringar ska i normalfallet finansieras helt genom internt tillförda medel. I undantagsfall kan upplåning ske till större investeringsprojekt. Långsiktiga skulder ska sjunka för varje år till 10 % av skatter och statsbidrag.*  
Det motiveras med att kommunen har hög låneskuld p.g.a. stora investeringar som tidigare gjorts samt för att kunna parera risker på finansmarknaden.
- *Att samtliga nämnder ska hålla budget i balans, dvs. hålla sin tilldelade ram.*  
Det motiveras med att om inte nämnder och styrelser håller sina tilldelade ramar så drabbar det hela koncernen. Nämnder och styrelser ska ha tillräcklig kontroll på ekonomi och omedelbart reagera och agera om risk för att de tilldelade ekonomiska ramarna överskrids.
- *Det ansamlade stadsomvandlingskapitalet skall aldrig vara negativt, dvs. att de redovisade kostnaderna ej får överstiga redovisade intäkter.* Det motiveras med att finansieringen ska ske genom de utbetalningar av ersättningar som följer av redan tecknade, och kommande, civilrättsliga avtal mellan Kiruna kommun och LKAB. Erhållna ersättningar ska följas och användas för stadsomvandlingsrelaterade kostnader.
- *I resultaträkningen ska kommunens skattefinansierade verksamhet även följas upp separerad från stadsomvandlingen och därmed får kommunen och stadsomvandlingen egna resultaträkningar. Om den skattefinansierade verksamheten redovisar negativt resultat ska åtgärdsplan upprättas och det negativa resultatet återställas till det egna kapitalet inom tre år. Med kommunens skattefinansierade verksamhet menas samtliga verksamhet som finansieras med skattemedel där även finansverksamheten ingår.* Det motiveras med att kommunen har beslutat att stora delar av centrala Kiruna ska omlokaliseras p.g.a. LKAB:s gruvdrift. Som en följd av utbetalda skadeersättningar för stadsomvandlingen kan kommunen få stora variationer i årets redovisade resultat.

### Budgetförutsättningar för år 2020

Utgångspunkten för budgetarbetet 2020 avseende budgetdirektivet utgår från den senaste prognosen som finns tillgänglig i SKLs cirkulär 19:06 samt förutsättningarna i senaste befolkningsunderlaget och skatteunderlagsprognosen. Personalkostnaderna anges i 2019 års löneläge, dock avsätts budget för personalkostnadsökningar för åren 2020-2022 centralt, vilket i senare skede kompenseras nämnderna. Driftbudgetramar fastställdes av kommunfullmäktige 2018-12-10-11 § enligt nedan.

Nämnd (tkr)	Förändring		Förändring	
	2019	2020	jmf 2019	2021 jmf 2019
Kommunstyrelsen	-351 771	-333 196	-5,3%	-319 736 -9,1%
Kultur- och utbildningsnämnden	-495 607	-496 441	0,2%	-496 441 0,2%
Socialnämnden	-554 055	-555 772	0,3%	-555 772 0,3%
Miljö- och Byggnämnden	-36 338	-36 450	0,3%	-36 450 0,3%
Överförmyndarnämnden	-2 372	-2 372	0,0%	-2 372 0,0%
Revisionen	-1 770	-1 770	0,0%	-1 770 0,0%
Valnämnden	-637	0	-100,0%	0 -100,0%
<b>Total</b>	<b>-1 442 550</b>	<b>-1 426 001</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-1 412 541</b> <b>-2,1%</b>

Tabell 1. Budgetramar 2019-2021 samt procentuell förändring av driftbudgetramar jämfört med år 2019. Källa: Kommunens budgetdirektiv.

Kommunen har inga negativa balanskravsresultat som behöver återställas. I intervjuer tydliggörs att det finns stor ekonomisk obalans i budgeten för år 2020 och att arbete med kostnadsreducerande åtgärder är nödvändigt.

Kommunfullmäktige beslutade 2019-10-21 § 101 att återremittera ärendet avseende budgeten till kommunstyrelsen med anledning av att befolkningssiffran bör justeras. Kommunstyrelsen har 2019-11-04 § 298 beslutat om att ändra befolkningssiffran i beräkningsunderlag för budget 2020-2022 samt att använda SKL cirkulär 19:40 som beräkningsunderlag för skatte- och statsbidragsintäkter samt att till budgeten för generella statsbidrag använda regeringens underlag för år 2020 avseende de s.k. "välfärdsmiljarderna". Vidare beslutades att SKLs beräkningsgrund för PO-pålägg för år 2020, vilket motsvarar 40,15 %, används samt att SKLs cirkulär 19:5 används som beräkningsgrund för internräntan (1,5 %). Detta är en revidering i jämförelse med tidigare då SKLs cirkulär 19:35 använts.

Kostnadsutjämningsen har varit föremål för utredning. I betänkandet *Lite mer lika* framgår de ekonomiska effekterna om förslaget antas av riksdagen. Efter beslut om ändring i kostnadsutjämningsen så innebär det för Kiruna kommuns del en ökad intäkt med 233 kronor per invånare, vilket blir cirka 5,2 mnkr för år 2020. Effekten är beaktad i kommunens budget från och med år 2021, dvs. det finns inte med i budget 2020.

Det totala kommunbidraget som delas ut till nämnder och styrelser för år 2020 uppgår till 1 478,8 mnkr för år 2020, vilket är en minskning med 13 mnkr (-0,9 %) jämfört med budget 2019. Nämndernas nettokostnad för år 2019 uppgick till 1 516,4 mnkr jämfört med det är budgeten för år 2020 37,6 mnkr (-2,5 %) lägre.

