

Örebro kommun

Granskning av budgetprocessen



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Avgränsning	5
1.4. Revisionskriterier.....	5
1.5. Metod.....	5
2. Styrande dokument och förutsättningar för budgetprocessen.....	5
2.1. Planeringsförutsättningar för nämndernas budgetarbete	5
2.2. Mål och mått inom budgetprocessen	6
2.3. Roll- och ansvarsfördelning	7
3. Beredning av budget.....	8
3.1. Budgetprocessen, årshjul	8
3.2. Parallella delprocesser	10
3.3. Nämndernas medverkan i kommunstyrelsens budgetberedning.....	12
3.4. Resursfördelning	14
3.5. Uppdrag och mål i budget	15
4. Vår sammanfattande bedömning	16
5. Svar på revisionsfrågor	19
Källförteckning	21
Bilaga 1. Resursbedömningsmodell	1

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Det finns inga lagstiftade krav på att kommunstyrelsen ska ha styrande dokument över sin budgetberedning. Det enda krav som föreligger framgår av kommunallagen och avser främst tidpunkter för när beslut senast måste tas. Granskningen visar att kommunstyrelsen i Örebro inte brister i budgetberedningsprocessen utifrån kommunallagen. Andra styrande dokument att förhålla sig till är de som kommunfullmäktige antagit, de i sammanhanget relevanta utgörs av ÖSB samt styrprinciperna. I relation till dessa ser granskningen möjlighet till utveckling.

Vår bedömning är att kommunstyrelsens tillämpade budgetberedningsprocess inte är tillräckligt tydlig och konsekvent eller säkerställer att resurser fördelas till nämnderna utifrån relevanta förutsättningar. Kommunstyrelsen har inte antagit styrande dokument som anger hur processen ska gå till och, såvitt känt, endast vid ett tillfälle beslutat om tidplan, då i skenet av pågående pandemi. De har inte heller tydliggjort på vilka grunder resurser avsätts och mål formuleras. Ett förbättringsarbete är emellertid igångsatt vilket bedöms positivt.

Vi bedömer att kommunstyrelsen bör fastlägga en processbeskrivning som bättre tydliggör omfattning, ansvar samt de fakta som utgör de avgörande underlagen till hur budgetramarna framtas och föreläggs kommunfullmäktige. Det finns en ambition inom kommunen att skapa en tydligare process för budgetarbetet i samband med kommande omorganisation vilket vi bedömer som värdefullt.

Budgetprocessen är en del av budgetens styrning, uppföljning och resultat och det bedöms därför som väsentligt att budgetprocessen har tydliga kopplingar till dessa. Bedömningen är att detta kan tydliggöras samt ges starkare koppling till kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Där mål och uppdrag påverkar resurserna bör kommunstyrelsen såväl i budgetberedning som i uppföljning särskilt beakta fullmäktiges beslut *"Ekonomi i balans kräver kontroll på både intäkter och kostnader, att arbeta kostnadseffektivt och ändamålsenligt samt att kontinuerligt utveckla arbetssätt och metoder. Det är en förutsättning för att nå målen med de medel och resurser som finns tillgängliga."* *"Ramarna är bindande för nämnden och får inte överskridas."* *"Nämnderna har ansvar för att inom tilldelade ramar uppfylla de mål, uppdrag och den lagstiftning som gäller för verksamheten."*

Granskningen har inte kunnat vederlägga hur kommunstyrelsen i budgetberedning beaktar hur nämndernas relation är mellan mål och medel och eventuella behov av omprioritering av resurser eller målavvikelser.

Nämndernas involvering i budgetberedningsprocessen är begränsad. Nulägesöversikterna som nämnderna förser kommunstyrelsen med saknar verksamhetsmässiga ekonomiska kalkyler. De övergripande beskrivningarna av verksamhetens kommande utmaningar och möjligheter är svåra att se som tillräckligt uttömmande underlag för beslut.

Budgeten bereds, beslutas och förmedlas till nämndnivå i vad som beskrivs som en Top-down process utan dialogbaserade inslag. Vi bedömer att kommunstyrelsens budgetberedning för 2022 inte präglas av den tillit, öppenhet och dialog som fullmäktige anvisat i ÖSB 2021.

När budgeten är antagen förmedlas den inte till nämnderna på ett sätt som tydliggör förväntningar och förutsättningar inför nämndernas utformande av nämndbudgetar.

Det sker inga strukturerade eller formella samtal mellan central och lokal nivå för att tydliggöra hur den nya budgeten ska omhändertas inom respektive nämnd. För att främja

budgetföljsamhet och säkerställa att nämnder och verksamheter förstår de politiska prioriteringar som gjorts i budgeten bedömer vi det väsentligt att intentionen med budget, mål och uppdrag framgår tydligare. Det ska vara tydligt både för nämnder och förvaltningsorganisationen hur behov av prioritering ska tas omhand.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen:

- ▶ Överväg att anta ett tydliggörande/styrande dokument över budgetberedningsprocessen, tidplan, underlag, roller och ansvar. Delar av ett sådant dokument kan antas av fullmäktige som en del av styrprinciper eller ÖSB.
- ▶ Säkerställ implementeringen av framtagna resursfördelningsmodell.
- ▶ Synliggör hur uppsikt, styrning och uppföljning kopplas till budgetberedning.
- ▶ Där mål och uppdrag bedöms påverka resurser bör kommunstyrelsen i budgetberedning beakta och synliggöra hur nämndernas relation är mellan mål och medel och eventuella behov av omprioritering av resurser. Mål och uppdrag bör konsekvens- och resursanalyseras i dialog med de som ska genomföra dem.
- ▶ Låt budgetberedningsprocessen kännetecknas av vad kommunfullmäktige uttryckt som grund för utveckling, nämligen tillit, öppenhet och dialog.
- ▶ Kommunicera på ett strukturerat och relevant sätt hur den av fullmäktige antagna budgeten förväntas bli ett åtagande av nämnder och förvaltning.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Grundläggande för en kommuns legitimitet och förtroende är förmågan att bedriva ändamålsenlig verksamhet. Kommunen ska genomföra lagstadgade uppgifter och politiskt fattade beslut inklusive mål och uppdrag som fullmäktige beslutat. Detta ska ske rättssäkert, med god ekonomisk hushållning, kvalitet och effektivitet.

Budgeten ska säkerställa att nämnderna tilldelas tillräckliga resurser för att fullgöra de uppdrag som uppdragits dem. Kommunallagen (2017:725) anger att *"budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna"*. Om budgetprocessen anger kommunallagen i kapitel 11:

8 § Förslag till budget ska upprättas av styrelsen före oktober månads utgång. Förslag till budget för revisorernas verksamhet ska upprättas av fullmäktiges presidium senast vid samma tidpunkt.

Om det finns särskilda skäl för det, får budgetförslaget upprättas i november månad. I så fall ska styrelsen före oktober månads utgång föreslå skattesatsen för den kommunalskatt eller regionskatt som ingår i den preliminära inkomstskatten under det följande året.

9 § Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast ska lämna in sina särskilda budgetförslag till styrelsen.

Lagstiftaren har alltså lämnat utrymme för det kommunala självstyret att reglera övriga delar av budgetprocessen.

