



## **Kommunstyrelsens styrning och ledning**

Tidaholms kommun

September 2021

# Innehåll

Innehåll	1
Sammanfattning	2
1. Inledning	4
2. Granskningsresultat	7
BILAGOR	13

# Sammanfattning

Deloitte AB har av de förtroendevalda revisorerna i Tidaholms kommun fått i uppdrag att genomföra en granskning avseende kommunstyrelsens styrning och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamhet.

## Revisionsfråga

Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamhet?

## Svar på revisionsfråga

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen delvis säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamhet.

*Bedömningen bygger på att det finns tillgång och ändamålsenlighet av strukturer och system avseende styrning och ledning ur den formella aspekten. Vi bedömer dock att det finns möjlighet till förbättring gällande tillämpning och effektivitet av strukturer/modellen i praktiken.*

## Iakttagelser

- Det finns ett tydligt ramverk i reglemente och övriga styrdokument som beskriver kommunstyrelsens ansvar gällande att leda, samordna och utforma de strategiska målen samt följa upp nämndernas arbete.
- Kommunstyrelsen har i dagsläget inte formaliserat uppsiktspliktens innebörd, omfattning och hur de agerar för att genomföra den.
- Nuvarande styrmodell bygger på målstyrning vilken består av två delar, ett styr- och ledningssystem samt styr- och budgetprocessen. Övergripande för styr- och ledningssystemet finns en vision som ska uppnås genom ett antal målområden och strategier.
- För varje strategiskt mål utses en *processägare* (en nämnd) som har i uppdrag att sammanställa nämndernas underliggande mål. Av granskningen framgår att det tillkommit målområden och strategier har förändrats under mandatperioden.

- Enligt nuvarande principer är det kommunstyrelsen som bestämmer hur beredningsprocessen för budgeten ska hanteras. Vi kan konstatera att hantering av processen har varierat mellan åren.
- Resursfördelningen vid budgetfördelning utgår idag från referenskostnad. I de fall de strategiska målen eller nämndernas mål överstiger en genomsnittlig ambitionsnivå, så får nämnden inte ekonomisk ersättning för detta.
- Kommunstyrelsen har ett stort antal verktyg för insamlande av information. Tillsammans skapar de en möjlighet för kommunstyrelsen att få en bred överblick över aktuellt läge i kommunen.
- Utifrån vår granskning kan vi konstatera att kommunstyrelsens uppföljning framförallt berör ekonomi och nämndernas budgetföljdsamhet.
- Det finns enligt protokollen ingen tydlig konsekvens i kommunstyrelsens agerande då nämnderna inte har en budget i balans. Åtgärder beslutas från fall till fall.
- Enligt ekonomistyrprinciperna ska kommunstyrelsen fatta beslut om fördelning av nämndernas eventuella över- och underskott vid årets slut. Det är dock oklart hur framförallt underskott ska hanteras.

## Rekommendationer

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

- formalisera och strukturera uppsiktspliktens innebörd, omfattning och genomförande.
- tillse att uppsikt även utövas över andra aspekter (än ekonomin) av nämndernas verksamheter på ett strukturerat och systematiserat sätt.
- verka för kontinuitet och långsiktighet vid utformning av strategiska mål och strategier.
- förtydliga kopplingen mellan mål och medel samt säkerställ att mål och medel harmoniserar.

**Kommunstyrelsens styrning och ledning | Sammanfattning**

- utred ändamålsenlighet av nuvarande riktlinje avseende nämndernas över- och underskott.

Jönköping den 6 september 2021

DELOITTE AB

**Revsul Dedic**  
Projektledare

**Jimmy Lindberg**  
Verksamhetskonsult

# 1. Inledning

## Bakgrund

I kommunallagen framgår det att kommunfullmäktige ska besluta om mål och riktlinjer för verksamheten. För verksamheten skall anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Och för ekonomin skall anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Styrningen i kommunen regleras även i kommunens egna styrdokument. Kommunens budgetdokument är normalt det huvudsakliga styrande dokumentet i kommunerna. En tydlig modell för kommunens styrning är av central vikt för verksamheten. Väsentligt är att kommunstyrelsen leder, styr och följer upp att styrmodellen har implementerats i verksamheten samt att de säkerställer att det finns en sammanhängande målkedja i kommunen.

I samband med revisorernas granskning av årsredovisningar har det konstaterats att övergripande målen i Tidaholm kommun är otydliga samt att måluppfyllelsen är låg. Alla mål bedöms inte på ett objektivt och transparent sätt. Målens resultat avspeglar inte tydligt den faktiska utvecklingen i kommunen, då nästan hälften av redovisade indikatorer för verksamhetsmålen saknar ett tydligt utfall. Vidare, indikerar revisorernas grundläggande och fördjupande granskningar indikerar att det i inte alltid finns en tydlig koppling mellan de fastställda målen och de tillgängliga resurserna.

I revisorernas senaste (2020) granskning av årsredovisningar konstaterades att kommunen trots Covid-stöden inte har något större överskott och att kommunstyrelsen behöver lägga vikt vid att följa nämndernas ekonomiska utfall under 2021.

De förtroendevalda revisorerna i Tidaholms kommun har med hänsyn till ovanstående bedömt det angeläget att genomföra en granskning kommunstyrelsens styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet.