Med ovanstående beräkningsförutsättningar och angiven utveckling av kommunens intäkter och kostnader summeras resultatbudgeten till -8,2 mnkr år 2020, efter beslut i kommunfullmäktige 2020-02-17 § 12, -3,9 mnkr år 2021 och 10,5 mnkr år 2022. Det budgeterade resultatet för åren 2020–2022 uppgår till -1,7 mnkr av de samlade intäkterna från skatt, utjämningsen och statsbidrag.

### **Mål och verksamhetsplan för Kiruna kommun**

Kommunen har för år 2019 saknat en verksamhetsplan. Kommunstyrelsen beslutade 2020-03-23 § 67 att anta mål och verksamhetsplan för Kiruna kommun med målinriktning för år 2020/2021 samt att samtliga nämnder och styrelser ska ta fram mål och tydliga mätbara mått i de olika perspektiven och att samtliga nämnders mål ska delges senast december till kommunstyrelsen samt att samtliga nämnders uppföljning av verksamhetsmålen ska delges senast februari månad till kommunstyrelsen, att samtliga nämnders och styrelsers måluppfyllelse ska redovisas i delårsrapporten och i årsredovisningen samt ge kommunkontoret i uppdrag att ta fram en gemensam mall för redovisning av verksamheternas måluppfyllelse. Kommunfullmäktige beslutade 2020-04-06 § 35 att anta mål för perioden 2020-2021 för Kiruna kommun samt ändring avseende verksamhetsmål i Policy för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv (RUR).

Mål och verksamhetsplanen för år 2020-2021 innehåller nuläge, perspektiv, målinriktning och önskat läge. De utpekade målperspektiven ska uppfylla ledning och styrning av kommunstyrelsens egna förvaltning samt uppsiktsplikten över andra nämnder i syfte att uppnå god ekonomisk hushållning.

## Bedömning

Det är vår bedömning att kommunen har beaktat de förändringar som skett under året i form av cirkulär från SKL.

Vi bedömer att det varit brister i kommunstyrelsens beredning av budgeten. Detta bl.a. med hänvisning till att kommunfullmäktige återremitterat ärendet vilket föranlett justeringar i beräkningsunderlaget och förutsättningarna. Utöver detta har kommunstyrelsen efter det att kommunfullmäktige fastslagit budgeten för år 2020 föreslagit tilläggsbudgeteringar (2020-01-27) till kommunfullmäktige, vilket beslutats 2020-04-06 §§ 4 och 10.

Vi bedömer kontrollmålet som **delvis uppfyllt**.

## Kontrollmål 3

*Vilka möjligheter har styrelser och nämnder haft till dialog och synpunkter under denna process?*

### *lakttagelser*

Kiruna kommuns och respektive nämnds budgetprocess inför nästkommande verksamhetsår inleds med det budgetdirektiv som kommunfullmäktige fastställer i april, året inför det aktuella budgetåret. Som beskrivits under kontrollmål 2 ovan ska respektive nämnd senast per sista juni, året inför budgetår, inkomma med yttrande samt en plan för hur verksamheten ska budgeteras och struktureras för att möta den driftbudgettram som fullmäktige fastställt i budgetdirektiv. I intervjuer uppges att samtliga nämnder beslutat om detta samt överlämnat förslag till kommunstyrelsen enligt tidplan. Respektive nämnds presenterade sedan sina förslag och äskanden vid budgetberedningen 9-10 september år 2019. Vid budgetberedningen deltog KSAU, gruppledare samt ordförande och vice ordförande i nämnder och styrelse, samt kommunens strategiska ledningsgrupp (SLG). Den strategiska ledningsgruppen består av kommundirektör, förvaltningschefer, chefer för stödfunktionerna (ekonomi, IT och personal) samt VD i de kommunala bolagen.

Kommunfullmäktige beslutade 2019-04-09 § 31 att fastställa budgetdirektiv 2020-2022. I budgetdirektivet framgick att styrelse/nämnder ska fastställa behov/äskanden senast i juni 2019. I budgetdirektivet tydliggörs att särskild blankett för driftäskande samt investeringsäskande ska upprättas samt att konsekvenser bör redogöras för. I intervjuer från kommunledning är det tydligt att nämnderna skulle inkomma med konsekvenser kring vad föreslagna budgettramar i budgetdirektivet får för konsekvenser. I flera av intervjuerna med representanter i nämnder och förvaltningar uppfattas också att detta har varit tydligt. Ändå inkom äskanden om ca. 90 mkr inför budgetberedningen. Dock framhålls även från dessa representanter att det varit av vikt att tydliggöra vilka behov som finns i respektive nämnd.



I tabellen nedan redogörs för budgetäskanden från respektive nämnd samt vilket beslut som tagits av kommunfullmäktige:

Styrelse/nämnd	Totala budgetäskanden till budget 2020, i tkr	Beslut av kommunfullmäktige, 2019-11-25 § 147
Kommunstyrelsen	2 351	Bifall
Socialnämnden	20 190	Avslag
Kultur- och fritidsnämnden	38 833	Avslag
Miljö- och byggnämnden	490	Avslag
Överförmyndarnämnden	600	Avslag
Valnämnden	0	-
Totalt	62 464	-

**Tabell 2** – Tilläggsäskanden till respektive styrelse/nämnds driftbudget 2020 och beslut av kommunfullmäktige vid sammanträde 2019-11-25 § 147, i tkr

### Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som **delvis uppfyllt**.

Det är vår sammanfattande bedömning att det funnits möjligheter för nämnder/styrelse till formell dialog och synpunkter under budgetprocessen 2020. Nämnder/styrelse har givits möjlighet att yttra sig senast 2019-06-30 samt därefter i samband med budgetberedning 9-10 september.