Budgetprocessen i Örebro kommun består av flera moment och beslutssteg och skapas i enlighet med kommunens resursfördelningsmodell och styrprinciper. I *Övergripande strategier och budget 2021 (ÖSB)*, sidan 33, anges:

"I den av Kommunfullmäktige fastställda budgeten tilldelas programnämnder och nämnder ekonomiska ramar för drift samt för investeringar. Programnämnderna tilldelar driftbudgetramar för nämnderna inom respektive område. Ramarna är bindande för nämnden och får inte överskridas. Nämnderna har ansvar för att inom tilldelade ramar uppfylla de mål, uppdrag och den lagstiftning som gäller för verksamheten."

Stadsrevisionen granskar hur kommunstyrelsen tar fram budgetbeslutsunderlag och bereder det förslag till budget som föreläggs kommunfullmäktige.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att ge revisorerna underlag att bedöma om kommunstyrelsen etablerat en budgetprocess och beredning som beaktar och säkerställer att resurser fördelas till nämnderna utifrån relevanta förutsättningar främst avseende volymförändringar i befolkning, kostnadsutveckling, eventuella omställningsbehov samt ambitioner formulerade i fullmäktiges mål och inriktningar.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns fastställda och ändamålsenliga direktiv för budgetprocessen?
- ▶ Bygger kommunstyrelsens underlag för budgetberedning på välgrundade analyser, fakta och kända förändringar?
- ▶ Beaktas nämndernas budgetförslag i budgetberedningen?
- ▶ Fungerar beredningen på tillfredsställande sätt? Tillämpas kommunfullmäktiges anvisning (ur ÖSB 2021 sid 3) *"För att utveckling ska ske krävs ett gemensamt arbete i organisationen som bygger på tillit, öppenhet och dialog."*
- ▶ Analyseras och beaktas eventuell kostnadsdrivande påverkan utifrån mål och inriktningar?
- ▶ Kommuneras budgeten, då den antagits av kommunfullmäktige, på sätt som tydliggör förväntningar och förutsättningar inför nämndernas antagande av nämndbudgetar?

1.3. Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen och avgränsas till kommunstyrelsens budgetprocess 2021 med beredning och förslag till budget 2022. Granskningen omfattar inte partiinterna överläggningar eller samråd mellan partier. Granskningen berör översiktligt de delprocesser som ingår i budgetprocessen avseende investeringar, lokalförsörjning och arbetsgivarfrågor. Dessa presenteras dock mer kortfattat liksom våra bedömningar av dessa då granskningens fokus utgörs av kommunstyrelsens budgetberedning av den samlade budgeten (ÖSB).

1.4. Revisionskriterier

Revisionskriterierna används som utgångspunkt för bedömningar. Dessa kan vara lagar, föreskrifter, förordningar, politiska målsättningar samt vedertagen eller beprövad praxis. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Budgetdirektiv fastställda av fullmäktige
- ▶ Kommunens styrmodell
- ▶ Kommunens mål och budget

1.5. Metod

Granskningen baseras på intervjuer med nyckelpersoner samt analys och bedömning av styrdokument, se källförteckning sidan 19.

2. Styrande dokument och förutsättningar för budgetprocessen

2.1. Planeringsförutsättningar för nämndernas budgetarbete

I *strategier och budget för 2022* fastställs ett antal planeringsförutsättningar för nämndernas budgetarbete, informationen kring planeringsförutsättningarna har även kompletterats med information från intervjuer.

- ▶ **Kompensation för volymökningar**
Programnämnd barn och utbildning och programnämnd social välfärd får viss kompensation för förväntad volymökning och volymökning för hyror.

Programnämnd samhällsbyggnad får kompensation för driftkostnader till följd av volympottsfinansierade investeringar samt exploateringsinvesteringar. De ökade driftkostnaderna avser enbart kapitalkostnader och inte kompensation för övriga driftkostnader.

▶ **Kompensation för löneöversyn och indexuppräknig**

Medel finns i kommunstyrelsens utrymme för generella kostnadsökningar. Kompensationen för 2022 års löneöversyn lämnas då beslut tagits kring Örebro kommuns lönestrategi. För programnämnd social välfärd anges att det inte ges kompensation för löneökningar inom privata utförare inom hemtjänst.

▶ **Upprustning, nybyggnad och investeringar**

I budgeten anslås medel för driftkostnadsökningar som konsekvens av nya investeringar.

▶ **Driftkostnadsökningar**

Kommunstyrelsen, vuxenutbildning- och arbetsmarknadsnämnden samt programnämnderna kompenseras för planerade driftkostnadsökningar för vissa investeringar i och med beslut av budget. När de beslutade investeringarna är genomförda och genererar driftkostnader överförs medel till respektive nämnd.

▶ **Personalkostnadspålägg**

Det interna personalkostnadspålägget är oförändrat för år 2022 och uppgår till 40,55 procent.

2.2. Mål och mått inom budgetprocessen

I *strategier och budget för 2022* fastställs sex målområden varav ett är "Hållbara och resurseffektiva Örebro" där fyra kommunfullmäktigemål som berör ekonomin identifieras:

- ▶ Nämnder och styrelser i kommunen ska säkerställa hög budgetföljsamhet.
- ▶ Örebro kommun ska ha en långsiktig och hållbar ekonomi där varje nämnd och dess verksamheter bidrar till en god ekonomisk hushållning av kommunens resurser.
- ▶ Örebro kommun ska arbeta nämndövergripande för att nå högsta möjliga resursnytta.
- ▶ Vid fördelningen av de ekonomiska medlen i kommunkoncernens olika verksamheter ska jämställdhet beaktas.

I budgeten för 2022 fastställs även ett antal finansiella mål för 2022:

- ▶ Verksamhetens resultat ska uppgå till minst 1,0 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.
- ▶ Kommunens egna investeringar i skattefinansierad verksamhet ska ha en självfinansieringsgrad på minst 100 procent, exklusive överförda investeringar.
- ▶ Koncernens investeringar i skattefinansierad verksamhet, exklusive exploateringsinvesteringar, ska inte överskrida 14 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.
- ▶ Kommunens soliditet ska uppgå till minst 50 procent, inklusive pensionsförpliktelser men exklusive internbankens påverkan.

I *årsredovisningen för 2020* redovisas ett antal nyckeltal kopplade till den finansiella verksamheten:

Finansiellt mål – Resultat	Bokslut 2020	Budget 2021*	Plan 2022*	Snitt över planperioden
Årets resultat, mnkr	579	237	261	359
Verksamhetens resultat inkl. utdelning från bolagen, mnkr	464	110	141	238
Skatteintäkter, utjämning och generella statsbidrag, mnkr	9 214	9 319	9 606	9 380
Resultatets andel av skatteintäkter exkl. finansnetto inkl. utdelning, %	5,0	1,2	1,5	2,5

Bild hämtad från kommunens Årsredovisning 2020

Nyckeltalen visar ett positivt resultat för kommunen under 2020, det positiva överskottet kan dels förklaras av pandemin då kommunen fått ökade statsbidrag och inte kunnat bedriva sin ordinarie verksamhet i enlighet med plan. Det framgår även att utfallet för samtliga kommunfullmäktigemål är "fortsatt arbete krävs".

