

Granskning av budgetprocessen

Rapport
Arvika kommun

KPMG AB

2023-11-02

Antal sidor 21

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	6
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	6
2.2	Revisionskriterier	7
2.3	Metod	7
3	Resultat av granskningen	9
3.1	Budgetprocessen i Arvika kommun	9
3.2	Verksamhetsmål och ekonomiska mål	18
3.3	Revidering av budget mellan åren och resursfördelningsmodell	20
3.4	Struktur för uppföljning och hantering av avvikelser	22
4	Slutsats och rekommendationer	27

1 Sammanfattning

KPMG har av Arvika kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska om kommunen bedriver en ändamålsenlig budgetprocess. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen bedriver en ändamålsenlig budgetprocess. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen under 2022 bedrivit en i huvudsak ändamålsenlig budgetprocess.

Vi bedömer att det finns styrande dokument som anger ansvar och uppdrag på övergripande nivå för de olika funktioner som medverkar i budgetprocessen. Dock anser vi att det finns anledning att förtydliga utskottens roll kontra kommunstyrelsens roll som nämnd i budgetprocessen. Numera finns även en socialnämnd och även dess roll bör beaktas.

Vi bedömer vidare att det finns en tydlig koppling mellan riktlinjerna, tidplanen för budgetprocessen och hur processen genomförs i praktiken. Emellertid saknas moment i processen som involverar kommunens politiska organ – kommunstyrelsen och utskotten samt nämnderna.

Vi bedömer att det av reglemente och tidplan framgår att mål och indikatorer ska fastställas under budgetprocessen, även om det av dokumenten inte framgår tydligt att verksamhetsmål och ekonomiska mål ska ha inbördes samband.

Vi bedömer att det inte framgår av kommunens styrande dokument hur budget ska revideras mellan åren, eller om någon resursfördelningsmodell ska användas. Dock finns ett inarbetat arbetssätt för revidering och fördelning av budget som största del bygger på den budgettram som finns i flerårsplanen för det aktuella budgetåret, verksamheternas beskrivningar av behov av utökningar samt effektiviseringskrav.

Vi bedömer att kommunstyrelsens och utskottens ansvar för uppföljning fastställs genom styrande dokument och att de anger ansvar, former och frekvens för ekonomisk

och verksamhetsmässig uppföljning. Den uppföljning vi har granskat följer även beslutad struktur. Vi bedömer även att det finns styrande dokument som ställer krav på åtgärder vid avvikelser från ekonomiska och verksamhetsmässiga mål. I detta sammanhang bedömer vi att det finns behov av att förtydliga vilken roll utskotten har i förhållande till kommunstyrelsen när det gäller att besluta om åtgärder och uppdrag vid prognosticerade underskott och avvikelser.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra roll, ansvar och uppgift för de funktioner som enligt tidplanen deltar i budgetprocessens olika steg.
- Överväga att under processen ge utrymme för yttrande, konsekvensanalys eller liknande för de politiska forumen styrelse, nämnd och utskott, samt i samband med det förtydliga utskottens kontra kommunstyrelsens roll som nämnd i budgetprocessen.
- Komplettera beslutsunderlagen i budgetprocessen för att åstadkomma en tydligare bild av resursbehoven samt fortsätta det påbörjade arbetet med en demografiskt baserad resursfördelningsmodell. Tydliggöra ansvaret för kommunstyrelsen respektive utskotten för att besluta om åtgärder kopplat till mål- och budgetavvikelser.

2 Bakgrund

Vi har av Arvika kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska om kommunen bedriver en ändamålsenlig budgetprocess. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Budgetprocessen är navet i kommunens styrning och resursfördelning till verksamheterna. Enligt kommunallagen ska kommuner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. En budget ska upprättas årligen och den ska upprättas så att intäkter överstiger kostnader. Budgetprocessen är central i kommunens styrning och resursfördelning till sina verksamheter. En väl fungerande budgetprocess och budgetföljsamhet stärker kommunens förutsättningar för att uppnå god ekonomisk hushållning.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens budgetprocess behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen har syftat till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig budgetprocess på kommunövergripande nivå.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Finns styrande- och stödande dokument samt fastställda former för arbetet med budget, ekonomiska uppföljning och avrapportering?
- Hur ser den övergripande budgetprocessen ut?
- Hur kopplas verksamhets- och ekonomiska mål ihop i budgetprocessen?
- Finns resursfördelningsmodell för fördelning av budget?
- Hur revideras budgeten mellan åren?

- Hur förankras budgeten i organisationen?
- Hur fungerar budget och budgetprocessen som styrinstrument?
- Finns struktur och organisation för uppföljning av budget?
- Analyseras och hanteras budgetavvikelser?

Granskningen har omfattat kommunstyrelsens budgetprocess för hela kommunen. Vi har i granskningen så långt möjligt, givet tidpunkten för granskningens genomförande, fokuserat på de aktiviteter och beslut som genomförts under 2023.