Vi bedömer dock att nämnderna i hög utsträckning inkommit med äskanden till kommunstyrelsen om ytterligare medel istället för, att i linje med budgetdirektivet, tydliggöra vilka effektiviserings- och besparingsåtgärder nämnden behöver genomföra med anledning av de föreslagna budgetramarna.

### Kontrollmål 4

*Hur genomförs internbudgetarbetet av respektive nämnd och styrelse och är detta arbete ändamålsenligt? (Tidplaner, förankring, beslut etcetera.)*

### Iakttagelser

#### Dokumenterade rutiner budgetprocessen - KUN och SOC

Av intervjuer framkommer att varken socialförvaltningen eller kultur- och utbildningsförvaltningen har tagit fram egna dokumenterade anvisningar, rutiner, eller motsvarande styr- och stöddokument vilka reglerar hur det förvaltningsinterna arbetet utifrån budgetdirektiv och inför budgetdagarna ska bedrivas. Central ekonomiavdelning under kommunstyrelsen har heller inte tagit fram särskilda anvisningar, rutiner eller motsvarande för respektive nämnd. Vägledning för respektive nämnd har givits utifrån framtagna processbeskrivningar och utbildningsmaterial, men ansvar att ta fram egna anvisningar, inkl. interna tidplaner har överlåtits till respektive förvaltningschef och controller. Socialförvaltningen beskrivs i intervju arbeta efter ett framtaget årshjul för budgetarbete. Kultur- och utbildningsförvaltningen har ej tagit fram ett årshjul för sitt budgetarbete.

Kultur- och utbildnings- och socialnämndens förvaltningars budgetarbete regleras genom att controller vid respektive förvaltnings controller skickar ut mejl med instruktioner för hur respektive avdelning, inför budgetberedningen, ska dokumentera sina behov/äskanden och till dem relaterade underlag, t ex konsekvensbeskrivningar.

Av erhållet exempel på mall för det mejl som går ut till samtliga avdelningar inom socialförvaltningen framgår att äskanden görs genom att en äskandebblankett fylls i och sparas i en särskilt angiven mapp per ett fastställt datum. Vidare anges ett antal kriterier som behöver mötas för att ett äskande ska räknas som en investering.

### Beslut om internbudget socialnämnden

Socialnämnden beslutade 2020-01-28 § 26 att bordlägga ärendet om internbudget till nästkommande sammanträde med anledning av att handlingarna presenterades vid sittande bord. Socialnämnden beslutade 2020-02-18 § 57 att godkänna fördelningen av intern driftbudget. Beslut om budget är på övergripande verksamhetsnivå. Fördelningen av budgeten är framtagen med hänsyn till beslutade besparingar, inhämtad information från enhetscheferna samt föregående års budget och utfall. Till grund för beslutet ligger även socialnämndens beslut om bemanningsgrad på vård- och omsorgsboendena

### Beslut om internbudget kultur- och utbildningsnämnden

Kultur- och utbildningsnämnden beslutade 2020-03-19 § 23 a om att anta driftbudget för år 2020. I ärendet redogörs för förändringar i driftbudget år 2020 jämfört mot tidigare år.

Kultur- och utbildningsnämndens arbetsutskott beslutade 2019-11-28 § 115 om att uppdra åt förvaltningen att ta fram en lista med överväganden av budgetanpassningar till nämndens sammanträde 2019-12-12. Vid nämndens sammanträde 2019-12-12 (KUN § 149) beslutade nämnden om ett inriktningsbeslut avseende 12 åtgärder för att minska kostnaderna samt ge förvaltningen i uppdrag att fortsatt utreda 11 åtgärdsförslag. Totalt presenterade förvaltningen 31 olika åtgärdsförslag. Vid nämndens sammanträde 2020-02-06 presenterade förvaltningen budgetförslaget samt skriver utifrån genomförda utredningsuppdrag. Nämnden beslutade 2020-02-06 (KUN § 3a om att inriktningsbeslutet ligger fast samt att ge i uppdrag till förvaltningen om fortsatt utredning avseende några åtgärder samt att till nästkommande arbetsutskott ta fram ytterligare förslag om 4 mnkr och att ambitionen är att nämnden beslutar om budget 2020-03-19. Nämnden beslutade vidare att köpstoppet ligger kvar. Detta utifrån att kultur- och utbildningsnämnden behöver minska det ekonomiska utfallet med 20,5 mnkr under år 2020.

Kultur- och utbildningsnämnden har 2019-12-12 § 151 beslutat om att 31 januari 2020 betala ut 20 % av 85 % av Bidrag till fristående alternativ och Sameskolan år 2019 enligt beslut i kultur- och utbildningsnämnden 2019-03-21 § 23 b-k. Detta eftersom nämnden ej beslutat om internbudget innan kalenderårets början.

### Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som **delvis uppfyllt**.

Det är vår sammanfattande bedömning att det interna budgetarbetet i socialnämnd och kultur- och utbildningsnämnd inte är helt ändamålsenligt. För att anses ha ett ändamålsenligt internbudgetarbete krävs det enligt vår bedömning tydliga anvisningar samt en fastställda tidplan för budgetarbetet. I syfte att budgeten ska vara styrande för verksamheterna behöver budgeten även beslutas innan kalenderårets början, och i kommunen är utgångspunkten att budgeten för respektive nämnd ska beslutas i december år innan aktuellt kalenderår.