2.3. Roll- och ansvarsfördelning

I Örebro kommuns fastställda *Riktlinjer för god ekonomisk hushållning* anges att kommunfullmäktige ska anta mål och riktlinjer. Det är fullmäktige som ska anta en åtgärdsplan vid ett negativt balanskravsresultat.

Kommunstyrelsen har uppsiktsplikt över kommunens verksamhet och ekonomi. Styrelsen säkerställer efterlevnad av mål och uppdrag beslutade av fullmäktige. Styrelsen leder även arbetet med budget, uppföljning och årsredovisning.

Varje nämnd ska bidra till måluppfyllelsen av fullmäktiges mål. Nämnderna ska även återrapportera sin verksamhet till kommunstyrelsen. Det görs främst genom nulägesöversikt, delårsrapporter och årsberättelse. Nämnderna ansvarar också för budgetföljsamhet, att informera styrelsen vid risk för underskott samt vidta åtgärder för att undvika avvikelser från budgeten.

Av Örebro kommuns övergripande strategi och budget (ÖSB) 2021 sid 3 framgår under rubrik "Styrning och ledning" bland annat (EY har markerat vissa delar):

*"Syftet med kommunfullmäktigemålen är att, med utgångspunkt i örebroarnas behov, ange en gemensam riktning för hela kommunens verksamhet. Målen är långsiktiga och ska gälla för innevarande mandatperiod, men omprövas inför varje nytt budgetår. **För att utveckling ska ske krävs ett gemensamt arbete i organisationen som bygger på tillit, öppenhet och dialog.**"*

I ÖSB 2021 sidan 33 anger fullmäktige under rubrik "Ekonomiska styrprinciper för Örebro kommun" bland annat:

*"**Ekonomi i balans kräver kontroll** på både intäkter och kostnader, att arbeta kostnadseffektivt och ändamålsenligt samt att kontinuerligt utveckla arbetssätt och metoder. Det är en förutsättning för att nå målen med de medel och resurser som finns tillgängliga."*

*"I den av Kommunfullmäktige fastställda budgeten tilldelas programnämnder och nämnder ekonomiska ramar för drift samt för investeringar. **Programnämnderna tilldelar driftbudgetramar för nämnderna inom respektive område.**"*

*Ramarna är **bindande för nämnden** och får **inte överskridas**. Nämnderna har ansvar för att **inom tilldelade ramar uppfylla de mål, uppdrag och den lagstiftning** som gäller för verksamheten.”*

På sidan 34 anger fullmäktige under rubrik ”Resursbedömning och resursfördelning” bland annat:

*”För att uppnå budget i balans och budgetföljsamhet är **tydliga principer för resursbedömning, resursfördelning och ersättningsmodeller viktig**. Fördelning av resurser utgår från **ansvar enligt reglementet**. Kommunfullmäktige fastställer ramar till programnämnder, Vuxenutbildning- och arbetsmarknadsnämnden, Landsbygdsnämnden och Valnämnden. En **resursbedömningsmodell utvecklas** som stöd i arbetet. **Modellen ska beskriva förändrade behov och skapa ett faktaunderlag som stöd för politiskt ställningstagande och prioriteringar.**”*

Denna modell (Bilaga 1) var inte aktuell vid framtagandet av 2022 års budget.

Fullmäktige har alltså fastställt roller och ansvar enligt ovan men det finns ingen beslutad budgetberedningsprocess för hur kommunstyrelsen ska bereda budgetens beslutsunderlag till fullmäktige. I intervjuer beskrivs en upplevd otydlighet kring hur budgetprocessen går till och vem som ansvarar för vad. Avsaknaden av en tydlig och etablerad budgetprocess uppges leda till att stegen som genomförs till stor del är okända för tjänstemannaorganisationen. Vidare upplevs budgetprocessen huvudsakligen vara något som behandlas ”inom politiken” och att tjänstemannaorganisationen är mindre involverad. Intervjupersoner inom programnämndernas verksamheter har kännedom om sin egen roll i processen men inte vad som sker efter att programnämnderna lämnat underlag till kommunstyrelsen.

3. Beredning av budget

3.1. Budgetprocessen, årshjul

Som konstateras ovan finns i kommunallagen (11 kap 8 §) bestämmelser om när budget ska upprättas och fastställas men inte hur utformning eller beredningsprocess ska se ut. En kommunstyrelse kan emellertid fatta beslut om hur processen ska se ut. I Örebro kommun finns ingen sådan processbeskrivning antagen men kommunstyrelsen fattade i december 2020 beslut om en tidsplan för framtagandet av budgeten 2022, bakgrunden uppges vara den påverkan på processen som pandemin hade. Utöver detta finns internt informellt material som övergripande beskriver budgetprocessen.

Nedan redovisas processen som redogörs för i arbetsmaterial och intervjuer:

▶ **Omvärldsdagen** (november)

Vid omvärldsdagen ska omvärldsfaktorer som kan påverka verksamhets- och ekonomiplaneringen lyftas. Det är det första steget i budgetprocessen. Enligt uppgift inbjuds ledamöter i fullmäktige, kommunstyrelse samt nämndernas presidier, direktörer/förvaltningschefer, VD-gruppen och fackliga företrädare in till omvärldsdagen.

- ▶ **Nulägesöversikt** (januari – februari)
Nämnderna tar fram nulägesöversikter under hösten som antas av nämnderna i november – december. Nulägesöversikterna är koncisa och innehåller bland annat analys av nämndens nuläge, vilka behov som finns inom verksamheten, resultatutfall och utmaningar framöver. Nulägesöversikten följer en tydlig mall och ser likadan ut för samtliga nämnder. Nulägesöversikten innehåller inga ekonomiska beräkningar eller äskande av medel. Analysen beaktar demografisk utveckling med prognoser.
- ▶ **Investeringsplaner** (februari)
Nämnderna tar fram investeringsplaner med behov för kommande period.
- ▶ **Budgetdag** (mars)
Samma deltagare som vid omvärldsdagen ges information och informerar om kommundemensamma planerings- och budgetförutsättningar för kommande budgetarbete.
- ▶ **Budgetdirektiv** (april)
Kommunstyrelsen beslutar om budgetdirektiv med förutsättningar och utgångspunkter samt uppdrag till kommundirektören inför budgetarbetet. Parallellt behandlas investeringsplan och lokalförsörjningsplan i programnämnderna.
- ▶ **Beredning och beslut om Örebro kommuns övergripande strategi och budget (ÖSB)** (juni)
Efter att kommunfullmäktige beslutat om budget påbörjas nämndernas arbete att ta fram verksamhetsplaner.
- ▶ **Revidering och uppdatering av ÖSB** (oktober)
ÖSB uppdateras efter nya förutsättningar, exempelvis aktuell skatteprognos, budgetproposition eller befolkningsprognos. Utifrån de revideringar som görs i ÖSB anpassar nämnderna sina verksamhetsplaner.

3.1.1. Bedömning budgetprocess och årshjul

Av planeringsförutsättningarna (se 2.1) framgår att volymökningar och driftskostnadsökningar kompenseras i budgetramarna men i intervjuer sägs att det inte fullt ut är så. Granskningen har inte kartlagt exakt vilka volymer och kostnader som kompenseras respektive inte kompenseras men det framstår som otydligt hur kopplingen mellan volymer och budget förhåller sig.