Sådana aktiviteter och beslut som enligt kommunens process genomförs under hösten har vi granskat för 2022 medan de aktiviteter som genomförs under våren har granskats för 2023. När det gäller uppföljning har granskningen avsett delårsrapport och årsredovisning för 2022 samt månadsuppföljning för 2023.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tillämpbara interna regelverk och policys och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av styrande och stödjande dokument, protokoll och beslutsunderlag avseende planering och uppföljning.
- Intervjuer har genomförts med:

Kommunstyrelsens presidium

Ordförande för utskottet för lärande och stöd

Ordförande för utskottet för vård och omsorg

Kommundirektör

Biträdande kommundirektör

Ekonomichef

Verksamhetschef lärande och stöd

Verksamhetschef vård och omsorg

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att faktakontrollera rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Budgetprocessen i Arvika kommun

3.1.1 Styrande dokument avseende budgetprocessen

3.1.1.1 Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Kommunens riktlinjer för god ekonomisk hushållning (reviderad 2022-06-27 av kommunfullmäktige) lägger grunden för budgetarbetet i kommunkoncernen. Där framgår att verksamhet och ekonomi ska bedrivas med hänsyn till god ekonomisk hushållning och långsiktighet. I dokumentet redovisas ekonomiska mål för kommunens samlade verksamhet samt riktlinjer avseende ekonomisk planering, resultatutjämningsreserv samt roll- och ansvarsfördelning.

Av avsnittet som tar upp ekonomiska mål framgår att kommunen över en femårsperiod ska redovisa ett positivt resultat motsvarande 1,5 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag för samma period. Investeringar inom en planperiod ska finansieras av resultat och avskrivningar medan kommunens likviditet kan tas i anspråk under perioder med utökat investeringsbehov.

I den del av dokumentet som rör ekonomisk planering beskrivs grundläggande principer för budgetprocessen. Dokumentet anger att verksamhetsplanering löper över en rullande treårsperiod och att fullmäktige senast i juni månad varje år antar strategisk plan med övergripande mål och inriktning, finansiella mål samt drift- och investeringsramar för planperioden. Om förutsättningarna förändrats väsentligt kan budgeten justeras och fullmäktige fatta ett nytt budgetbeslut under hösten.

Den strategiska planen ska ligga till grund för förslag till verksamhetsplaner samt internbudget. Verksamhetsplanerna arbetas fram av nämnder och kommunstyrelsens utskott och utgör respektive verksamhets planeringsinstrument. De utgör även en återrapportering avseende hur fullmäktiges uppdrag ska uppnås. Vidare anges att verksamhetsplanerna ska fastställas i november av kommunstyrelsen och därefter

redovisas för kännedom till fullmäktige. Beträffande de kommunala bolagens verksamhetsplaner ska dessa fastställas av respektive styrelse och därefter redovisas för kännedom till fullmäktige i november.

Riktlinjerna tar även upp riktlinjer för resultatutjämningsreserven (RUR) som regleras av 11 kap. kommunallagen. Enligt dokumentet ska beslut om kommande års reservering till RUR fattas av fullmäktige i samband med budgetbeslut eller vid fastställande av årsredovisningen.

Vidare konstateras att medel från RUR i vissa fall kan användas för att hantera åtgärder i verksamheterna förutsatt att skatteutveckling och prognosticerat resultat medger det.

I dokumentet redovisas även former för uppföljning. Det framgår att ekonomisk och verksamhetsmässig uppföljning med helårsprognos ska ske efter mars månad, delårsbokslut efter augusti månad och därpå årsredovisning. Fullmäktige och kommunstyrelse kan därtill besluta om särskild uppföljning för specifika nämnder eller styrelser. Det framgår även att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen kan besluta om särskilda verksamhets- och ekonomiuppföljningar för nämnder och styrelser.

Vidare redogör riktlinjen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt och ansvaret att samordna uppföljning samt att nämnder och styrelse ska vidta de åtgärder som krävs för att hålla sig inom beslutad ram.

Slutligen beskrivs roll- och ansvarsfördelning avseende budgetprocessen för kommunfullmäktige, nämnder och styrelser enligt följande:

- Kommunfullmäktige fastställer mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning samt godkänner alla eventuella ändringar och avvikelser från mål och riktlinjer.
- Kommunstyrelsen har uppsiktsplikt över kommunens samlade ekonomi och verksamhet samt tillser att beslutade mål och riktlinjer efterlevs. Kommunstyrelsen samordnar och leder arbetet med budget, uppföljning och årsredovisning.

- Nämnder och styrelser ansvarar för att fullmäktiges beslutade mål och ekonomi för respektive verksamhet följs. Därtill ska nämnderna följa verksamhetens utveckling och anslagsförbrukning och vidta åtgärder som krävs för att ha en ekonomi i balans.

3.1.1.2 Reglemente

I kommunstyrelsens reglemente (reviderat 2022-12-21) utpekas ansvar med bäring på budgetprocessen och uppföljning. Där framgår sammanfattningsvis följande:

Kommunstyrelsen ansvarar för att samordna utformningen av strategiska mål, riktlinjer och ramar för kommunens samlade verksamhet. Styrelsen upprättar budgetförslag, årsredovisning och delårsrapport i enlighet med lagen om kommunal bokföring och redovisning. Reglementet anger hur styrelsen ska tillämpa sin uppsiktsplikt och till fullmäktige rapportera verksamhetsuppföljning och ekonomisk ställning.

Därtill ska kommunstyrelsen utse ett budgetberedande organ (budgetberedningen) som är samma sju ledamöter och sju ersättare som utgör kommunledningsutskottet.

Det ankommer även på kommunstyrelsen att utse en ordförande och två vice ordförande till budgetberedningen. Budgetberedningen ska, med stöd av ekonomistaben, ta fram underlag för strategisk plan och budget samt bereda övergripande budgetfrågor, exempelvis skattesats. Inför att budgetberedningens budgetförslag hanteras av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige ska beredningen upprätta ett protokoll. Utöver budgetberedningens sju ordinarie ledamöter och ersättare får de fullmäktigepartier som inte har en ordinarie plats i budgetberedningen utse varsin observatör som deltar vid budgetberedningens sammanträden. Observatörerna har yttranderätt men inte förslagsrätt.