## Syfte och avgränsning

Granskningens syfte är bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamhet. Granskningen har begränsats till kommunstyrelsen och åren 2020 samt 2021.

## Revisionsfråga

Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamhet?

## Underliggande frågeställningar

- Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en tydlig struktur/styrmodell för kommunens styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet?
- Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns tillfredsställande styrprinciper och riktlinjer för kommunens styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet?
- Har kommunstyrelsen säkerställt att styrmodellen tillämpas i och efterlevs av verksamheterna på ett tillfredsställande sätt?
- Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en tydlig koppling mellan mål- och budgetprocess?
- Har kommunstyrelsen säkerställt en tillfredsställande uppföljning, utvärdering och rapportering av kommunens ekonomi och verksamhet?

- Har kommunstyrelse säkerställt att nödvändiga åtgärder vid ev. budgetavvikelser och/eller bristande måluppfyllelse vidtas i god tid? Följs verkställande och effekter av vidtagna åtgärder?

## Metod och granskningsinriktning

Granskningen har genomförts genom *dokumentstudier*, *statiska analyser* samt genom intervjuer med följande befattningshavare:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Kommunstyrelsens vice ordförande
- Kommundirektör
- Ekonomichef

*Granskningen har delats in i följande sju faser:*

- Planering av intervjuer.
- Samla fakta/underlag genom intervjuer och dokumentgranskning.
- Genomgång, sammanställning och analys av insamlat material. Vid behov komplettering med mer material.
- Framtagning av viktiga iakttagelser och rekommendationer samt svar på revisionsfråga.
- Rapportskrivning inkl. sakavstämning.
- Presentation av granskning till revisorer.
- Godkänd rapport skickas till berörda nämnder & revisorer.

## Revisionskriterier

### Kommunallagen

Av 6 kap. 1 § kommunallagen framgår bland annat att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

Styrelsen förfogar inte över några direkta maktmedel, då den utövar uppsikt över andra nämnders verksamhet, utan befogenheten innefattar i princip endast en rätt att till

nämnderna lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder, som styrelsen anser bör vidtas. Om dessa inte följs och det finns behov av bindande direktiv, får styrelsen initiera ett ärende i fullmäktige som då kan ge nämnden ett direktiv, givet att detta faller inom fullmäktiges kompetens.

Enligt 6 kap. 8 § kommunallagen får fullmäktige besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda.

I kommunallagen ges inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktens innehåll och hur den ska genomföras i praktiken.

Av kommunallagen framgår vidare att styrelsen ska följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen får från övriga nämnder och beredningar begära in de upplysningar som de behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

### Kommunstyrelsens reglemente (reviderad 2018-10-29).

I reglementet framgår kommunstyrelsens uppgifter, både i allmänhet och kring kommunstyrelsens ledningsfunktion, styrfunktion och uppföljningsfunktion.

- Att leda arbetet med, och samordna utformningen av, övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som inte är förbehållna annan nämnd.
- Att utforma och utveckla kommunens system för intern kontroll i enlighet med vad fullmäktige beslutar samt övervaka och följa upp hur den interna kontrollen sköts i nämnderna.
- Att följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning samt fortlöpande, i samråd med nämnderna, följa upp fastställda mål och återrapportera till fullmäktige.
- Att övervaka att, av fullmäktige fastställda, kvalitetskrav, mål, riktlinjer och program för verksamheten samt ekonomi följs upp av nämnderna – att övervaka att kommunens löpande förvaltning i övrigt sköts lagligt och ekonomiskt.
- Att kontinuerligt följa verksamheten i övriga nämnder.
- Att verkställa fullmäktiges beslut, om fullmäktige inte beslutat annat.

- Att utöva uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders beslut samt privata utförare.
- Upprätta förslag till program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.
- Att inneha ett övergripande ansvar för, och leda arbetet med, att effektivisera den kommunala administrationen.

### **Nämndernas reglemente**

Varje nämnd har sitt reglemente men det finns ett antal punkter som är gemensamma och berör samtliga nämnder. Enligt gemensamma bestämmelser ska nämnderna:

- följa det som fullmäktige, i reglemente, i samband med budget eller i annat särskilt beslut, har bestämt att nämnden ska fullgöra.
- verka för att fastställda mål uppnås och i övrigt följa givna uppdrag och angivna riktlinjer.
- ansvara för att dess organisation är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten.
- redogöra för hur uppdrag som delegerats till nämnden har fullgjorts.

Av nämndernas reglementen framgår även att styrelse, nämnder och kommunalråd respektive oppositionsråd ska i möjligaste mån från nämnden erhålla den information och det underlag de behöver i sin verksamhet.

### **Kvalitetssäkring**

Kvalitetssäkring har skett genom Deloitte's interna kvalitetssäkringssystem. Rapporten är även sakavstämmd med de intervjuade personerna.

## 2. Granskningsresultat

Utifrån genomförda intervjuer och granskat material har en övergripande beskrivning av kommunstyrelsens arbete med styrning och uppföljning gjorts nedan. De iakttagelser som framkommit till följd av intervjuer och dokumentstudier redogörs under den rubrik som ansetts mest lämplig.

**Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en tydlig struktur/styrmodell för kommunens styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet? Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns tillfredsställande styrprinciper och riktlinjer för kommunens styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet?**

### Övergripande styrning

Tidaholm kommuns övergripande styrning bygger på målstyrning. Styrmodellen består av två delar, ett styr- och ledningssystem samt styr- och budgetprocessen.

Styr- och ledningssystem stödjer sig på kommunens beslutade prioriteringar, hur organisationen planerar sin verksamhet samt på vilket sätt aktiviteterna genomförs. Styr- och budgetprocessen är kommunens instrument för ledning och styrning av den kommunala verksamheten (mer om denna process i nästa avsnitt).

Utgångspunkten i styr- och ledningssystem är kommunens *vision*, vars syfte är att uttrycka hur Tidaholm ska utvecklas som kommun på ett övergripande plan. System på övergripande nivå illustreras med bilden i figur 1.

Enligt styrmodellen utgår styrning och inriktning för verksamheternas arbete under året ifrån den kommunövergripande visionen. Visionen i sin tur kompletteras med ett antal underliggande *målområden*; attraktiv kommun, medborgaren i fokus, ett miljömässigt hållbarhetsarbete, ett levande näringsliv och god ekonomisk hushållning. Till varje målområde finns en beskrivning av den önskade utvecklingen – en politisk viljeriktning.

Vision och målområden har konkretiserats med hjälp av *strategiska mål* (12 under 2021), målen beskriver vad kommunen ska uppnå under respektive målområden. Både målområden och målen är av övergripande karaktär, allmänt formulerade och långsiktiga.



Figur 1. (Källa: Tidaholms kommun)

Till varje strategiskt mål kopplas ett antal *strategier*. Dessa fungerar som ett vägval – en riktningbestämning mot visionen, samt ett antal *indikatorer*, var syfte är att beskriva förhållandet som förändras i takt med att kommunen närmar sig målet (måluppfyllelsen av respektive strategiskt mål).

För varje strategiskt mål utses en *processägare* (en nämnd), vars uppgift är att sammanställa underlag från nämnderna till en slutlig måluppfyllelse för målen de ansvarar för. Samhällsbyggnadsnämnden är processägare till två och kommunstyrelsen till de övriga strategiska målen (from 2021). Processägare (både antal och nämnden) har varierat från år till år under de senaste åren.



Strategiska målen beslutas av kommunfullmäktige och riktas till samtliga nämnder inkl. ks. Nämnderna i sin tur tar fram (med stöd av sin förvaltning) och beslutar om egna nämndmål (benämns som verksamhetsmål inom Tidaholms kommun). Nämndmålen uttrycker hur nämnden tänker omsätta det övergripande strategiska målen till konkret utveckling inom nämndens ansvarsområde samt hur nämnden tänker bidra till att de strategiska målen förverkligas.

Med utgångspunkt i nämndmål utarbetar förvaltningen och verksamheterna de aktiviteter som behövs för att nå nämndmålen. Varje enhetschef äger möjlighet att anta enhetsmål som anger vad en verksamhet eller avdelning ska uppnå för att bidra till nämndens verksamhetsmål.

### **Styrprinciper och planer**

#### *Ekonomistyrningsprinciper*

Övergripande styrning och uppföljning mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnderna definieras i respektive nämnds reglemente.

Nämndernas ansvar och hur de ska förhålla sig till den beslutade budgetramen och att beslutade mål och åtaganden ska nås förtydligas i riktlinjer för ekonomistyrningsprinciper. Principerna beskriver hur nämndens budget ser ut på övergripande nivå (budget i balans) och även när i tid budgeten måste fastställas.

Utöver beskrivningar kring budgetarbetet så framgår även hur nämndernas ekonomi ska följas upp. Här framgår att redovisning ska ske till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen vid delårsbokslut och årsredovisning. Redovisning av den ekonomiska uppföljningen ska särskilt ske till kommunstyrelsen efter februari, april och oktober.

Av styrprinciper framgår att nämnd är ansvariga för sin ekonomi och verksamhet och att nämnden är ansvariga att fatta de nödvändiga besluten i enlighet med fastställda reglementen. Nämnden är skyldig att anpassa, förändra och effektivisera sin verksamhet vid befarat underskott för att rymma den inom tilldelad budgetram.

Principerna antas i samband med strategisk plan och justeras årligen vid behov.

#### *Strategisk plan och budget*

I Strategisk plan och budget beskrivs vad kommunen ska prioritera, vilka mål som ska uppnås, vilka resurser som behövs för att finansiera dessa. Strategisk plan och budget är ett av kommunfullmäktiges verktyg för att styra och leda den kommunala verksamheten.

Strategisk plan och budget innehåller förutom en övergripande beskrivning av innehållet i styr- och budgetprocess och styr- och ledningssystem (inkl. strategiska mål och tillhörande indikatorer) även uppgifter och statistik kopplat till ekonomiska förutsättningar, investeringar, skatter och generella bidrag, befolkningsprognos, resultatmål samt beslutad budget.

Inför varje nytt år antar kommunfullmäktige en strategisk plan med en budget och ett antal strategiska mål. Förslaget utarbetas av budgetberedningen med stöd av ledande tjänstepersoner.