Den övergripande budgetprocessen för år 2020 har varit försenad vilket fått som konsekvens att socialnämnden och kultur- och utbildningsnämnden beslutat om internbudget först i februari respektive mars för år 2020. Detta medför risker i den ekonomiska styrningen samtidigt som det

innebär risk för att beslut samt verkställighet av beslut avseende åtgärder tas i ett sent skede och därmed inte får full effekt under år 2020.

När det gäller kultur- och utbildningsnämnden ser vi också att det påverkat bidragsbesluten till de fristående alternativen. Bidragen kan ändras både uppåt och nedåt mellan åren. Det är därför det är så viktigt att bidragsbesluten tas innan kalenderårets början, så att alla får kända förutsättningar. Av 14 kap 1 § skolförordningen respektive 13 kap 1 § gymnasieförordningen framgår att bidraget ska grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början. I brist på beslut är det bra att informera om förseningen och att de fristående verksamheterna får preliminära utbetalningar enligt förra årets belopp, vilket Kultur- och utbildningsnämnden har gjort. Inför framtiden måste kommunen se över budgetprocessen, så att bidragsbesluten kan tas i tid.

## Kontrollmål 5

*Finns tydliga strategier för att klara en ekonomi i balans och verkar budgeten som styrinstrument i nämndernas och styrelsens verksamheter?*

### *lakttagelser*

#### Process för uppföljning

Protokollgenomgång av kommunstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskotts protokoll för perioden januari 2019 till december 2019 visar att arbetsutskottet inte bereder ärenden avseende, budget, uppföljning av ekonomi eller delårsrapporter inför behandling i kommunstyrelsen. Denna typ av ärenden handlas överhuvudtaget inte i kommunstyrelsen arbetsutskott under 2019. Ekonomiska rapporter avseende kommunen, kommunstyrelsen och nämndernas ekonomi behandlas därför i regel först vid sittande bord i kommunstyrelsen, även om det anges att sådana rapporter skickas ut till ledamöter i kommunstyrelsen ett antal dagar i förväg. Av genomförd protokollgenomgång framgår vidare att kommunstyrelsen under 2019 inte behandlat någon delårsrapport per april samt att kommunens delårsrapport per augusti behandlats först vid kommunstyrelsens sammanträde per november (2019-11-04, § 286). Ekonomiska rapporter avseende styrelse och nämnder behandlas vid kommunstyrelsens sammanträden per mars, maj, september, oktober, november och december. Ingen återrapportering av nämndernas eller styrelsens ekonomi delges vid sammanträden per januari, februari och juni. Återrapporteringen omfattar ekonomiska resultat för redovisad period samt prognostiserat resultat för helåret utifrån av kommunfullmäktige fastställd budget samt för varje enskild nämnd och styrelsen. Ingen återrapportering av resultat för hela kommunkoncernen görs förrän i delårsrapport per augusti.

#### **Nämnder/ och styrelsers helårsprognos 2019, vidtagna åtgärder för en budget i balans år 2019 samt effektiviseringskrav i budget 2020**

Av protokollgenomgång framgår att kommunstyrelsen antar driftbudget 2019 samt flerårsplan 2020–2021 för samtliga nämnder och styrelsen vid sammanträdet, 2019-03-25 (§ 81). Redan i samband med detta föreligger protokollsutdrag för hur kultur- och utbildningsnämnden, socialnämnden, miljö- och byggnämnden och överförmyndarnämnden avseende genomförda risk- och konsekvensanalyser samt hur de avser hantera förändringar i rambudget år 2019. Av kultur- och utbildningsnämndens förelagda protokoll 2018-11-21 (§ 149) framgår att nämnden överlämnar förvaltningens förslag till kommunstyrelsen innehållande en plan för att nämnden ska få en budget i balans år 2019. Förslaget omfattar en bedömning av risk och konsekvenser för föreslagna åtgärder. Totalt presenteras åtgärder med en bedömd resultateffekt uppgående till 13,1 mnkr för 2019. Även socialnämndens protokoll, daterat 2018-11-15 (§ 353) föreläggs, av vilket framgår att nämnden får en ramminskning för år 2019 med 14,6 mnkr. Socialnämnden föreslår utifrån detta ett antal personalminskningar. KS beslutar att:

- Kultur- och utbildningsnämndens åtgärder för besparingseffekt godkänns.

- Socialnämndens, miljö- och byggnämndens och överförmyndarnämndens förslag till åtgärder för besparingseffekt 2019 och 2020 godkänns i den mån det krävs för att hålla budget i balans.

Av uppföljning nämnder och styrelsens ekonomi perioden januari-april 2019 (§127) vid kommunstyrelsens sammanträde per maj (2019-05-20) framgår prognostiserade underskott mot av kommunfullmäktige fastställd budget enligt följande:

- Kommunstyrelsen, -20,8 mnkr.
- Kultur- och utbildningsnämnden, -16,5 mnkr.
- Socialnämnden, -15 mnkr.
- Totalt för kommunens nämnder, -52,7 mnkr.

Kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden prognostiserade avvikelse mot av kommunfullmäktige fastställd budget är -32 mnkr respektive -23,8 mnkr i uppföljningen per april men tillskott avseende bidrag från migrationsverket om 15,5 mnkr för kultur- och utbildningsnämnden samt 8,8 mnkr för socialnämnden bidrar till att minska prognostiserad årsavvikelse med motsvarande belopp. Det anges dock att detta tillskott är av engångskaraktär och inte kommer upprepas år 2020. Se bilaga 1 för exempel på de tabeller i vilka styrelse och nämnders ekonomiska resultat samt prognos redovisas vid ekonomiska uppföljningar av styrelse och nämnder.