Vidare stipuleras former för kommunstyrelsens uppföljning där det framgår att kommunstyrelsen bland annat ska följa upp att av kommunfullmäktige fastställda mål och ekonomi följs upp i nämnderna, att kommunens förvaltning sköts ekonomiskt samt tre gånger årligen rapportera till fullmäktige hur verksamheterna utvecklas i förhållande till beslutade mål och budget.

Utskottens uppdrag utgörs bland annat av löpande politisk styrning, prioritering och fördelning av resurser, uppföljning av verksamhetsmål, ekonomi och uppdrag från kommunstyrelse och kommunfullmäktige samt att säkerställa genomförandet av fullmäktiges uppdrag. Av reglementet framgår också att utskottet inte har ställning som nämnd, och därmed enbart svarar för ärendeberedning och verksamhetsuppföljning samt fattar beslut på delegation från kommunstyrelsen.

3.1.1.3 Tidplan

Den årliga budgetprocessen i Arvika kommun följer i stort sett samma struktur från år till år. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av tidplanen för framtagandet av strategisk plan 2024-2026. Intervjuade uppger att tidplanerna brukar fastställas av kommunstyrelsen under hösten inför kommande budgetprocess, men att så inte skedde med aktuell tidplan.

I planen redovisas tidpunkt för de olika momenten i budgetprocessen samt vilka organ och tjänstepersoner som medverkar i respektive moment. Av dokumentet framgår inte vilken roll/uppgift de olika organen eller tjänstepersonerna har vid de olika momenten. Samtliga intervjuade anser emellertid att budgetarbetet är en upparbetad process med rutinmässiga former som berörda känner till alternativt kan fråga de som medverkat tidigare.

3.1.2 Den övergripande budgetprocessen

Nedan följer en genomgång av budgetprocessen utifrån de i tidplanen angivna momenten, iakttagelser i samband med intervjuer samt fattade beslut avseende 2023 års budgetprocess.

3.1.2.1 Process under våren 2023

Januari-mars

Budgetupptakten utgörs av den årliga allmänpolitiska debatten på kommunfullmäktiges januarisammanträde där fullmäktigepartierna lyfter prioriteringar och satsningar inför det kommande året utifrån partipolitisk agenda. Av intervjuer framgår att debatten

anses vara ett bra forum för att lyssna in politiska viljeyttringar men att den inte har någon direkt påverkan på budgetberedningens arbete. Två månader senare, i slutet på mars, genomförs strategidagar som av intervjuade förtroendevalda och tjänstepersoner beskrivs som ett viktigt forum där verksamhetsbehov och förutsättningar avseende kommande verksamhetsår lyfts i dialogform genom föredragningar från kommunledning och andra tjänstepersoner.

Målsättningen med dagarna uppges vara att definiera lokala och omvärldsmässiga utmaningar och möjligheter på övergripande nivå och att medvetet lyfta diskussionen från enskilda äskanden. Till dagarna tas underlag fram för att belysa övergripande perspektiv och förutsättningar för verksamheterna. Efter strategidagarna får kommundirektören i uppdrag att tillsammans med förvaltningen undersöka möjliga effektiviseringar och konkreta behov hos verksamheterna som underlag till kommande budgetberedning.

På strategidagarna deltar cirka 40 personer. Här ingår bland annat kommundirektörens ledningsgrupp, företrädare för de kommunala bolagen, nämndordföranden, fackliga representanter, observatörer från samtliga fullmäktigepartier samt budgetberedningen. Deltagandet från observatörerna är enligt intervjuade nytt för 2023 års process, och en del av ambitionen att upprätthålla hög transparens och bred förankring. Efter strategidagarna skapas en samlingsplats på kommunens intranät där material från hela processen tillgängliggörs löpande för berörda som medverkar i arbetet.

April-juni

Baserat på underlaget från strategidagarna tar det fördjupade arbetet i budgetberedningen vid i slutet på april. Initialt omfattar arbetet att upprätta mer detaljerade ekonomiska beräkningar, avseende till exempel taxor och avgifter, kostnader för löneökningar och hyresökningar. Verksamheternas behov och möjliga effektiviseringar, samt att koppla fördelningar till demografisk utveckling och tidigare fattade beslut med bäring på mål- och budgetplanering, ingår enligt uppgift också i arbetet. Arbetet uppges huvudsakligen utföras av ekonomistaben och viktiga underlag är långsiktiga planeringsdokument som investeringsplan och finansplan med tioåriga planperioder, där vi tagit del av finansplanen för 2023-2033.

Enligt tidplanen hålls ett inledande budgetberedningsmöte varefter arbetet delredovisas vid två tillfällen, där förslag till budget fastställs vid det senare tillfället. Tiden mellan dessa sammanträden beskrivs som intensiv med högt engagemang i utskott och extrainsatta ledningsgruppsmöten där effektiviseringar och behov på övergripande nivå behandlas. Vid budgetberedningens sammanträden medverkar enligt tidplanedokumentet budgetberedningens ledamöter, de partipolitiska observatörerna samt "berörda tjänstemän".

Dessa utgörs enligt intervjuer av kommundirektör och ekonomichef samt tjänstepersoner, oftast verksamhetschefer, som vid behov kallas för att föredra enskilda sakfrågor.

Av intervjuer framgår att utskotten involveras på initiativ av verksamhetschefer som presenterar aktuell information på utskottssammanträdena. Även om utskottens ordförande ingår i budgetberedningen uppfattas inte utskottet som sådant ha någon formell roll under beredningen.