### **Bedömning**

*Vår bedömning är att det i allt väsentligt finns en tydlig struktur/styrmodell inkl. styrprinciper och planer för kommunens styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet.*

Vår bedömning baseras framförallt på:

Kommunens övergripande styrmodell/struktur ger en relativt tydlig logik för hur det ska skapas en röd tråd i målstyrningen, från visionen till konkreta aktiviteter i nämndernas verksamheter. Som grund till att skapa en tydlig arbetsordning för olika moment finns kommunens styrmodell som beskriver hur kommunens mål- och budgetprocess ska bedrivas. Styrmodellen ger kommunstyrelsen goda förutsättningar för en effektiv styrning av kommunens verksamhet och ekonomin.

Vi anser dock att kommunstyrelsen bör förtydliga och konkretisera sin roll samt hur de tolkar sitt uppdrag gällande styrning och ledning i förhållande till reglementet, ekonomistyrningsprinciperna och de strategiska målen samt vilka aktiviteter de genomför utifrån detta. Detta gäller framförallt uppsiktsplikten (mer om detta i kommande avsnitt längre ner i rapporten). Vi vill betona att ovanstående bedömning avser tillgång och ändamålsenlighet av strukturer och system avseende styrning och ledning ur en formell aspekt. Hur vi ser på tillämpning och effektivitet av strukturer/modellen i praktiken redogör vi senare i rapporten.

## Har kommunstyrelsen säkerställt att styrmodellen tillämpas i och efterlevs på ett tillfredsställande sätt? Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en tydlig koppling mellan mål- och budgetprocess?

### Styr- och budgetprocess

Som tidigare beskrivits består Tidaholm kommuns styrmodell av två delar, ett styr- och ledningssystem samt styr- och budgetprocessen. Den första har beskrivits i tidigare kapitel.

Styr- och budgetprocessen beskriver mer konkret kommunens instrument för ledning och styrning av den kommunala verksamheten. Processen illustreras och beskrivs med hjälp av ett årshjul, se figur 2.

Av årshjulet framgår olika steg i budgetprocessen samt hur tidslinjen med att ta fram en ny budget ser ut. Styr- och budgetprocessen beskriver också koppling mellan mål- och budgetprocess. Enligt processen ska budget och strategiska mål ska hanteras gemensamt.



Figur 2 (Källa: Tidaholms kommun)

Vilka som ska ingå i den årliga budgetberedningen och hur den ska arbetas fram bestäms enligt gällande riktlinje av kommunstyrelsen.

Enligt interna dokument och företrädare för ks har budgetberedningen inför 2021 skett gemensamt med samtliga partier i fullmäktige. Men inför budgetarbetet 2022 går majoriteten respektive opposition fram med eget budgetförslag.

Av våra intervjuer framkommer att politiken lägger ett budgetförslag med sina respektive prioriteringar och det blir därefter tjänstemännens uppgift att visa om pengarna räcker till att uppnå de mål som politiken föreslår. Det råder dock en något delad uppfattning av våra intervjuade i hur stort fokus som faktiskt läggs på målen i budgetarbetet.

Av kommunens ekonomistyrningsprinciper framgår att respektive nämnd ansvarar för att beslutade mål och åtaganden uppnås inom tilldelad budgetram och att nämndens verksamhet ryms inom den budget som fullmäktige fastställt.

Vidare framgår att: *"De mål som upprättas för nämnderna skall vara realistiska så att de resurser som ställs till verksamheternas förfogande kan uppfylla målen. Mål och medel skall harmoniera. De beslut som nämnden fattar och rör nämndens ekonomi kommande år bör fattas i samband med budgeten för att se en tydlig helhet av budgeten."*

Omdisponering av medel under löpande år inom budgetramen beslutas av respektive nämnd. Enligt principerna ska omdisponering mellan nämnders budgetramar ske med stor försiktighet. Om medel ska flyttas mellan nämnder under löpande år sker detta med en bokning av kostnader och intäkter i redovisningen.

Varje nämnd är ansvarig att i slutet av verksamhetsåret redovisa resultat av deras mål- och resultatanalys för kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen fattar därefter beslut om fördelning av över- och underskott. Nämnden får disponera ev. ackumulerat överskott. Överskottet får endast användas för kostnader av ej återkommande karaktär och inte för att finansiera årligen återkommande utgifter. Nämnden skall före beslut om uttag från överskott beakta årets resultat. För ett årligt uttag överstigande 0,5 mnkr krävs dock alltid kommunstyrelsens medgivande.

### Budgetram och resursfördelning

Enligt gällande styrprinciper får varje nämnd en budgetram för hela sitt verksamhetsområde. Budgetramen motsvarar nämndens förväntade nettokostnader. Kostnader för centrala overheadkostnader ingår inte i nämndernas budgetram. Nämnden i sin tur fördelar budgetram inom sina verksamheter. Nivån på budgetram till respektive nämnd bygger på referenskostnader, genomsnittskostnader för kommungrupp samt volym beräknad enligt årligen uppdaterade befolkningsprognoser.