Kommunstyrelsen beslutar vid sammanträde 2019-05-20 att kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden omedelbart ska vidta åtgärder för att nå budget i balans och att de vidtagna åtgärderna ska redovisas till kommunstyrelsen vid sammanträde 2019-09-02. Inget uppdrag ges till kommunstyrelsens förvaltning att ta fram åtgärder för budget i balans vid sammanträde 2019-05-20.

Vid kommunstyrelsens sammanträde per september (2019-09-02 § 180) återrapporteras vidtagna åtgärder av kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden. Uppskattad bedömning av resultat effekt 2019 av presenterade åtgärder rapporteras ej. Inga åtgärder vidtagna av kommunstyrelsen med anledning av egen negativ budgetavvikelse rapporteras. Vid sammanträdet beslutar kommunstyrelsen att:

- Ge kultur- och utbildningsnämndens, socialnämndens och kommunstyrelsens förvaltningar i uppdrag att vidta ytterligare åtgärder för att nå budget i balans och att de ekonomiska konsekvenserna blir tydliga vid nästa redovisning till KS 2019-10-07.

Vid kommunstyrelsens sammanträde 2019-10-07 § 254 återrapporteras ett antal ytterligare förslag för att uppnå budget i balans för kommunstyrelsen, kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden samt vissa uppskattningar av ekonomisk effekt av dessa åtgärder 2019. Återrapporteringen av uppskattad ekonomisk effekt är inte enhetlig och en tydlig sammanställning av styrelsen och de två nämndernas vidtagna och föreslagna åtgärders prognostiserade effekt presenteras ej. Mot bakgrund av detta beslutar kommunstyrelsen att:

- Ge kommunkontoret i uppdrag att ta fram en enhetlig mall för återrapportering av budget i balans.
- Ge socialnämndens, kultur- och fritidsnämndens och kommunstyrelsens förvaltningar i uppdrag att redovisa sina åtgärder för att nå budget i balans till kommunstyrelsens sammanträde 2019-11-04 enligt mallen för återrapportering.

Vid kommunstyrelsens sammanträde 2019-10-07 § 268 beslutas även att köpstopp ska införas för kommunstyrelsen samt att kultur- och utbildningsnämnden, socialnämnden, miljö- och byggnämnden och överförmyndarnämnden skall fatta liknande beslut.

Vid kommunstyrelsens sammanträde 2019-11-04 § 285 återrapporteras fastställda åtgärder samt deras prognostiserade ekonomiska effekt år 2019 samt år 2020 enligt av kommunledningskontoret

framtagen mall (se bilaga 2). Återrapportering i mallen kompletteras av korta sammanfattningar av respektive presenterad åtgärd.

Sammantaget bedöms redovisade besparingsåtgärder för kultur- och utbildningsnämnden, socialnämnden och kommunstyrelsen bidra till att minska prognostiserat underskott mot av kommunfullmäktige fastställt budget med 26,4 mnkr för verksamhetsåret 2019. I tabell 1 nedan redovisas utfall och prognos per augusti för styrelse och nämnders budgetavvikelse per helåret.

Styrelse/nämnder	Prognostiserad budgetavvikelse, I delår per augusti	Utfall budgetavvikelse per helåret
Kommunstyrelsen	-18 925	-12 787
Kultur- och utbildningsnämnden	-9 300	-3 470
Socialnämnden	-11 000	-9 644
Miljö- och byggnämnden	1 500	836
Överförmyndarnämnden	-500	-552
Valnämnden	139	102
<b>Summa</b>	<b>-38 176</b>	<b>-25 485</b>

**Tabell 3** – Prognos budgetavvikelse i delårsrapport per augusti samt utfall budgetavvikelse per helåret, styrelse/nämnder, i tkr

Av tabell 3 ovan framgår att kommunstyrelsen, kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden redovisar ett bättre resultat jämfört med budget per helåret än det prognostiserat i kommunens delårsrapport. En orsak till socialnämndens förbättrade resultat är att nämnden i samband med årsbokslutet har aktiverat ytterligare 9 mkr i engångsersättningar vilka har erhållits från migrationsverket. Nämnden har under året även erhållit 8,8 mkr i engångsersättning från migrationsverket, dvs. totalt 17,8 mnkr. De 8,8 mkr är dock redan inkluderade i prognos för helårsresultat angiven i delårsrapport per augusti. Räknas den aktiverade engångsersättningen från migrationsverket om 9 mkr bort är socialnämndens resultat per helåret -18,6 mkr.

### Strategier för att uppnå budget i balans

I avsnittet ovan beskrivs övergripande att socialnämnden, kultur- och utbildningsnämnden och kommunstyrelsen under 2019 har ålagt och vidtagit åtgärder för budget i balans 2019. Dessa åtgärder bedöms också i varierande grad ha effekt på styrelse och nämndernas kostnader år 2020.

I intervju beskrivs att en viktig del av socialnämndens strategi för att uppnå budget i balans år 2020 bedöms vara beslut fattat vid sammanträde 2019-12-17, § 426, att fastställa ny nivå för bemanningskvoten vid särskilda boenden i kommunen. I och med beslutet fastställdes en bemanningskvoten om 0,85 årsarbetare. Bemanningskvoten beskrivs i bakgrund till beslut ha ökat under perioden 2007–2019 samt vara högre än riksgenomsnittet. Kostnaden för denna högre bemanningskvot bedöms uppgå till 14 mnkr på årsbasis.

Av Kultur- och utbildningsnämndens protokoll 2019-09-19 framgår att nämnden vid sammanträdet tar del av information om att 25 stycken timanställda elev- och verksamhetsassistenter anställningar har avslutats den 30 juni 2019. I samband med detta informeras nämnden om förvaltningens avsikt att varsla ytterligare 25 stycken elev- och verksamhetsassistenter efter att risk- och konsekvensanalys genomförts. I intervju beskrivs att de 25 tillsvidareanställda elev- och verksamhetsassistenter varslades i december 2019.

### Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet **delvis uppfyllt**.

Kommunstyrelsen har under året vidtagit åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt. Flertalet av de vidtagna åtgärderna beror på de ekonomiska underskott som kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden prognostiserat under år 2019. Det handlar dels om direkta uppdrag till nämnderna om att inkomma med åtgärder för en ekonomi i balans dels beslut om anställningsstopp. Kommunstyrelsen har vidare fastslagit en gemensam mall för återrapportering avseende åtgärder för ekonomi i balans.

När budgeten för nämnderna beslutas en bit in på nya året medför det risker i den ekonomiska styrningen samtidigt som det innebär att beslut om åtgärder tas i ett sent skede och därmed inte får full effekt under år 2020. Kultur- och utbildningsnämnden samt socialnämnden har under år 2019 samt i samband med beslut om driftbudget för år 2020 tagit beslut om åtgärder för en ekonomi i balans. Vi ser en risk för att dessa åtgärder inte är tillräckliga med anledning av en sen budgetprocess vilket innebär att åtgärder beslutats en bit in på det aktuella budgetåret.

Nämnderna gick med 25,5 mnkr i underskott under år 2019, där två av nämnderna miljö- och byggnämnden samt valnämnden klarade en ekonomi i balans. Större budgetöverskridanden återfinns i kultur- och utbildningsnämnden samt socialnämnden. Det är vår bedömning att kultur- och utbildningsnämnden via åtgärder för en ekonomi i balans lyckats minska budgetavvikelsen under året.

Vi bedömer att det arbetet för en ekonomi i balans behöver stärkas ytterligare samt att budgeten som styrinstrument inte är tillräckligt stark i alla delar av organisationen. Vi bedömer med anledning av detta att kommunstyrelsen och nämnderna kommer behöva besluta om ytterligare åtgärder under år 2020 för en ekonomi i balans.

# Revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning är vår bedömning att kommunens budgetprocess **ej** är helt ändamålsenlig och effektiv.

Beredningen av budgeten har tidsmässigt hanterats i enlighet med kommunallagen i den mening att förslag till budget har upprättats av kommunstyrelsen före oktober månads utgång och fastställts av kommunfullmäktige (KF 2019-11-25--26 § 147) före november månads utgång. Budgeten har dock reviderats efter det. Kommunstyrelsen har 2020-01-27 § 4 föreslagit att överförmyndarnämndens anhållan om tilläggsbudgetering för år 2020 bifalles med 0,7 mnkr vilket beviljats av Kommunfullmäktige 2020-02-17 § 8. Kommunstyrelsen har vidare 2020-01-27 § 10 föreslagit att kommunstyrelsens driftbudgetram tilläggsbudgeteras med 21 412 tkr för år 2021 och 26 090 tkr för år 2021 och att uttag ur resultatutjämningsreserven görs med 8 300 tkr. Kommunfullmäktige beslutade 2020-02-17 § 12 med ändringen att 10 000 tkr ianspråk tas av resultatutjämningsreserven samt att miljö- och byggnadsnämnden tilläggsbudgeteras med 600 tkr. Det är vår bedömning att detta beror på att budgeten inte har beretts i tillräcklig omfattning inför kommunfullmäktiges beslut om budgeten i november.

Nämnderna har beretts möjlighet att inkomma med budgetförslag under budgetprocessen. Det har också skett en budgetberedning där representanter från samtliga nämnder deltagit. Vi är dock av bedömningen att denna process inte varit helt ändamålsenlig. Detta med anledning av att nämnderna presenterat omfattande förslag på tilläggsäskanden och inte i tillräcklig omfattning tydliggjort vilka besparings- och effektiviseringsåtgärder som krävs för att möta den av kommunfullmäktige föreslagna budgetramen. Vi bedömer vidare att detta även har lett till att kommunstyrelsen vid sammanträdet 2020-01-27 föreslagit förändringar i budgeten för år 2020 enligt ovan.

En sen budgetprocess innebär att nämnderna påverkas. Det har bl.a. inneburit att socialnämnden och kultur- och utbildningsnämnden först i februari respektive mars år 2020 beslutat om driftbudget för år 2020. Detta medför risker i den ekonomiska styrningen samtidigt som det innebär att beslut om åtgärder tas i ett sent skede och därmed inte får full effekt under år 2020. Det är vår sammanfattande bedömning att det interna budgetarbetet i varierande omfattning är ändamålsenligt. För att anses ha ett ändamålsenligt internbudgetarbete krävs det enligt vår bedömning tydliga anvisningar samt en fastställd och tydligt kommunicerad tidplan för budgetarbetet, vilket inte i tillräcklig omfattning är framtaget av kultur- och utbildningsnämnden samt socialnämnden. När det gäller kultur- och utbildningsnämnden har en försenad budgetprocess påverkat bidragsbesluten till de fristående alternativen. Av 14 kap 1 § skolförordningen respektive 13 kap 1 § gymnasieförordningen framgår att bidraget ska grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början. Inför framtiden måste kommunen se över budgetprocessen, så att bidragsbesluten kan tas i tid.

För år 2020 har beslut om mål och verksamhetsplan ej beslutats i samband med beslut om budgeten. Beslut om mål och verksamhetsplan för år 2020-2021 har beslutats av KF 2020-04-06 § 35. Det är vår bedömning att detta inte är ändamålsenligt med anledning av att det bör finnas en tydlig koppling mellan de ekonomiska förutsättningarna och de mål och uppdrag som åvilar respektive nämnd.