Genom intervjuer framträder en unison bild av att det brukar vara konsensus avseende ramfördelningen inom budgetberedningen. Även om olika viljor yttras uppfattas grundinställningen vara att enas, och att fasen budgetberedning inte är ett forum för partipolitiska åsikter i vidare omfattning.

Budgetberedningen avslutas med fackliga förhandlingar i slutet på maj månad varvid kommunstyrelsen behandlar budget och strategisk plan på juni månads sammanträde innan fullmäktige behandlar den, även det på junisammanträdet. Inför eller i samband med styrelsens möte presenteras vanligtvis alternativa budgetförslag från de politiska partierna. Det finns inte reglerat någon tidsaspekt för när dessa ska lämnas i förhållande till mötestidpunkterna, vilket enligt vissa intervjuade påverkar möjligheten till förberedelse inför den politiska debatten.

Efter att budgeten fastställts av fullmäktige skickas, enligt tidplanen, instruktioner från ekonomistaben till bolag, nämnder och utskott inför arbetet med verksamhetsplaner och detaljbudget. Instruktionerna avser förhållningssätt kring mål och indikatorer, så att dessa speglar den övergripande inriktningen.

Enligt sammanträdesprotokoll för kommunstyrelsen från 2023-06-12 beslutade kommunstyrelsen vid sammanträdet i juni att föreslå kommunfullmäktige att anta kommunstyrelsens förslag till strategisk plan för 2024–2026 samt budget för 2024. Beslutet avsåg även förslag till fullmäktige att fastställa mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv. Det skedde sedan den 27 juni 2022 då kommunfullmäktige antog kommunstyrelsens förslag till strategisk plan för 2023–2025 med budget för 2023.

Utifrån de beslutade ramarna är det sedan dags för verksamheterna tillsammans med utskott att forma verksamhetsplaner. Av intervjuer framgår att uppstart av arbetet sker i anslutning till semesterperioden, antingen direkt före eller efter. En intervjuad verksamhetsföreträdare beskriver till exempel att en verksamhetsintern strategidag genomförs före semestern för att ge goda tidsmarginaler för höstens arbete med verksamhetsplaner. Det handlar då om att identifiera större principiella frågor och generella mål.

3.1.2.2 Process under hösten 2022

Augusti-december

Arbetet med verksamhetsplanerna beskrivs som en process där utskotten tillsammans med sina respektive verksamhetsledningar driver arbetet utifrån politiska prioriteringar och verksamhetsbehov. Både utskottet för lärande och stöd och utskottet för vård och omsorg uppges behandla budget på verksamhetsnivå, till exempel grundskoleverksamhet, hemtjänst och kostverksamhet. Budget och plan för organisatoriska nivåer längre ut i organisationen hanteras av förvaltningen. Som underlag till ramfördelningen på verksamhetsnivå uppges information från avdelningschefer och/eller enhetschefer om kommande behov och eventuella verksamhetsförändringar ligga.

Under november månad behandlas verksamhetsplanerna för kommunens verksamheter av respektive utskott och nämnd. Den process som pågår inom respektive utskott eller bolag återkopplas enligt uppgift löpande i kommundirektörens ledningsgrupp där en stående ekonomipunkt finns på varje

ledningsgruppssammanträde. Styrelser för de kommunala bolagen behandlar både verksamhetsplaner och budget för bolagen. Utskotten beslutar om förslag till kommunstyrelsen som sedan fastställer verksamhetsplan och budget för de olika verksamheterna, vilket enligt protokollsgranskning gjordes vid styrelsens sammanträde i december månad. Av vår protokollsgranskning framgår att kommunledningsutskottet inte har beslutat om förslag till verksamhetsplan och budget för sina verksamheter.

I samband med att de fastställda verksamhetsplanerna skickas till kommunfullmäktige för kännedom beskrivs i intervju att det finns möjlighet för partierna att lägga enskilda budget- och prioriteringsförslag till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Oftast uppges det handla om enstaka prioriteringar eller förslag.

Vad gäller den övergripande budgetprocessen finns, enligt riktlinjer för god ekonomisk hushållning, genom fullmäktigebeslut möjlighet till revidering av budget under hösten om budgetförutsättningarna förändras väsentligt. Exempel som nämns är om regeringens höstproposition får drastisk planeringspåverkan. Generellt sker revidering ytterst sällan enligt de intervjuade. 2022 inträffade detta emellertid, vilket framgår av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll från november månad. Styrelsen beslöt då att föreslå kommunfullmäktige att fastställa förslag till reviderad strategisk plan för 2023–2025 samt budget för 2023. Detta då ett nytt kommunfullmäktige ska besluta om strategisk plan, samt att ny skatteunderlagsprognos och ett uppdaterat befolkningsunderlag tillkommit. Förslaget godkändes därefter av kommunfullmäktige enligt beslut från 221128.

I intervju förmedlas att kommunledningen strävar efter att aktivt säkerställa att de verksamhetsplaner som behandlas av kommunstyrelsen speglar reella behov.

Dialog om behov och förutsättningar mellan verksamhetschefer och kommundirektör uppges vara avgörande för att säkerställa adekvata budgetramar. Av presidiet framhålls att demografiska beräkningar och nyckeltalsunderlag är viktiga för förståelsen. I vissa intervjuer uppges att tidsmarginalerna för att få fram nödvändigt bakgrundsmaterial från hela kommunkoncernen, exempelvis investeringsbehov, ibland

blir korta då uppmaningen att inkomma med önskat underlag dels kommuniceras sent, dels inte hörsammas i önskad utsträckning.