Budgetram baseras på:

+ resursfördelningsmodell	(prislapp (referenskostnad inkl. prisjustering) x volym, alt. budgetuppräknig)
+ verksamhetsförändringar	(för flytt av verksamheter mellan nämnder)
+ riktade budgetprioriteringar	(motsvarande medel tillförs nämndens budgetram).
+ kommunens riktade budgetprioriteringar	(centralt budgeterade medel – kompensation efter utförande)
+ riktade anpassningar	(riktade anpassningar som är rampåverkande, utöver ambitionsnivåer
+ extra medel	(extra generella stadsbidrag, till exempel Budgetproposition 2021 (BP21))
<b>= Budgetram</b>	

Tabell 1: (Källa: Strategisk plan och budget)

Resursfördelning via referenskostnader och volym tillämpas i sin helhet för BUN, SON och KFN och delvis för SBN. Referenskostnader (prislappen) justeras för vissa verksamheter utifrån kostnadsambitionsnivåer. Exempelvis var prislappen år 2021 för särskolan ca 46 % högre och turistverksamhet ca 24 % lägre än referenskostnad. Budgetram till kommunstyrelsen sker genom traditionell budgetuppräknig.

Utöver tilldelning via resursfördelningen sker tilldelning för verksamhetsförändringar samt via riktade budgetprioriteringar. Det finns två olika sorters riktade budgetprioriteringar; satsningar som tillförs nämnden utöver resursfördelningen och kommunens övergripande riktade budgetprioriteringar som ligger centralt budgeterade på kommunstyrelsen, men där en eller flera nämnder kan vara utförare av uppdraget.

## Bedömning

*Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte säkerställt att det finns en tydlig koppling mellan mål- och budgetprocess, vilket innebär att styrmodellen/styrprinciper inte tillämpas i enlighet med styrande dokument.*

Vår bedömning baseras på;

Enligt nuvarande principer är det kommunstyrelsen som bestämmer hur beredningsprocessen för budgeten ska hanteras. Vi kan konstatera att hanteringen har varierat de senaste åren avseende budgetberedningens utformning.

En kommunal budget är i mångt och mycket baserad på politiska prioriteringar så att de styrande och opposition lägger fram olika förslag är inte fel i sig. Om förändring sker från

år till år hur budgetprocessen hanteras är det vår uppfattning att processen riskerar tappa fart och minskad möjlighet till att se en tydlig förändring över tid.

Det är svårt att urskilja olika typer av mått i kommunens målarbete. Det är otydligt om de berör resurs, process eller resultat samt om de är mått som kommunen själv helt kan råda över eller om de är mer av informationsmått (mått som kommunen själv har liten möjlighet att påverka). Många mål utgörs av rena aktiviteter. Mätbarheten på de mål som fastställs är inte alltid säkerställd.

Kommunens nuvarande resursfördelningsmodell antogs av fullmäktige år 2016 och är en reviderad version av kommunens tidigare modell. Fördelningsmodellen ger i teorin goda förutsättningar för effektiv resursfördelning och god ekonomistyrning. Utmaningen är genomförandet. Verksamheterna är tveksamma till modellen och anser att den inte är helt ändamålsenlig och lätt att tillämpa i praktiken då ersättning inte ges för annat än en genomsnittlig ambitionsnivå, men målen kan ibland vara högre satta. Vi delar uppfattningen att kopplingen mellan politiska mål och medel inte är tydlig och det är svårt att se hur de harmoniserar med varandra.

Enligt nuvarande styrmodell föreslår ks (kf beslutar) mål, strategier och indikatorer för kommunövergripande mål. Till varje strategiskt mål finns en processägare (en nämnd), var uppgift är att analysera och sammanställa måluppfyllelse av målen de ansvarar för. Varje nämnd beslutar i sin tur om egna nämndmål. Målen ska bidra till förverkligandet av kommunfullmäktige strategiska mål. Beslutad styrmodell tillämpas och efterlevs inte på ett tillfredsställande sätt. Detta gäller främst arbetet med strategier, nämndmål, mått och indikatorer. Årliga ändringar av mål, strategier och indikatorer försvårar både styrningen och uppföljningen. Kommunstyrelsen bör därför arbeta för att strategierna som beslutas av fullmäktige ska hålla över längre tid, exempelvis över en mandatperiod. För att få en tydligare röd tråd i den slutliga måluppfyllelsen uppmanar vi kommunstyrelsen att överväga att processägaren istället är den som beslutar om vilka mål som slutligen ska bidra till det strategiska målet.

Vi har i vår granskning tagit del av resursfördelningens uppbyggnad de senaste 5 åren. Vi kan av underlaget konstatera att budgetramens uppbyggnad, eller hur den presenteras i budgeten, varierat över tid. Exempelvis beskrivs ett år att en del av ramen räknas fram av pris/volymförändringar, men denna post finns inte med nästkommande år. Vår uppfattning är att även resursfördelningsmodellens delar och hur den presenteras bör vara konsekvent över tid för att nämnderna ska kunna ha en möjlighet att förstå dess uppbyggnad och därmed enklare skapa en acceptans för modellen.

**Har kommunstyrelse säkerställt en tillfredsställande uppföljning, utvärdering och rapportering av kommunens ekonomi och verksamhet? Har kommunstyrelse säkerställt att nödvändiga åtgärder vid ev. budgetavvikelser och/eller bristande måluppfyllelser det vidtas i god tid? Följs verkställande och effekter av vidtagna åtgärder?**

Kommunstyrelsen har i dagsläget ett antal kanaler att använda för att arbeta med uppföljning och utvärdering av läget i kommunen som hjälper dem att agera utifrån sin uppsiktsplikt, vilka beskrivs översiktligt nedan:

**Intern kontroll och styrning**

Av reglementet för intern kontroll framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att det finns en god intern kontroll inom kommunens verksamheter. Nämnderna ska årligen lämna in en utvärdering av sitt arbete med intern kontroll till kommunstyrelsen. I samband med detta faller det på kommunstyrelsen att följa upp och vid behov revidera kommunens process för intern kontroll.