Nämnderna gick med 25,5 mnkr i underskott under år 2019. Vi bedömer att det arbetet för en ekonomi i balans behöver stärkas ytterligare samt att budgeten som styrinstrument inte är tillräckligt stark i alla delar av organisationen. Vi ser en risk att kommunstyrelsen och nämnderna kommer behöva besluta om ytterligare åtgärder under år 2020 för en ekonomi i balans.

Kultur- och utbildningsnämnden samt socialnämnden har under år 2019 samt i samband med beslut om driftbudget för år 2020 tagit beslut om åtgärder för en ekonomi i balans. Vi ser en risk för att dessa åtgärder inte är tillräckliga med anledning av en sen budgetprocess vilket innebär att åtgärder beslutats en bit in på det aktuella budgetåret. I och med att budgeten beslutats först i

februari och mars finns risk för att budgeten inte i tillräcklig omfattning är styrande för verksamheterna.

Kommunstyrelsen har under året vidtagit åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt. Flertalet av de vidtagna åtgärderna beror på de ekonomiska underskott som kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden prognostiserat under år 2019. Det handlar dels om direkta uppdrag till nämnderna om att inkomma med åtgärder för en ekonomi i balans dels beslut om anställningsstopp.

I den av kommunfullmäktige beslutade budgeten per november uppgår det budgeterade resultatet till 5 452 tkr vilket motsvarar ett resultat på 0,3 %. Budgeten har vidare justerats i och med KFs beslut 2020-02-17 § 12 i vilket det budgeterade resultatet uppgår till -8 281 tkr, vilket motsvarar ett resultat på -0,5 %. Det innebär att det budgeterade resultatet för år 2020 ej lever upp till kommunens resultatmål om 2 %.

## Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen behöver säkerställa att beredningsprocessen i ännu högre utsträckning beaktar faktorer som påverkar budgeten, såväl externa som kommunspecifika.
- Kommunstyrelsen behöver säkerställa att budgetförslaget lever upp till de av kommunfullmäktige beslutade riktlinjer för god ekonomisk hushållning, i synnerhet avseende resultatkravet.
- Kommunstyrelsen behöver säkerställa att beslut om verksamhetsplan och budget tas vid samma tillfälle i syfte att tydliggöra koppling mellan mål och uppdrag samt ekonomiska förutsättningar, förslagsvis i form av en gemensam verksamhetsplan och budget för det aktuella budgetåret samt planperioden.
- Kommunstyrelsen behöver säkerställa en ändamålsenlig mål- och budgetprocess som möjliggör för nämnderna att i ett tidigare besked ta beslut om internbudgetar samt åtgärdsförslag för ekonomi i balans.



# Bilagor

## Bilaga 1

Exempel på redovisning av styrelse och nämnders ekonomiska resultat samt helårsprognos perioden januari-april, redovisad vid KS sammanträde 2019-05-20:

*Nämnder och styrelse detaljposter januari-april (tkr):*

	Budget KF beslut	Avvikelse mot budget	Årsprognos avvikelse mot KF budget	Tillskott migration engångs	Årsprognos avvikelse mot KF budget
Kommunstyrelse	-352 801	-11 500	-20 800		-20 800
Kultur- och utbildningsnämnden	-495 607	-11 820	-32 000	15 500	-16 500
Socialnämnd	-556 055	-5 419	-23 800	8 800	-15 000
Miljö- och byggnämnd	-36 338	699	0		0
Överförmyndarnämnd	-2 372	-104	-378		-378
Kommunfullmäktige, revision	-1 770	322	0		0
Valnämnd	-637	821	0		0
<b>Summa</b>	<b>-1 445 581</b>	<b>-27 001</b>	<b>-76 978</b>	<b>24 300</b>	<b>-52 678</b>

## Bilaga 2

Återrapportering av åtgärder i mall med kompletterande kommentarer vid KS sammanträde 2019-11-04 §285.

*Kultur- och utbildningsnämndens redovisning (tkr):*

	Årsbudget	Årsprognos, avvikelse mot budget	Åtgärder	Årsprognos avvikelse mot budget 2019 efter åtgärder	Permanent åtgärder effekt planår 2020
	<b>-495 607</b>	<b>-24 890</b>		<b>-17 334</b>	
Kultur			2 000		2 000
Förskola grundbemanning			2 000		6 000
Förskola Regnbågen			0		250
Extraordinära stödåtgärder			5 000		10 000
Språkcentrum			1 000		2 000
Resursteamet			-2 444		0
Skolstruktur			0		0
1 tjänst extra ordinära stödåtg.			0		0
<b>Summa</b>	<b>-495 607</b>	<b>-24 890</b>	<b>7 556</b>	<b>-17 334</b>	<b>20 250</b>

Förklaringar av varje vidtagen åtgärd:

*Permanent åtgärd:*

- Kultur: Stadsbibliotek, Kulturskola, ungdomsverksamhet och centrala poster har erhållit ospecifika ramjusteringar på 2 000 tkr år 2018.
- Förskola grundbemanning: Utökad antal barn på samtliga förskolor med koefficienten 0.01. Justering av koefficienter i förskola och fritidshem minskar utfallet med ca 2 mnkr år 2019 och 6 mnkr år 2020.
- Förskola Regnbågen: Regnbågens förskola i Karesuando flyttas från egen byggnad till grundskolan. Innebär en besparing avseende kokerska 250 tkr. Får synergier med bemanning.
- Extraordinära stödåtgärder: Avveckling av 25 visstidsanställda elev- och verksamhetsassistenter minskar utfallet med ca 5 mnkr år 2019 och ca 10 mnkr år 2020.