3.1.3 Bedömning

Vi bedömer att det genom reglementen och riktlinjer för god ekonomisk hushållning finns styrande dokument som anger ansvar och uppdrag på övergripande nivå för de olika funktioner som medverkar i budgetprocessen. Vi bedömer vidare att det finns en tydlig koppling mellan riktlinjer för god ekonomisk hushållning, tidplanen för budgetprocessen och hur processen genomförs i praktiken. När det gäller tidplanen anser vi att dokumentet anger vilka forum och funktioner som medverkar i respektive steg, men vad som ska göras eller levereras i budgetprocessens olika steg framgår inte tydligt.

Vi bedömer vidare att budgetprocessen präglas av transparens och bred förankring, vilket torde ge förutsättningar för långsiktighet i arbetet med planering och budget. Emellertid saknas moment i processen som involverar kommunens politiska organ – kommunstyrelsen och utskotten samt nämnderna. Ledamöter från forumen finns representerade, men det finns inget steg i processen för att efterhöra forumens synpunkter. Mot bakgrund av vad som framgår av reglementena bedömer vi att det finns skäl att överväga att någon gång under processen ge utrymme för yttrande, konsekvensanalys eller liknande för de politiska forumen. Förfarandet får utformas med utgångspunkt i att kommunens politiska ledning till stor del är en utskottsorganisation. Utskottens kontra kommunstyrelsens roll som nämnd i budgetprocessen bör i samband med det förtydligas. Numera finns även en socialnämnd och dess roll bör även beaktas. Det kan även finnas skäl att överväga om starten på budgetprocessen behöver tidigareläggas för att ge utrymme för detta mot bakgrund av att processen beskrivs som intensiv redan i dag.

3.2 Verksamhetsmål och ekonomiska mål

3.2.1 Iakttagelser

Som en del av budgetberedningens arbete formuleras mål och indikatorer. Det framgår av dels kommunstyrelsens reglemente, dels tidplanen för budgetprocessen där förslag till fastställande av strategisk plan med mål, uppdrag och inriktningar är en listad aktivitet. Av tidplanen framgår också att "Övergripande verksamhetsmål och indikatorer" är ett moment vid budgetberedningens andra sammanträde. I *Riktlinjer för god ekonomisk hushållning* konkretiseras att verksamhetsplaner ska ta avstamp i kommunfullmäktiges mål. Verksamhetsplanerna ska enligt riktlinjerna utgöra både ett planeringsinstrument och en återrapportering om hur fullmäktiges mål ska uppnås.

Vi delges att processen kring framtagande av indikatorer startar med att budgetberedningen formulerar mål för verksamheterna utifrån kommunens fyra perspektiv¹. Därefter tas förslag till indikatorer fram av kommundirektörens ledningsgrupp, varvid förslagen presenteras för budgetberedningen som slutligen formulerar och nivåsätter indikatorerna. Flera intervjuade upplever en utmaning kring att ta fram relevanta indikatorer för de områden där nationella nyckeltal inte finns att tillgå. Det kan till exempel röra utbudsbaserade verksamheter som idrottshallar och bibliotek där öppettider, som inte är en vedertagen indikator, används och jämförs med motsvarande anläggningar.

I budgetberedningens arbete med att ta fram förslag till en budget med mål och inriktningar uppges kopplingen mellan verksamhetsmål och ekonomiska mål falla sig naturlig. I de fall verksamhetsmässiga mål innebär en ambitionshöjning uppfattas de följas av tillhörande resurstillskott eller åtminstone en dialog om behovet.

På motsvarande sätt uppfattar de intervjuade att snävare resurser följs av en dialog om att sänka ambitionsnivån. Som exempel framgår av utskottet lärande och stöds

¹ Perspektiven i strategisk plan för 2023–2025 är "Invånare", "Medarbetare", "Tillväxt och utveckling" och "Miljö och klimat".

sammanträdesprotokoll från november 2022 att verksamheten genomför åtgärder för en budget i balans, och att dessa kompletteras av anpassning av ambitionsnivåer.

Efter att budget med mål och indikatorer fastställts av kommunfullmäktige i juni månad inleds utskottens arbete med verksamhetsplanerna. Då upprättas budget för verksamheterna och de övergripande målen bryts ned till verksamhetsspecifika mål som framgår av verksamhetsplanerna. Arbetet sker i dialog mellan verksamhetsledning och utskott. Enligt uppgift involveras även enhetschefer i arbetet. Det uppges finnas en medveten ambition att målhierarkin ska vara logisk från strategisk plan ned till enhetsnivå och även inbegripa en ekonomiskt röd tråd. Det framkommer att vissa verksamheter genom åren haft utmaningar att formulera verksamhetsspecifika mål och indikatorer som på ett tydligt sätt kopplar an till fullmäktiges beslutade mål. Detta uppges ha resulterat i att det varit svårt att uttala sig om måluppfyllelsen i exempelvis årsredovisning, något som revisorerna påpekat vid de senaste årens årsredovisningar. Revisorernas bedömning har varit att det varit svårt att utläsa vad som krävs för att ett verksamhetsmål, och i nästa steg ett perspektiv, ska anses uppfyllt. Skälet är att det inte framgår av årsredovisningen hur många av de 12 övergripande verksamhetsmålen som bedöms vara uppfyllda. För att utveckla målsättningsprocessen i förhållande till de övergripande kommunmålen har ekonomiavdelningen upprättat en instruktion om hur arbetet med verksamhetsplanerna under budgetprocessen 2023 ska genomföras.