Under 2021 har kommunstyrelsen behandlat nämnderna och bolagens uppföljning i januari och det har konstaterats att samtliga nämnders intern kontrollplan är framtagna utifrån de anvisningar som finns i reglementen och riktlinjer för intern kontroll. Kommunstyrelsen har inför beslutet fått del av en uppföljningsrapport författad av kommunledningsförvaltningen med bedömningar av nämndernas arbete.

**Ekonomiska rapporter**

Som tidigare beskrivits framgår av ekonomistyrningsprinciperna när nämnderna ska redovisa resultat av verksamhet och ekonomi till kommunfullmäktige respektive kommunstyrelsen. Utöver den formellt beslutade uppföljningen har kommunstyrelsen beslutat om månadsuppföljningar gällande ekonomi från nämnderna till styrelsen.

**Presidie möten, 4 ggr/år.**

Kommunstyrelsens presidium träffar nämndernas motsvarighet fyra gånger per år. Dessa möten sker två gånger på våren och två gånger på hösten. Mötena sker i dialogform och är inte formaliserade. Det förs inga formella protokoll men minnesanteckningar från dessa träffar. Enligt de intervjuade så diskuteras här både ekonomi och måluppfyllelse samt hur nämnderna beräknar att de klarar sitt grunduppdrag för året. Även de kommunala bolagen ingår i uppföljningsdialogerna.

Enligt kommunstyrelsens ordförande kan det utifrån dessa möten föranleda att styrelsen ber två nämnder träffas om de delar gemensamma problem. Ett exempel som lyfts fram är

bildandet av samhällsbyggnadsnämnden där kommunstyrelsen via dessa dialoger insåg att det fanns ett behov av sammanslagning av miljönämnd och teknisk nämnd till en nämnd. Då dessa möten inte protokollförs kan vi inte utläsa vilka, eller om, beslut som fattats utifrån detta.

**Årsredovisning/delårsrapport**

Enligt kommunstyrelsens reglemente ska de två gånger per år redovisa till fullmäktige hur samtliga verksamheter utvecklats mot bakgrund av fastställda mål och hur den ekonomiska ställningen under budgetåret. Nämnderna ska samtidigt redovisa hur de fullgjort sina uppdrag som lämnats i reglementet, vilket innebär att uppdrag som även regleras i lagstiftning rapporteras ska följas upp. I praktiken görs detta i samband med delår- och årsredovisning. Vi kan av vår granskning konstatera att både ekonomiskt utfall och mål följs upp vid dessa tillfällen.

**Nämndernas mål och riskanalys**

Den strategiska planen och budget följs upp genom årsredovisningen. I årsredovisningen redovisas för varje strategiskt mål en analys som beskriver de resultat, förändringar och lärdomar som vuxit fram tack vare årets arbete. Analysen är sammanställd av kvalitets- och utvecklingsledare och baseras på nämndernas egna beskrivningar över sin måluppfyllelse och hur de sammanfattat året.

Kommunen använder sig i dagsläget av Stratsys, vilket är ett hjälpmedel för att visualisera beslutade mål och strategier och göra detta tydligt.

**Verkställighet av beslut**

Kommunledningsförvaltningen tar på uppdrag av kommunstyrelsen årligen fram en sammanställning om beslut som fattats av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige och som ej verkställts. Detta ska underlätta för kommunstyrelsen att följa upp hur beslut verkställs och anses vara en del i kommunstyrelsens uppföljningsfunktion. Av rapporten får kommunstyrelsen ta del av aktuell status för de fattade besluten och vilken nämnd som ansvarar för ärendet.

Rapporterna involverar inte pågående investeringsprojekt, motioner och medborgarförslag då de redovisas separat.

**Anmälan av delegationsbeslut.**

Kommunstyrelsen tar månatligen in information om anmälan av fattade delegationsbeslut från kommunledningsförvaltningen. Av nämndernas reglemente framgår att *"beslut som fattas med stöd av delegation ska månadsvis anmälas till styrelsen"*.

Följer vi kommunstyrelsens protokoll kan vi se att det varje månad sker redovisningar av

delegationsbeslut, men i de fall det gäller från andra nämnder och inte kommunledningsförvaltningens personal, så rör det anställningar av personal.

### **Ärendeberedning**

Enligt kommunstyrelsens reglemente ska de bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige i enlighet med kommunallagen. Det ingår även att avgöra hur dessa ska beredas om fullmäktige inte bestämt annat.

### **Kommunstyrelsens agerande vid avvikelser riktat mot nämnderna**

Av beslut från kommunstyrelsen daterat 2019-10-02 framgår att nämnderna, utöver de befintliga månads- och delårsrapporterna, månadsvis ska rapportera en uppdaterad helårsprognos till kommunstyrelsen. Rapporteringen ska pågå tills beslutet upphävs. Kommunstyrelsen beslutade även att uppdra till nämnderna att, i samband med de månadsvisa rapporterna, redovisa och uppdatera åtgärdsplaner för att nå budget i balans.