Att intervjuade anger att budgetprocessen är så otydlig att det råder oklarhet kring vem som ansvarar för vad samt att stegen som genomförs till stor del är okända för tjänstemannaorganisationen är uppseendeväckande. Det finns dock en informell process som beskriver processens olika moment, men trots denna kvarstår en osäkerhet hos organisationens aktörer.

I samband med att rapporten kvalitetssäkrades i faktakontroll av de som intervjuats framkom att kommunstyrelsen 2020-12-08 §207 beslutat om tidplan för ÖSB. Av beslutet framgår att det på grund av förändrade förutsättningarna till följd av Coronaviruset var budgetförutsättningarna inför 2022 osäkra och budgetbeslutet skulle fattas vid senare tidpunkt under 2021. Kommunstyrelsen beslutade att fullmäktige skulle föreläggas budgetärendet i oktober.

Under granskningen har vi emellertid inte fått del av tidigare kommunstyrelsebeslutade tidsplaner och vid intervjuer har det uppgetts att det saknas en beslutad budgetprocess med tidshänvisningar och att det endast finns interna arbetsdokument som inte är bindande. Det uppges även att tidshänvisningarna i dessa inte alltid följs då det skulle innebära att ÖSB ska antas i juni, vilket enligt uppgift hittills inte skett.

När budgetprocessens olika delar inte är kända och därmed accepterade av aktörerna är det svårt att vidimera efterlevnaden av fullmäktiges beslut *"För att utveckling ska ske krävs ett gemensamt arbete i organisationen som bygger på tillit, öppenhet och dialog."* Bedömningen är att kommunstyrelsen bör fastställa ett tydligt årshjul med anvisningar, processbeskrivningar och ansvarsområden för budgetprocessen fram till fullmäktiges beslut.

Då granskningen endast kan vidimera att kommunstyrelsen vid ett tillfälle, december 2020, tagit ställning till tidpunkter i budgetprocessen förefaller det annars vara kommunallagens regler om budgeten som styr kommunstyrelsens budgetprocess.

Lagen öppnar dock för lokala anpassningar då den endast anger att budgeten ska upprättas av kommunstyrelsen före oktober månads utgång, att styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast ska lämna in sina särskilda budgetförslag till styrelsen samt att budgeten fastställs av fullmäktige före november månads utgång. Lagen innehåller även regler för när dessa tidpunkter av särskilda skäl tillfälligt kan ändras.

Den informella budgetprocess som beskrivs, och som enligt uppgift inte följs, verkar bidra till osäkerhet i organisationen. En viss osäkerhet kan även riskera att uppkomma hos fullmäktige när tidpunkten för deras beslut inte är fastställd utöver vad kommunallagen anger. Det är nu kommunstyrelsen som avgör när fullmäktige ska ges möjlighet att ta ställning till budgetförslaget.

Vi bedömer att kommunstyrelsen bör fastställa en rutin för hur budgetberedningen ska genomföras samt vid vilken tidpunkt budgeten ska föreläggas kommunfullmäktige, en tidpunkt som även kan framgå av kommunens ÖSB och därmed bestämmas av kommunfullmäktige.

3.2. Parallella delprocesser

Nedan redogörs kortfattat för tre delprocesser som påverkar den samlade budgetprocessen. Dessa berörs endast kortfattat då granskningens huvudfokus är framtagandet av ÖSB som helhet.

Investeringsprocessen

Investeringsprogrammet löper parallellt med driftbudgetens budgetprocess och antas i samband med budgeten. Det uppges att behoven i investeringsprogrammet till viss del får förtur framför behov inom driftverksamheten då det sker ett omfattande underlagsarbete vid planerade investeringar. Det anges att investeringsprojekten är långt gångna i planeringsfasen när de presenteras för kommunstyrelsen och kan vara svåra att ändra. Enligt intervjupersoner blir en presenterad investeringsplan ofta godkänd utan prioritering av projekt.

Lokalförsörjningsprocessen

Örebro kommun saknar en kommunövergripande lokalförsörjningsplan som främjar en tydlig koppling mellan lokalförsörjningsprocess, investeringsprocess och övrig budgetprocess.

Vidare saknas forum för samverkan mellan olika processer i kommunkoncernen för att säkerställa att samtliga lokalkostnader finns med i investeringsprogrammet inför beslut. Det finns behov att stärka och utveckla kopplingen till kommunens investeringsprogram för att ge bättre underlag för prioriteringar samt att både synliggöra och tydliggöra kommunövergripande överväganden.

Vid intervjuer framförs att sambandet mellan övergripande lokalförsörjningsfrågor och kommunstyrelsens styrning och uppföljning är svag. Riktlinjer är för gamla och efterföljs inte. På övergripande nivå saknas styrning för effektiv lokalförsörjning via mål och nyckeltal. I samband med kommande omorganisering ska arbetet med lokalförsörjning förändras genom tillsättandet av en ny roll som lokalförsörjningsdirektör samt en organisatorisk förändring innebärande att lokalförsörjningen ansvarsmässigt överförs till kommunstyrelsen och dess förvaltning.

Lönerevision, kompetensförsörjning och andra strategiska arbetsgivarfrågor

HR och ekonomiavdelningen saknar ett strukturerat samarbete inom budgetprocessen. HR är involverad i vissa delar men det sägs vara oklart när under processen som samtal och avstämningar ska ske. Enligt uppgift samtalar HR och ekonomiavdelningen kring de årliga lönerevisionerna där HR presenterar olika alternativ till ekonomiavdelningen och redogör för sitt förordade förslag. Detta utgår från bedömning av kompetensförsörjningsläge, befintlig samt önskad lönestruktur. Beslut om ekonomiskt utrymme för lönerevisionen fattas vid beslut om budgeten men rådsberedningen¹ meddelar förvaltningen vilken löneökning de ser som relevant i samband med budgetberedningen.

3.2.1. Bedömning parallella processer

Denna granskning går, som tidigare framgått, inte på djupet i delprocesserna som ingår i huvudprocessen att ta fram ÖSB som beslutsunderlag till kommunfullmäktige. Emellertid finns anledning att kortfattat bedöma det som framkommit.

Budgetprocessen är en huvudprocess som utgörs av flera delprocesser varav investeringar, lokalförsörjning och arbetsgivarfrågor är tre väsentliga.

I en växande kommun som Örebro är de driftsmässiga konsekvenserna av **investeringsbudgeten** viktiga att fånga upp och beakta i så tidiga skeden som möjligt. De behöver även jämföras med andra på driftbudgeten påverkande poster så att driftbudgeten inte blir en slags "gisslan" till investeringarna, vilket angivits i intervjuer.

I granskningen ingår inte att bedöma huruvida tillämpad modell för investeringsbudgetering är ändamålsenlig men såvitt framgår av intervjuer förefaller investeringsbudgeten inte ha någon projektprioritering/vara väsentlighetsbedömd vilket över tid kan försätta Örebro kommun i ett ansträngt ekonomiskt läge. Det finns skäl att beakta processen kring investeringar.