Vi har tagit del av instruktionen, vilken förklarar hur kommunfullmäktiges mål ska brytas ned för att få en enhetlig röd tråd genom samtliga verksamhetsplaner.

I strategisk plan för 2023–2025 är kommunens tolv övergripande verksamhetsmål indelade i fyra olika perspektiv: Invånare, Medarbetare, Tillväxt och utveckling samt Miljö och klimat. De tolv målen konkretiseras med indikatorer och målvärden samt definition av varje indikator. I planen har samtliga indikatorer förutom en följts över tid, och mäts enligt nationella jämförelser. I verksamhetsplanerna, där verksamhetsmålen har högre detaljeringsgrad, bygger fler indikatorer på nyckeltal där det saknas nationella jämförelser.

3.2.2 Bedömning

Vi bedömer att kopplingen mellan verksamhetsmål och ekonomiska mål delvis tydliggörs via de styrande dokumenten som har bäring på budgetprocessen. Arbetet med verksamhetsplaner bidrar vidare till att förankra budgeten i organisationen samt göra den till ett styrande instrument.

Vi anser att *Riktlinjer för god ekonomisk hushållning* konkretiserar att verksamhetsplaner ska utgå från kommunfullmäktiges mål, samt att det ska vara tydligt hur målen ska uppnås.

Vi bedömer att det av reglemente och tidplan framgår att mål och indikatorer ska fastställas under budgetprocessen, även om det av dokumenten inte framgår tydligt att verksamhetsmål och ekonomiska mål ska ha inbördes samband. Däremot uppfattar vi att det är ambitionen hos såväl förtroendevalda som tjänstepersoner, och vi bedömer att det på övergripande nivå finns arbetssätt för att åstadkomma denna koppling.

3.3 Revidering av budget mellan åren och resursfördelningsmodell

3.3.1 Iakttagelser

De styrande dokumenten som vi granskat beskriver inte formerna för hur budgetramarna ska revideras mellan åren. I våra intervjuer framkommer att utgångspunkten för budgetprocessen utgörs av budgetramarna för det aktuella året i flerårsplanen samt de behov och verksamhetsförändringar som förmedlas av verksamheterna. Detta behandlas under strategidagarna och inom ramen för det arbete som utförs av budgetberedningen.

Presentationsmaterialet från strategidagarna som vi tagit del av utgörs av bland annat skatteunderlagsprognos och ekonomirapport från Sveriges kommuner och regioner (SKR), nyckeltal från Kolada avseende befolkningsutveckling, ekonomiska förutsättningar, behov av anställda samt nationella och lokala trender ur aktuella

perspektiv som hållbarhet, digitalisering etc. Därtill presenteras kommunens övergripande verksamhetsområden utifrån aktuella frågor och förutsättningar.

Ingen specifik resursfördelningsmodell på kommunövergripande nivå eller generella uppräknings av budgetramarna tillämpas. I intervjuer uppges att diskussioner förs kring eventuell användning av en demografiskt baserad resursfördelningsmodell med anledning av den pågående befolkningsutvecklingen med färre barn och fler äldre invånare men detta används inte i dag. I nuläget beskrivs transparent informationsöverföring angående verksamhetsmässiga och ekonomiska utmaningar mellan förvaltning och förtroendevalda som en nyckelfaktor när det gäller att matcha resursfördelning med reella verksamhetsbehov. Därtill uttrycks att politiska prioriteringar påverkar fördelningsdiskussionerna.

Budgeten i Arvika kommun innehåller inte några centrala så kallade pottar, med undantag för en pott för att kompensera för kostnadsökningar med anledning av lönerörelsen. Det uttrycks i intervjuer att det bedöms finnas risk att sådana pottar minskar incitamenten till arbete med effektivisering eftersom det uppfattas som en möjlighet till extra ekonomiskt anslag. Andra eventuella behov av utökning utöver löneökningar förväntas bli kommunicerade tidigt i processen för att kunna beaktas inom ordinarie ram.

I de fall extraordinära händelser inträffar finns möjlighet att i samband med höstens fastställande av verksamhetsplaner lyfta oväntade behov. Sådana äskanden behandlas först av kommunstyrelsen och vid behov av kommunfullmäktige genom begäran om en budgetförändring.

På verksamhetsnivå används resursfördelningsmodeller i vissa verksamheter. Inom kommunledningsutskottet uppges det tillämpas en fördelningsnyckel för reinvesteringsbudget avseende skötsel och underhåll av vägar och grönområden. Inom utskottet för lärande och stöd ligger till exempel barn- respektive elevpeng till grund för den interna resursfördelningen. Inom utskottet för vård och omsorgs ansvarsområde används en resursfördelningsmodell inom hemtjänsten. I de fall ingen teknisk resursfördelningsmodell finns att tillgå baseras tilldelningen på förväntade behov och

eventuella verksamhetsförändringar som kommuniceras under budgetprocessen. Som exempel på detta nämns ökade driftskostnader, driftsättning av nya omsorgsboenden, särskilda satsningar etc.

3.3.2 Bedömning

Vi bedömer att det inte framgår av kommunens styrande dokument hur budget ska revideras mellan åren, eller om någon resursfördelningsmodell ska användas. Det finns ett inarbetat arbetssätt för revidering och fördelning av budget där resursfördelning och revidering av budget till största del bygger på den budgettram som finns i flerårsplanen för det aktuella budgetåret, verksamheternas beskrivningar av behov av utökningar samt effektiviseringskrav.