Vi kan av protokollen därefter följa hur kommunstyrelsen har följt detta beslut och hur de i övrigt har agerat kopplat till sin uppsiktsplikt under framförallt 2020 (se bilaga 1).

Av vår genomgång kan vi konstatera kommunstyrelsen under året har agerat mot framförallt social- och omvårdnadsnämnden och barn- och utbildningsnämnden. I mars 2020 har kommunstyrelsen diskuterat att starta tillsynsärende mot nämnderna då dessa inte förväntas hålla budget. Nämnderna har därefter följts under året. Bland har kommunstyrelsen kallat till sig socialnämndens presidium för diskussion om det allvarliga läget gällande nämndens ekonomi.

I april 2020 har social- och omvårdnadsnämnden kommit in med en begäran om att kommunstyrelsen ska göra en genomlysning av nämndens verksamhet och kostnader. Styrelsen har beslutat att skicka tillbaka begäran med hänvisning till reglementet att det är nämndens ansvar att genomföra detta.

Av våra intervjuer framkommer att anställningsrestriktioner som fattats av kommunstyrelsen inte följts av barn- och utbildningsnämnden. Vi kan inte se av protokollen att styrelsen gått in och agerat mot detta.

Det finns i dagsläget inga fasta kriterier för när/om kommunstyrelsen ska agera mot en nämnd eller ej. Detta blir enligt de intervjuade en fråga som får avgöras från fall till fall. Fastslagna ekonomistyrningsprinciper talar inte om när en åtgärdsplan ska upprättas från nämnderna, eller när kommunstyrelsen ska begära in en sådan.

Principerna beskriver att om den beslutade ramen visar att nämnden i första hand ska vidta åtgärder för att omdisponera tillgängliga resurser inom nämndens samlade budgetram och därefter i andra hand hos kommunfullmäktige aktualisera behov av att ändra mål och inriktning för verksamheten.

### **Bedömning**

*Vår bedömning är att kommunstyrelsen i huvudsak säkerställt en tillfredsställande uppföljning, utvärdering och rapportering av kommunens ekonomi och verksamhet. Vi bedömer dock att man inte agerar tillräckligt snabbt samt att verkställighet av eventuella beslut inte är tillräckliga och fullföljs inte.*

Vi baserar vår bedömning på:

Det finns idag en fastställd struktur för uppföljning av nämndernas mål- och resultat. Vår granskning visar på att kommunstyrelsen har tillräcklig uppföljning av nämndernas ekonomiska utveckling under året via flera olika kanaler. Vi kan konstatera att kommunstyrelsen agerar mot nämnderna vid budgetunderskott. Återkommande beslut vid styrelsens möten är ekonomisk uppföljning och beslut fattas om att nämnderna ska komma in med en budget i balans. Vi anser att kommunstyrelsen har tillräckligt med information för att agera vid avvikelser. Vi noterar dock att man inte alltid agerar i tid och konsekvent samt inte följer upp verkställighet av nämndernas åtgärdsplaner. Vi anser därför konkretisering av kommunstyrelsens uppdrag utifrån uppsiktsplikten skulle underlätta hanteringen för kommunstyrelsen och skapa en tydlighet för att nämnderna vet hur styrelsen agerar.

Vår granskning visar att kommunstyrelsen inte följer upp de strategiska målen och nämndernas verksamhetsmål i tillräcklig utsträckning. Enligt vår uppfattning är det inte tillräckligt tydligt hur kommunstyrelsen själva bedömer de strategiska målen uppfyllnad i årsredovisning samt delårsrapporten. Enligt kommunallagen omfattar uppsiktsplikten både ekonomi och verksamhet. Vi anser även att kommunstyrelsen inte agerat mot nämnderna i samma omfattning vid bristande måluppfyllelse av verksamhetsmål som när det handlar om ekonomi.

Vi kan även konstatera att det enligt protokoll skett dialogmöten mellan kommunstyrelse och nämnd, men som vi tidigare varit inne på är dessa inte formaliserade på det sättet att det förs protokoll och det går därför inte uttala sig om vad dessa faktiskt leder till. Vi anser att presidieträffarna i sig är ett bra verktyg för kommunstyrelsen men vi uppmanar dem att överväga att formalisera dem i de fall de fungerar som underlag för beslut.