¹ I rådsberedningen bereds ärenden inför Kommunstyrelsen, men även andra ärenden som kräver ett politiskt ställningstagande eller inriktning. Beredningen är sammansatt av råden från den styrande koalitionen.

Eftersom Örebro kommun saknar en kommunövergripande **lokalförsörjningsplan** som ger tydlig koppling mellan lokalförsörjning, investeringar och övrig budgetprocess är det vår bedömning att detta är en angelägen fråga att adressera för kommunstyrelsen. Den förändring där arbetet med lokalförsörjning ska stärkas upp via tillsättandet av en ny roll som lokalförsörjningsdirektör samt att lokalförsörjningen ansvarsmässigt överförs till kommunstyrelsen bedöms vara ett sådant steg. Stadsrevisionen har nyligen genomfört fördjupad granskning av lokalförsörjningsprocessen där det lämnas rekommendationer till kommunstyrelsen.

Den största enskilda posten i en kommunal budget är dess personal då kommuner främst är tillhandahållare av tjänster. Kommunerna är stora arbetsgivare, ofta den största på respektive ort. **Arbetsgivaransvaret** lyfts sällan fram i kommunala budgetar eftersom det kan uppfattas som en intern fråga utan tydligt invånarperspektiv. Dock är kvaliteten på kommunens tjänster kopplad till de anställdas kompetens och förmåga att leverera varför arbetsgivarperspektivet kan förtjäna att lyftas fram.

När det framkommer vid intervjuer att det saknas ett strukturerat samarbete mellan ekonomi och HR samt att arbetsgivarfrågorna inte har ett tydligt spår i budgetprocessen, kan det leda till brister i underlag och analys till de förtroendevaldas som rör kommunens ansvar som tjänsteleverantör och arbetsgivare. Vi bedömer att det finns utrymme att se över budgetprocessen i den del som avser kommunens arbetsgivaransvar.

3.3. Nämndernas medverkan i kommunstyrelsens budgetberedning

Nämndernas medverkan i kommunstyrelsens budgetberedning består av nulägesöversikter samt investeringsplaner. Nulägesöversikterna innehåller inga ekonomiska beräkningar men belyser framtida utmaningar och möjligheter och beaktar förändringar i demografi. Kommunen inhämtar demografisk statistik från extern part, vars uppgifter bearbetas av intern statistiker.

I kommunstyrelsens budgetberedningsprocess finns inte "äskanden" från nämnderna vilket bland intervjuade uppges skapa viss frustration då de menar att ekonomiska ramar fastställs i ÖSB utan tillräckliga ekonomiska fakta från nämnderna.

När ÖSB är fastställd av kommunfullmäktige saknas ett fastslaget sätt för hur budgeten kommuniceras till nämnderna. Det saknas exempelvis tillfällen för överläggningar kring hur ramarna byggts upp och hur fullmäktiges uppdrag och mål korresponderar till dessa ramar. Det förekommer resultatdialoger men de hålls i uppföljande syfte, inte för att förmedla riktlinjer och ramar som fastställts till nämnderna. Den formulering fullmäktige beslutat "*För att utveckling ska ske krävs ett gemensamt arbete i organisationen som bygger på tillit, öppenhet och dialog.*" ser inte ut att ha fångats upp i kommunikationen mellan beslutande och verkställande.

Det uppges ha blivit mer "accepterat" av kommunstyrelsen att nämnderna inte håller fastställda budgetramar och en bidragande orsak uppges vara att Örebro kommun trots nämndunderskott har ett samlat positivt ekonomiskt resultat orsakat av ökande statsbidrag, bättre finansnetto samt intäkter från exploateringsverksamheten. Kommunstyrelsens ordförande framhåller dock att kommunstyrelsen inte accepterar underskott i verksamheten och att 2020 var ett speciellt år på grund av pandemin vilket ledde till att ekonomisk följsamhet fick stå tillbaka.

Nämndernas verksamhet och ekonomi följs upp i delårsrapporterna men det uppges i intervjuer att det vid prognostiserade underskott inte förs någon dialog kring hur nämnderna planerar att agera för att hantera situationen. Det lyfts inga ärenden till kommunfullmäktige med nämnders begäran om att få vidta åtgärder som hotar måluppfyllelse eller begäran att få gå med budgetunderskott. Örebro kommun överför inte nämndresultat mellan olika år, varje år avslutas med nämndernas positiva, negativa eller neutrala nämndresultat och påföljande budget bygger på förutvarande.

Det framhålls i intervjuer finnas en risk att strukturellt betingade budgetförutsättningar med negativ påverkan på utfallen kan ligga kvar utan att hanteras. Visserligen tas hänsyn till demografisk utveckling men det kan finnas parametrar som inte är linjära med invånarantal inom olika befolkningsgrupper. Särskilt stor påverkan har det på nämnder inom s k "mjuk sektor".

Sammanställning över nämndernas budgetavvikelser under 2018, 2019 och 2020

Nämnd	Budgetavvikelse 2018 (mkr)	Budgetavvikelse 2019 (mkr)	Budgetavvikelse 2020 (mkr)
Förskolenämnden	-10.7 (1.3%)	2.7	11.7
Grundskolenämnden	-11.0 (0.9%)	4.7	11.5
Gymnasienämnden	-0.9 (0.2%)	-8.7 (1.7%)	1.8
Programnämnd barn och utbildning	-58.5 (5.9%)	-5.5 (0.5%)	15.5
Funktionsstödsnämnden	13.8	-6.4 (2.4%)	5.3
Socialnämnden	-17.9 (3.51%)	-29.9 (5.6%)	-10.9 (1.9%)
Hemvårdsnämnden	-86.7 (28.1%)	-98.9 (35.7%)	-54.5 (20.3%)
Vårdboendenämnden		5.7	-17.1 (54.8%)
Överförmyndarnämnden	1.0	0.4	-0.3 (1.8%)
Programnämnd social välfärd	92.5	-16.0 (0.8%)	27.3
Byggnadsnämnden	03	-2.6 (45.6%)	1.5
Fritidsnämnden	4.3	3.1	1.7
Kulturnämnden	2.8	3.2	2.6
Miljönämnden	1.3	0.4	1.5
Tekniska nämnden	14.2	-38.2 (22.1%)	7.5
Programnämnd samhällsbyggnad	10.7	9.0	-5.0 (3.9%)
Landsbygdsnämnden	0.1	0.5	0.2
Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämnden	-3.6 (0.7%)	3.4	10.3
Valnämnden	0.0	0.0	0.0
Kommunstyrelsen	24.9	14.5	15.1

Årsredovisningar 2020, 2019 samt 2018

Sammanställningen visar att vissa nämnder har svårt att hålla budget. Procentsatsen som redovisas efter avvikelserna i kronor visar hur stor andel av budgeten som avvikelsen utgör och presenteras för att ge en rättvisande bild över avvikelse i förhållande till nämndens kommunbidrag. Under 2018–2020 finns två nämnder som genomgående uppvisat negativt resultatutfall och det är socialnämnden och hemvårdsnämnden. Socialnämndens avvikelse är dock inte lika kraftig som hemvårdsnämnden varken i procent eller i kronor. Hemvårdsnämndens avvikelse varierar visserligen under 2018–2020 men understiger aldrig 20 procent. Under 2020 uppvisar även vårdboendenämnden en större avvikelse på drygt 54 procent.