Underlag för budgetförslag finns i det underlag som fram inför strategidagarna samt genom underlag som efterfrågas under budgetberedningen. Vi bedömer att det finns möjlighet att utöka materialet genom tydligare belysning av kommande behov inom de olika verksamheterna.

Samt att i ökad utsträckning använda nationella nyckeltal och jämförelser som underlag för bedömning av verksamheternas resursbehov. Sådana kompletteringar kan ge en tydligare bild av resursbehoven och möjligheter till effektivisering. Det arbete som har påbörjats avseende demografiskt baserad resursfördelningsmodell kan också bidra till en utvecklad bild av resursbehoven.

3.4 Struktur för uppföljning och hantering av avvikelser

I enlighet med vad som anges i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning genomförs uppföljning av verksamhet och ekonomi efter tertial 1, i delårsrapport per den 31 augusti samt i årsredovisning. Även kommunens reglemente reglerar att kommunstyrelsen ansvarar för att tre gånger per år rapportera till kommunfullmäktige hur verksamheterna utvecklas mot bakgrund av fastlagda mål samt hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Delårsrapporten innehåller ekonomiska prognoser och verksamhetsmässig uppföljning per nämnd, verksamhetsområde och bolag samt nyckeltal. Delårsrapporten redovisar även mål och indikatorer samt prognostiserad måluppfyllelse.

I samtliga intervjuer lyfts att det finns en hög ambitionsnivå avseende den kontinuerliga uppföljningen. Fokus ligger på löpande ekonomisk prognostisering i syfte att kunna identifiera och hantera eventuella resultatavvikelse i tidigt skede.

Den löpande uppföljningen har högst frekvens under våren då månadsrapporter presenteras vid varje kommunstyrelsesammanträde, enligt granskade sammanträdesprotokoll. Innehållet i månadsrapporterna bygger på en mall med tillhörande instruktioner där nämnder, utskott och verksamheter skriver in sina respektive siffror och kommentarer. Informationen sammanställs sedan i den samlade "Ekonomirapporten" som presenteras på aktuellt kommunstyrelsesammanträde. För de kommunala bolagen finns en motsvarande mall med samma tidplan.

Vi har tagit del av uppföljningen för mars månad 2023 som redogör för ekonomisk uppföljning och helårsprognos per styrelser nämnder och förvaltning. Rapporten innehåller ekonomisk prognos och lägesbeskrivning samt åtgärder i de fall det föranletts av prognostiserade underskott. Därtill redovisas uppföljning för de kommunala bolagen liksom sjukfrånvaro för hela kommunen. Enligt tidplan för månadsuppföljning under 2023, som vi tagit del av, ska Ekonomirapporten redovisas för styrelsen i januari, februari, mars, april, maj, oktober och november.

Beträffande utskottens uppföljning på verksamhetsnivå anges att den i stor utsträckning följer ovan nämnda struktur där tonvikt ligger på ekonomisk uppföljning med tätast frekvens under första halvåret. Även för denna uppföljning beskrivs att syftet är att i tidigt skede uppdaga eventuella avvikelser. Uppföljning till utskottet beskrivs vara mer detaljerad än den rapport som går till kommunstyrelsen.

Vi har granskat sammanträdesprotokoll för 2022 för både utskottet för vård och omsorg samt utskottet för lärande och stöd.

Av protokollen framgår att båda utskotten regelbundet, i stort sett på månadsbasis, behandlar ekonomisk uppföljning inklusive analys över utfall och prognos. Vid

protokollsgranskning avseende kommunledningsutskottet för 2022 noterar vi inga punkter som rör uppföljning.

Vi har även tagit del av utskottet för vård och omsorgs verksamhetsuppföljning som föredrogs för utskottet i maj 2023. Den innehåller dels en ekonomisk uppföljning med resultat för perioden samt helårsprognos per verksamhetsområde, dels en verksamhetsuppföljning med lägesbeskrivning från verksamhetsområdena med en fördjupning inom sjukfrånvaro. Uppföljningen redogör även för ett antal åtgärder i syfte att öka attraktiviteten bland befintliga och presumtiva medarbetare.

Uppföljning av verksamhetsmål lämnas till utskotten löpande under året, men inte lika frekvent. Det framgår av våra intervjuer att den kan ske aktualitetsbaserat i samband med att nyckeltalsdata sammanställs, till exempel i samband med att grundskolebetygen sätts. Uppföljningen kan även göras tematiserat genom att en verksamhetsrepresentant föredrar fördjupning inom enskilda mål vid olika utskottssammanträden.

Strukturen för uppföljning ses av kommunledningen som en bidragande faktor till att följsamheten till mål och budget uppfattas vara hög och att budget och verksamhetsmål uppfattas som styrande. Det gäller dels den täta frekvensen, dels att resultat, balanskravsresultat och verksamheternas resultat prognostiseras löpande. Detta bekräftas också av intervjuade verksamhetsrepresentanter som beskriver att analys- och uppföljningsarbetet bidrar till en kultur med medvetenhet kring vikten att ha kostnadskontroll.

Samtidigt förmedlas en bild av att det på vissa håll inom verksamheterna finns en uppfattning om att kommunen är stadd vid god kassa, vilket möjliggör avsteg från budget utan konsekvenser. I vissa intervjuer framförs att redovisningen och uppföljningen å ena sidan är resurskrävande, men att det å andra sidan bidrar till insyn och tillit från förtroendevalda.