# BILAGOR

## Bilaga 1 - Kommunstyrelsens protokoll

Datum	Ärenden
<u>Protokoll 2020-01-08</u>	Kommunstyrelsen beslutar att införa anställningsrestriktioner inom kommunen där respektive förvaltningschef måste godkänna anställningar.
<u>Protokoll 2020-03-04</u>	Kommunstyrelsen informeras om att barn- och utbildningsnämnden samt social- och omvårdnadsnämnden befarar stora underskott även 2020. Det framgår att till nästa sammanträde kommer kommunalrådet att föreslå kommunstyrelsen besluta att initiera tillsynsärenden över nämnderna.
<u>Protokoll 2020-04-01</u>	<p>Vid mötet beslutar kommunstyrelsen att godkänna Tidaholms kommuns årsredovisning. Där framgår bland annat att 2 av 10 strategiska mål nås.</p> <p>Vid samma möte beslutas att barn- och utbildningsnämnden senast den 15 maj 2020 ska inkomma med en skriftlig redogörelse över följande punkter:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hur beredde barn- och utbildningsnämnden ärendet verksamhetsplan och budget för år 2020?</li> <li>• Hur kommer barn- och utbildningsnämnden arbeta för att säkerställa en ändamålsenlig organisation?</li> <li>• Hur kommer barn- och utbildningsnämnden arbeta för en långsiktig planering och strategisk utveckling av verksamheten?</li> <li>• Hur kommer barn- och utbildningsnämnden arbeta för att säkerställa en god arbetsmiljö för personalen?</li> </ul> <p>Samt att social- och omvårdnadsnämnden senast den 20 maj 2020 ska inkomma med en skriftlig redogörelse över följande punkter: – Hur arbetet med åtgärder för att nå en budget i balans har fortskridit under 2019 och början av 2020?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hur nämnden under 2020 avser att arbeta med åtgärder samt fatta nödvändiga beslut för att nå en budget i balans?</li> </ul> <p>Ytterligare ett beslut fattas vid mötet då social- och omvårdnadsnämnden kommit in med en begäran om att kommunstyrelsen ska göra en genomlysning av nämndens verksamhet och kostnader. Styrelsen har beslutat att skicka tillbaka begäran med hänvisning till reglementet och att det är nämndens ansvar att genomföra detta.</p>
<u>Protokoll 2020-05-06</u>	Beslut fattas att begäran in åtgärdsplaner från samtliga nämnder som uppvisar underskott mot budget, oavsett orsak till underskottet.
<u>Protokoll 2020-05-13</u>	<p>Under mötet har beslut fattats om att föreslå social- och omvårdnadsnämnden att snarast, dock senast 30 juni, ta fram en risk- och konsekvensanalys på att minska nämndens personalkostnader motsvarande 20 årsarbetare samt att besluta om åtgärden och verkställa beslutet.</p> <p>I underlaget framgår att under 2019 och början av 2020 har inga åtgärdsplaner från social- och omvårdnadsnämnden inkommit till kommunstyrelsen med åtgärder för att nå en budget i balans.</p>
<u>Protokoll 2020-06-10</u>	<p>Av protokollet framgår att kommunstyrelsen har kallat till sig social- och omvårdnadsnämndens presidie till ett dialogmöte kring den ekonomiska situationen och uppföljning av det pågående tillsynsärendet. Det framgår även att åtgärdsplaner inte kommer innebära budget i balans och att samhällsbyggnadsnämnden inte kommit in med åtgärdsplan.</p> <p>Beslutet som fattas blir att kommunstyrelsen uttalar att de mycket allvarligt på den ekonomiska situationen och att uppmana nämnderna att arbeta vidare med anpassningar för att nå en budget i balans.</p>

<p><u>Protokoll 2020-08-12</u></p>	<p>Beslut fattas att godkänna barn- och utbildningsnämndens svar på tillsynsärende avseende punkt 1-3. Komplettering begärs dock hur nämnden kommer att arbeta för att säkerställa en god arbetsmiljö för personalen.</p> <p>Vid samma möte beslutas också att till social- och omvårdnadsnämnden skicka tillbaka ärendet och hur de avser att arbeta med åtgärder samt fatta nödvändiga beslut för att nå en budget i balans.</p>
<p><u>Protokoll 2020-08-19</u></p>	<p>Vid mötet beslutas att kommunstyrelsen ska föreslå fullmäktige besluta att ge kommunstyrelsen rätt att fatta övergripande ekonomiska beslut gällande social- och omvårdnadsnämndens verksamhet i syfte att nå en budget i balans till och med 2020-12-31.</p>
<p><u>Protokoll 2020-10-14</u></p>	<p>Under mötet fattas beslut om delårsredovisning. Det föranleder inga ytterligare beslut som inte tidigare gäller. Kommunstyrelsen har informerats om aktuellt läge gällande ekonomi och verksamhetsmål. Av protokollet framgår inte den förväntade måluppfyllelse avseende verksamhetsmål.</p>
<p><u>Protokoll 2021-01-13</u></p>	<p>Kommunstyrelsen beslutar att lägga barn-och utbildningsnämndens svar på tillsynsärende rörande arbetsmiljö till handlingarna.</p>
<p><u>Protokoll 2021-04-07</u></p>	<p>Under mötet behandlas årsredovisning för 2020. Kommunstyrelsen beslutar under mötet att styrelsens och nämndernas överskott respektive underskott i driftsredovisningen balanseras i ny räkning.</p> <p>Uppföljningen av kommunfullmäktiges strategiska mål visar att kommunen delvis uppnår vart och ett av de 11 strategiska mål som fullmäktige beslutat om.</p> <p>Under mötet informeras också om att samtliga nämnder förutom samhällsbyggnadsnämnden prognosticerar en budget i balans för året och beslut fattas om att nämnden ska uppdatera och komplettera sina anpassningsåtgärder avseende 2021.</p>



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL”), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) to learn more.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our global network of member firms and related entities in more than 150 countries and territories (collectively, the “Deloitte organization”) serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte’s approximately 330,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.com](http://www.deloitte.com).

Our advice is prepared solely for the use of the client. You may not disclose it or its contents to any other person without our prior written consent. No other person may rely on the advice and we accept no responsibility to any other person.

© 2021 For more information, contact Deloitte AB.