3.3.1. Bedömning av nämndernas medverkan i kommunstyrelsens budgetberedning

Vi granskar inte hur nämnderna styr sina verksamheter, ej heller hur de och kommunstyrelsen under året agerar för att klara att hålla verksamhetens budgetmedel och verksamhetsmål i enlighet med fullmäktiges beslut, men det är väsentligt att gällande budget bygger på relevanta omständigheter som gör det möjligt, möjligen utmanande, att klara sitt uppdrag. Alla avvikelser som stadigvarande överstiger några procent kan signalera risk att det kan finnas brister i själva budgeten.

3.4. Resursfördelning

Vid intervju framgår att kommunen fram tills nu tillämpat en metod vid framtagande av ny budget som bygger på successiv förändring, eller påbyggnad. Budgeten utgår från förra årets siffror som justeras marginellt för inflation och andra prisförändringar. Det uppges att budgeten inte tar hänsyn till volymförändringar i tillräckligt stor utsträckning vilket gör att tilldelade medel inte speglar verkliga behov.

Vid intervju uppges att resurserna i budgeten inte kan förklaras och förmedlas internt i förvaltningarna eftersom förvaltningsledningarna inte har fått kunskap i hur dessa resurser framtagits eller vilka verksamhetsbehov som ska prioriteras i situationer då medlen inte räcker. Det uppdraget hänskjuts till respektive nämnd och förvaltningsledning och beskrivs som en utmaning när det gäller att förklara och inspirera organisationen ut till första linjens chefer och medarbetare.

Riktlinjen för verksamhets- och ekonomistyrning är nyss antagen (2021-12-07) och modellen som presenteras nedan, samt i bilaga 1, var inte aktuell vid framtagandet av 2022 års budget och är ett nytt arbetssätt som ska implementeras vid nästa budgetprocess.

Kommunens nya modell för resursbedömning ska fungera som underlag vid politiska prioriteringar och fördelning av medel. Inom modellen genomförs ett antal analyser:

- ▶ Prislappar²
- ▶ Förändringar i demografi
- ▶ Omvärldsfaktorer
- ▶ Invärldsfaktorer
- ▶ Analyser av nuläget

3.4.1. Bedömning resursfördelning

Det är alltid kommunfullmäktiges ledamöter som bestämmer resurser, mål och uppdrag för den övriga organisationen. Kommunens mål, inriktning, kvalitet och omfattning är grunden för det politiska ansvaret.

² Prislapp är en standardkostnad fördelad per individ i aktuell målgrupp. Skillnaden mellan nuvarande budgetram och prislappsramen visar en differens som bland annat indikerar prioriteringar eller skillnader i effektivitet.

Fullmäktige tar ställning till kommunstyrelsens förslag och förutsätts ha fått tillräckliga underlag i form av analyserade fakta, politiska prioriteringar och en tillräckligt god bild över tillgängliga och relevanta resurser.

En budget syftar till att fylla flera behov varav ett är som styrmedel. Ett hot mot det syftet är om budgetprocessen upplevs otydlig och tillsluten där resurssättning/ramar inte kan relateras hela vägen ut till första linjens budgetansvariga chefer. Om målen dessutom upplevs som kostnadsdrivande, eller mer som visionära strävansmål, är budgetens styregenskap hotad.

Den till nästa budgetprocess framtagna resursbedömningsmodellen är dock ett gott steg i rätt riktning. Den kunde inte tillämpas i arbetet med 2022 års ÖSB och ska därför inte ingå i denna bedömning. Bilden i bilaga 1 är med för kännedom och är endast schematisk.

Bedömningen är att kommunstyrelsen identifierat brister och vidtagit steg för att åtgärda dessa.

3.5. Uppdrag och mål i budget

ÖSB tydliggör mål och uppdrag för nämndernas verksamheter och förutsätter att nämnderna verkställer uppdragen och uppnår målen under perioden. Resurs- och kapacitetsbegränsningar kan, som vi erfar via intervjuer, kräva prioriteringar.

Mål och uppdrag kan vara så uttryckta att de ger kostnadsdrivande inverkan. Nedan presenteras ett urval av kommunfullmäktigemål där det finns risk för kostnadsdrivande effekter i nämndernas verksamheter. Här kan det inledningsvis konstateras att kvalitetsökningar inte med nödvändighet driver upp kostnader, men arbetsprocesserna för att nå en högre kvalitet kan tillfälligtvis ha den effekten, exempelvis kompetensutveckling av personal och ökad personaltäthet. Ambitionsökningar likaså, exempelvis inom klimat- och miljöområdet.

- ▶ Måluppfyllelsen i skolan ska öka.
- ▶ Kommunens arbetsmarknadsinsatser ska i högre grad leda till egen försörjning för medborgare som idag står utanför arbetsmarknaden.
- ▶ Kvaliteten inom vård och omsorg i Örebro ska vara hög och bemanningen ska öka. Antalet olika personer som besöker varje omsorgstagare inom hemvården ska minska.
- ▶ Alla barn har rätt till bra boendemiljöer och att inte leva i ekonomisk utsatthet.
- ▶ Genomföra insatser och fortsätta utveckla ett hållbart resande med klimatsmarta, utrymmessnåla och kapacitetsstarka trafikslag.
- ▶ Avfallet i Örebro kommun ska minska till mängd och farlighet samtidigt som återvinningen ska öka.

Vid intervjuer uppges att tillräcklig hänsyn inte tas till givna uppdrag och mål vid fastställande av nämndernas ekonomiska ramar. Fler uppdrag och prioriteringsområden som berör nämnder kan vara kostnadsdrivande samtidigt som det ekonomiska utrymmet till stor del redan är bundet till befintlig verksamhet. Det uppges inte ske någon justering av resurser för att säkra nämndernas möjlighet att nå satta mål. Det sker inte heller någon riskbedömning utifrån nya uppdrag, högre mål och befintliga resurser. Till detta framförs i intervjuer önskemål om god stabilitet över tid bland uppdrag och mål så nämnderna ges bättre förutsättningar att nå dem.

3.5.1. Bedömning uppdrag och mål

Konflikt mellan mål och medel är inget nytt i någon verksamhet och Örebro kommun är inte unikt men den typen av konflikter bör kunna uppfattas som en utmaning möjligt att klara. Vartåt verksamheterna ska förflytta sig i fråga om kvalitet, mål och omfattning är en fullmäktige fråga men det är respektive ledning med personal som tillser att förflyttningen sker. Analysen över hur sådan förflyttning ska implementeras ser vi inte är gjord under budgetens beredningsprocess och såvitt vi erfar, inte heller under löpande uppföljningar.

Budgeten är självklart ett politiskt styrdokument som anger ambition samt vad de folkvalda vill uppnå med det förtroende de givits. Organisationen, såväl nämnder som professioner, ska med entusiasm och kreativitet anta utmaningarna. Entusiasm bygger inte sällan på delaktighet och tydliggjorda relevanta förväntningar. Där spelar budgetprocessen en viktig roll.