- Språkcentrum: Ny organisation av nyanlända. Förberedelseklassen på Språkcentrum upphör och görs om till en mottagningsenhet. Har minskat utfallet med 1 mnkr år 2019 och 2 mnkr år 2020.
- Resursteamet: Reducering av bemanning på resursteamet från 23 till 20 anställda. Har inte minskat utfallet. Gör ett underskott.
- Skolstruktur: Inlett arbete med ny skolstruktur med sikte på en ny grundskola i nya Kiruna centrum.
- 1 tjänst extraordinära stödåtgärder: Möjliggör en rättssäker biståndshandläggning av extraordinära stödåtgärder, samt eftersöka och återrapportera aktuella statsbidrag.

*Socialnämndens redovisning (tkr):*

	Årsbudget	Årsprognos, avvikelse mot budget	Åtgärder	Årsprognos avvikelse mot budget 2019 efter åtgärder	Permanent åtgärder effekt planår 2020
<b>SOC</b>	<b>-556 055</b>	<b>-19 800</b>		<b>-19 800</b>	<b>-19 800</b>
Minskning av tid vid vikarieuttag			3 000	3 000	12 000
Ändrad beslutad tid			1 500	1 500	3 000
Översyn av beslut hemtjänst				0	4 000
Ledning styrning hemtjänst				0	6 000
Minskning av köp av tvätt			375	375	1 500
Översyn av bilpark				0	200
Ändring av Temadagar				0	5
Revidering av KPR reglemente				0	5
Anpassning av äldreboende				0	8 000
<b>Summa</b>		<b>-19 800</b>	<b>4 875</b>	<b>-14 925</b>	<b>14 910</b>

Förklaringar av varje åtgärd som ger effekt för det kvarvarande året

- Minskning av tid vid vikarieuttag. När vikarer tas ut ska inte tid som är för arbetsuppgifter som inte vikareer kan göra tas med. Beräknat till i snitt en timme per pass.
- Ändrad beslutad tid. Den beslutade tiden ska inte grunda sig på schabloner utan tiden som läggs på brukare ska utgå ifrån verkligt behov av tid hos respektive brukare.
- Minskning av köp av tvätt. Idag köper vissa boenden tvätten till brukare av samhall. Att sköta mer av denna tvätt på enheterna istället.
- Översyn av bilpark, socialförvaltningen har många bilar och en översyn av hur dessa används och hur användningen kan förbättras.
- Ändring av Temadagar. Att lägga politikens temadagar i samband med andra möten
- Revidering av kommunala pensionärsrådet reglemente. Att minska antalet möten per år med rådet.
- Översyn och anpassning av boende platser inkl. samordning av korttidsplatser
- Översyn av beslut av hemtjänst

Kommunstyrelsens redovisning (tkr):

	Årsbudget	Årsprognos, avvikelse mot budget	Åtgärder	Årsprognos avvikelse mot budget 2019 efter åtgärder	Permanent åtgärder effekt planår 2020
<b>Kommunstyrelse</b>	<b>352 801</b>	<b>-20 215</b>		<b>-20 215</b>	<b>-20 215</b>
1. Underskottstäckning kommunala fastigheter 2018			6 700		6 700
2. Modulerna Lombardia			2 200		2 200
3. Hushållstidningen			300		300
4. Uppdrag fastighet. Vattenskadan på Jökeln			2 500	2 500	
5. Uppdrag fastighet. Stadsomvandlingsrelaterade kostnader			1 700	1 700	
6. Uppdrag fritid. Ej återbesättning av tjänst			30	30	
7. Uppdrag fritid. Begränsad Skidspårdragning			90	90	
8. Uppdrag gatu-/Va/Park. Utredningsmedel tas ej i anspråk			400	400	
<b>Summa</b>		<b>-20 215</b>	<b>13 920</b>	<b>-15 895</b>	<b>-11 015</b>

Förklaringar av varje vidtagen åtgärd:

*Permanent åtgärder:*

1. Underskottstäckning för uppdragsverksamhet kommunala fastigheter för år 2018 som reglerades i samband med bokslutet för år 2018 men kostnaden ligger på innevarande år. Underskott av engångskaraktär.
2. Etableringen av modulerna på Lombardia kom igång sent under 2018 vilket gjorde att mesta av arbetet skedde 2019 vilket gör kostnaderna hamnar på "fel" år och ger ett underskott på ca 2,2 mnkr.
3. Hushållstidningen: Reducering av tidningen Kiruna information från 6 nummer/år till 2 nummer/år.

*Tillfälliga åtgärder:*

4. Kommunen redovisar kostnaden för vattenskadan på Jökeln som en investering, d vs enligt gällande redovisningslagstiftning. I dagsläget belastar det uppdragsverksamhetens utfall.
5. Driftsättandet av nya stadshuset Kristallen har inneburit merkostnader där ventilation varit fullt påslaget under ett års tid och fastighetsskötseln varit mer omfattande än ordinarie drift vilket motsvarar en heltidstjänst. Kostnaden ersätts av stadsomvandlingen.
6. Ej återbesatt tjänst Lombardia/Mato. Besparing äts upp av övertid och timanställda
7. Begränsad skidspårdragning. Endast Lombolospåret samt jägarspåret. Ny entreprenör. Avropsavtal. Totalt fördyring med ca 400 på årsbasis. Besparing på 90 tkr osäker
8. Kvarstående utredningsmedel inom gatu/park/VA-området tas ej i anspråk och eventuella behov skjuts på framtiden.

2020-06-09

---

*Kristian Damlin*  
*Uppdragsledare och projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Kiruna kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2019-10-31. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.