Vid avvikelser ska kommunstyrelse och nämnder vidta åtgärder för att hålla sig inom beviljade anslag, enligt *Riktlinjer för god ekonomisk hushållning*. Enligt intervjuerna tas åtgärderna fram i nära dialog mellan kommundirektören och berörd verksamhetschef,

och ska sedan redovisas i en rapporteringsfil. Det förekommer att även utskotten uppdrar åt verksamhetschef att vidta åtgärder då avvikelser observeras. Av intervjuer framgår att det uppfattas som att utskottet är engagerat, men att det också bidrar till viss otydlighet gällande utskottens roll i förhållande till kommunstyrelsens. Exempel på detta är utskottet för lärande och stöd som i samband med delårsrapport för 2022² uppdrog åt verksamhetschef att vidta ett antal åtgärder och genomföra uppdrag mot bakgrund av det prognostiserade underskottet.

Ett halvår senare, våren 2023, framgår av sammanträdesprotokoll³ för kommunstyrelsen att styrelsen uppdragit kommundirektör att tillsammans med förvaltningen ta fram åtgärder för en ekonomi i balans.

Efter att verksamhetschef från kommundirektören fått i uppdrag att genomföra åtgärder, oavsett varifrån uppdraget kommit, involveras enligt intervjuerna den verksamhetsdedikerade kontrollern och berörda avdelnings- och enhetschefer. Verksamhetsdedikerade controllers är centralt placerade vilket anses vara positivt såtillvida att de har god kännedom om aktuella och övergripande förutsättningar, som är värdefulla vid åtgärdshantering.

Intervjuade verksamhetschefer framhåller att budgeten används som styrmedel inom verksamheten, och att respekten för budget generellt är god. Vissa verksamheter har emellertid återkommande svårigheter att genomföra verksamheten inom de ekonomiska ramarna varvid dialog inom linjen enligt uppgift förs.

De intervjuade beskriver att om en verksamhet beviljats ramtillskott till följd av avvikelser behöver det av kommande års verksamhetsplan tydligt framgå vilka åtgärder som vidtas för att uppnå en ekonomi i balans. Samtidigt framhålls att verksamhetschefer har ett stort handlingsutrymme att hantera uppkomna underskott

² Sammanträdesprotokoll Utskottet lärande och stöd, daterat 2022-09-21

³ Sammanträdesprotokoll kommunstyrelsen, daterat 2023-05-15

utan krav på återredovisning så länge som verksamheten sammantaget bedrivs inom tillgänglig budgetram.

3.4.1 Bedömning

Vi bedömer att det genom reglementen och *Riktlinjer för god ekonomisk hushållning* finns struktur och organisation för uppföljning av budget och verksamhetsmål. Vi bedömer att kommunstyrelsens och utskottens ansvar för uppföljning fastställs genom dessa dokument. Båda dokument anger ansvar, former och frekvens för ekonomisk och verksamhetsmässig uppföljning, och den uppföljning vi har granskat följer beslutad struktur.

Vi bedömer att det finns styrande dokument som ställer krav på åtgärder vid avvikelser från ekonomiska och verksamhetsmässiga mål. Vår granskning av uppföljningsdokument och sammanträdesprotokoll visar att dessa efterlevs i de fall som vi granskat. Vi bedömer att det finns behov av att förtydliga vilken roll utskotten har i förhållande till kommunstyrelsen när det gäller att besluta om åtgärder och uppdrag vid prognosticerade underskott och avvikelser.

4 Slutsats och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen bedriver en ändamålsenlig budgetprocess. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen under 2022 bedrivit en i huvudsak ändamålsenlig budgetprocess.

Vi bedömer att det finns styrande dokument som anger ansvar och uppdrag på övergripande nivå för de olika funktioner som medverkar i budgetprocessen. Av reglemente och tidplan framgår att mål och indikatorer ska fastställas under budgetprocessen, även om det inte framgår tydligt att verksamhetsmål och ekonomiska mål ska ha inbördes samband.

Vi bedömer att det inte framgår av kommunens styrande dokument hur budget ska revideras mellan åren, eller om någon resursfördelningsmodell ska användas. Dock finns ett inarbetat arbetssätt för revidering och fördelning av budget som största del bygger på den budgetram som finns i flerårsplanen för det aktuella budgetåret, verksamheternas beskrivningar av behov av utökningar samt effektiviseringskrav.

Vi bedömer att kommunstyrelsens och utskottens ansvar för uppföljning fastställs genom styrande dokument och att de anger ansvar, former och frekvens för ekonomisk och verksamhetsmässig uppföljning. Den uppföljning vi har granskat följer även beslutad struktur.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra roll, ansvar och uppgift för de funktioner som enligt tidplanen deltar i budgetprocessens olika steg.
- Överväga att under processen ge utrymme för yttrande, konsekvensanalys eller liknande för de politiska forumen styrelse, nämnd och utskott, samt i samband med det förtydliga utskottens kontra kommunstyrelsens roll som nämnd i budgetprocessen.

— Komplettera beslutsunderlagen i budgetprocessen för att åstadkomma en tydligare bild av resursbehoven samt fortsätta det påbörjade arbetet med en demografiskt baserad resursfördelningsmodell. Tydliggöra ansvaret för kommunstyrelsen respektive utskotten för att besluta om åtgärder kopplat till mål- och budgetavvikelser.

Datum som ovan

KPMG AB

Veronica Hedlund Lundgren
Certifierad revisor

Sofie Ernerudh
Kommunal revisor

David Bäcker
Certifierad revisor och kundansvarig

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta

dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.