Bedömningen är att mål och uppdrag bör konsekvens- och resursanalyseras i dialog med de som ska genomföra dem. Formerna bör kommunstyrelsen utverka.

4. Vår sammanfattande bedömning

Inledningsvis ska det ånyo framhållas att det inte finns lagstiftade krav på att en kommunstyrelse ska ha antagna styrande dokument över sin budgetberedning. Det enda krav som föreligger framgår av kommunallagen och de är få. Utgångspunkten i granskningen har därför varit att kartlägga beredningsprocessen och hur den uppfattas av berörda parter.

Lagenligt med utvecklingsmöjlighet

Det konstateras att kommunstyrelsen i Örebro inte har några formella brister utifrån kommunallagen. Bedömningarna nedan utgår därför från gjorda erfarenheter från granskningen samt från granskarnas egna erfarenheter av motsvarande processer inom andra kommuner. Bedömningarna utmynnar i rekommendationer vars syfte är att verka för processförbättringar.

Kommunallagen reglerar inte kommuners och regioners verksamheter och styrning i alla detaljer, mycket lämnas åt det kommunala självstyret. Många kommuner väljer dock att själva anta styrande dokument som stöd för egna processer, exempelvis har lagstiftaren inga synpunkter på huruvida kommuner har antagna styrmodeller, visioner, värdegrund, ledar- och medarbetarpolicys eller kompetensförsörjningsplaner. Det har emellertid de flesta kommuner ändå. I Örebro har kommunstyrelsen valt att inte ha antagna process- och rutinbeskrivningar över budgetprocessen.

Tillit, öppenhet och dialog

Vi har tagit del av interna arbetsmaterial som beskriver förloppet men det upplevs av tillfrågade att processen är otydlig, i delar upplevd som osynlig. I budgetprocessen 2021 för ÖSB 2022 fastställdes dock en tidsplan vilket vi ser som positivt. Bakgrunden beskrivs hänförlig till pandemin och de osäkerhetsfaktorer den medförde.

Vi noterar av tillämplig budgetprocess att nämndernas involvering är begränsad. Nulägesöversikterna som nämnderna förser kommunstyrelsen med saknar, såvitt vi erfar, verksamhetsmässiga ekonomiska kalkyler. De övergripande beskrivningarna av verksamhetens kommande utmaningar och möjligheter är svåra att se som tillräckligt uttömmande underlag för beslut. Att, som det beskrivs, huvudsakligen fastställa budgeten utifrån uppräknade tidigare budget är inte fullt ändamålsenligt.

Budgeten bereds och beslutas på central nivå och förmedlas till lokal nivå i vad som beskrivs som en Top-down process utan dialogbaserade inslag.

Vi bedömer därför att kommunstyrelsens budgetberedning för 2022 inte präglas av den tillit, öppenhet och dialog som fullmäktige anvisat i ÖSB 2021.

Vi bedömer att det finns fördelar med att ha en mer öppen och kommunicerad budgetprocess så långt som möjligt. De delar som sker inom partiorganisationerna, och mellan dessa, är förstas utanför den offentliga delen av processen och är viktiga, nödvändiga moment men får ses som stödprocesser för de förtroendevalda och inte del av kommunstyrelsens process.

Vi bedömer att kommunstyrelsen bör fastlägga en processbeskrivning som bättre tydliggör omfattning, ansvar samt de fakta som utgör de avgörande underlagen till hur budgetramarna framtas och föreläggs kommunfullmäktige.

Genom att fastställa tydliga direktiv för budgetprocessen kan kommunen dessutom involvera och engagera medarbetare och nämnder i processen. Det finns en ambition inom kommunen att skapa en tydligare process för budgetarbetet i samband med kommande omorganisation vilket vi bedömer som värdefullt.

Resurstilldelning

Budgeten utgår från föregående års beräkningar med viss justering för inflation. Analyser av demografi, statistik och omvärldsförändringar görs till viss del men kopplingen till budgeten upplevs inte som stark. Fördelen med metoden är att den är enkel och relativt tidseffektiv. Nackdelen är risken ökar för en orealistisk budget då resurserna inte utgår från verksamhetens mer reella förutsättningar vilket i förlängningen kan riskera att göra vissa nämnder överkompenserade medan andra kan ha underfinansierade budgetar i relation till uppdragen. Kommuner som hamnar i en sådan situation har ofta svårt att omfördela resurser och kan behöva tillskjuta fler.

Det framgår vid intervjuer och i *Riktlinje för verksamhets- och ekonomistyrning* att kommunen tagit fram ny resursbedömningsmodell där hänsyn tas till demografi, omvärldsfaktorer, prislappar och invärldsfaktorer. Granskningen kan inte ytterligare beakta modellen eftersom den inte tillämpats än, men ser positivt på att kommunstyrelsen säkerställer att analysunderlaget är mer ändamålsenligt. Om resurser fördelas utifrån analyserade och kommunicerade faktorer ökar möjligheten för nämnderna att följa budget och bedriva verksamheten på effektivt sätt. Budgeten ges dessutom större styrkraft då resurserna som tilldelas kan förklaras och motiveras. Det ger även bättre utgångsläge för nämnderna att utöva politiskt ledarskap och känna ansvar, liksom för kommunens chefer att leda för resultat.

Samband budgetberedning, styrning och uppföljning

Örebro kommun har en nämndorganisation där de s k programnämnderna har ett särskilt ansvar, inte helt avvikande från delar av kommunstyrelsens ansvar.

Kommunstyrelsen ska enligt reglementet 11 § *”se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de styrdokument, förutsättningar och den medelsanvisning som Kommunfullmäktige och Kommunstyrelsen har bestämt, och de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning samt bestämmelser i detta reglemente. Kommunstyrelsen ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt. Kommunstyrelsen ska rapportera till Kommunfullmäktige hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.”*

Programnämnderna har ett liknande ansvar innebärande att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de styrdokument, förutsättningar och den medelsanvisning som kommunfullmäktige och kommunstyrelsen har bestämt och att de följer föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning samt bestämmelser i reglemente. Programnämnd har ansvar för att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Programnämnderna ska rapportera till kommunfullmäktige hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret och i den mån dess verksamhet berör kommunstyrelsens eller annan nämnds verksamhet, samråda med denna.

Denna granskning är avgränsad till kommunstyrelsens budgetberedningsprocess och går därför inte in på hur de olika programnämnderna utövar sin uppföljning, men granskningen har däremot tagit del av kommunstyrelsens protokoll och handlingar. Av dessa framgår att kommunstyrelsen vid befarade budgetavvikelse inte vidtar styrande åtgärder utöver den informationsinhämtning som sker via delårsrapporter.

Då nämnder aviserar underskott sker såvitt framkommer av granskningen ingen dialog eller formellt beslutsfattande från kommunstyrelsens sida för att säkerställa avvikelsehantering, vilket vi bedömer som en brist. Vissa nämnder uppvisar dessutom kontinuerligt negativa budgetavvikelser där åtgärder behöver vidtas.

En åtgärdsfaktor kan vara handlingsplaner under pågående verksamhetsår, men ur ett kommunstyrelseperspektiv även analyser av hur resurser motsvarar behov som medskick till nästa budgetprocess. På så sätt omhändertas problem tidigt och styrker att budgetunderskott ska hanteras akut samt förebyggas via god budgetprocess. Vi ser även kommunstyrelsens uppsiktsplikt som ett betydelsefullt inslag för att uppmärksamma situationer tidigt och agera vid behov.

I budgeten fastställs mål och uppdrag och det ges uttryck för den politiska viljan under ett verksamhetsår. Av granskningen framgår att det saknas tydliga riktlinjer för hur nämnderna ska omfördela resurser i den mån uppdrag och mål är kostnadsdrivande utöver befintliga resurser. ÖSB tydliggör förvisso att *"Ekonomi i balans kräver kontroll på både intäkter och kostnader, att arbeta kostnadseffektivt och ändamålsenligt samt att kontinuerligt utveckla arbetssätt och metoder. Det är en förutsättning för att nå målen med de medel och resurser som finns tillgängliga."* samt att *"Ramarna är bindande för nämnden och får inte överskridas. Nämnderna har ansvar för att inom tilldelade ramar uppfylla de mål, uppdrag och den lagstiftning som gäller för verksamheten."*

Det finns alltså tveklöst ett tydligt nämnduppdrag att hålla budget och nå mål men frågan är hur detta styrs under verksamhetsåret, fångas upp i budgetberedningen och fortsätter styras kommande år. Det som nu granskats är budgetberedningen och där saknas spårbarhet av sådana överväganden och analyser. Det hindrar inte att de ändå sker, men vi noterar dem inte i dokumentation och intervjuer.

Saknas möjlighet att i tillräcklig omfattning omfördela resurser finns uppenbar risk att tillräckliga medel inte kan frigöras och budgeten kan tappa styrningseffekt. Av granskningen framgår att inte tillräcklig hänsyn tagits till detta vid fastställande av mål och uppdrag.

Kommunstyrelsen har genom uppsiktsplikten ansvar för att hålla sig informerade om nämndernas arbete och vid behov lyfta uppkomna avvikelser till fullmäktige för ställningstagande, ibland kallad "åtgärdsplikt". Sådana avvikelser kan också behöva beaktas i nästkommande budgetberedning. Vi saknar spårbarhet över hur kommunstyrelsen agerat inom ramen för detta ansvar kopplat till budgetberedningen.

Kommunikation och åtagande

När budgeten är antagen förmedlas den inte till nämnderna på ett sätt som tydliggör förväntningar och förutsättningar inför nämndernas utformande av nämndbudgetar. Det sker enligt uppgift inga strukturerade eller formella samtal mellan central och lokal nivå för att tydliggöra hur den nya budgeten ska omhändertas inom respektive nämnd och utgöra deras åtagande.

För att främja budgetföljsamhet och säkerställa att nämnder och verksamheter förstår de politiska prioriteringar som gjorts i budgeten bedömer vi det väsentligt att intentionen med budget, mål och uppdrag framgår tydligare. Det ska vara tydligt både för nämnder och förvaltningsorganisationen hur behov av prioritering ska tas omhand.

5. Svar på revisionsfrågor

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen inte skapat en budgetberedningsprocess som är tillräckligt tydlig och konsekvent samt säkerställer att resurser fördelas till nämnderna utifrån relevanta förutsättningar. Kommunstyrelsen har inte antagit styrande dokument som anger hur processen ska gå till och, såvitt känt, endast vid ett tillfälle beslutat om tidplan, då i skenet av pågående pandemi. De har inte heller tydliggjort på vilka grunder resurser avsätts och mål formuleras. Ett förbättringsarbete är emellertid igångsatt vilket bedöms positivt.

Utifrån den sammanfattande bedömningen lämnas följande svar på revisionsfrågorna.

Fråga	Svar
Finns fastställda och ändamålsenliga direktiv för budgetprocessen?	Delvis. Det finns en antagen tidsplan för budgetprocessen 2021 inför 2022 vilket vi ser som positivt. Vi saknar dock en antagen processbeskrivning som tydliggör omfattning, ansvar och de fakta som utgör de avgörande underlagen för hur budgetramarna framtagits som förslag till kommunfullmäktige.
Bygger kommunstyrelsens underlag för budgetberedning på välgrundade analyser, fakta och kända förändringar?	Delvis. Kommunstyrelsen inhämtar underlag från nämnderna där de uppgifter budgetberedningen bedömer väsentliga framgår. Det finns otydligheter i hur dessa underlag används och utformar budgetförslag till fullmäktige.
Beaktas nämndernas budgetförslag i budgetberedningen?	Nej. Kommunallagen anger att <i>"styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast ska lämna in sina särskilda budgetförslag till styrelsen"</i> vilket i detta fall innebär nulägesöversikter från nämnderna men inga ekonomiska beräkningar eller ekonomiska behovsframställningar.

<p>Fungerar beredningen på tillfredsställande sätt? Tillämpas kommunfullmäktiges anvisning (ur ÖSB 2021 sid 3) <i>"För att utveckling ska ske krävs ett gemensamt arbete i organisationen som bygger på tillit, öppenhet och dialog."</i></p>	<p>Nej. Kommunstyrelsen har inte utformat direktiv eller rutinbeskrivning över budgetberedningens processer. Den tillämpade processen upplevs som otydlig och t o m osynlig. Uttryck som tillit, öppenhet och dialog har inte gått att vidimera i granskning av budgetprocessen.</p>
<p>Analyseras och beaktas eventuell kostnadsdrivande påverkan utifrån mål och inriktningar?</p>	<p>Nej. Det saknas spårbarhet kring analyser av målens och uppdragens konsekvens på resursutrymmet. Det saknas också anvisningar för hur eventuella konflikter mellan mål och medel ska hanteras och det saknas spårbarhet över vilka åtgärder kommunstyrelsen vidtar vid budgetunderskott bland nämnderna samt hur dessa tas hand om i budgetberedningen.</p>
<p>Kommuniceras budgeten, då den antagits av kommunfullmäktige, på sätt som tydliggör förväntningar och förutsättningar inför nämndernas antagande av nämndbudgetar?</p>	<p>Nej. Det finns ingen kommunikationsplan eller annan struktur för hur fullmäktiges beslut ska överlämnas till nämnder och förvaltningar, hur mål och uppdrag ska utläsas eller dialog mellan kommunstyrelse och nämnder avseende måluppfyllelse/resurser.</p>

Örebro kommun 2022-03-25

Jan Darrell
Certifierad kommunal yrkesrevisor
EY

Sara Jansson
Verksamhetsrevisor
EY

Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Förhandlingschef, HR
- ▶ Programdirektör Social Velfärd
- ▶ Programdirektör Barn och Utbildning
- ▶ Programdirektör Samhällsbyggnad
- ▶ Förvaltningschef Utbildning, försörjning och arbete
- ▶ Programekonom Social Velfärd
- ▶ Programekonom Barn och Utbildning
- ▶ Programekonom Samhällsbyggnad
- ▶ Förvaltningschefs nära ekonom FUFA
- ▶ Budgetekonom
- ▶ Ekonomidirektör
- ▶ Verksamhetscontroller
- ▶ Kommundirektör
- ▶ Kommunstyrelsens presidium

Dokumentation

- ▶ Kommunledningen i Örebro övergripande strategier och budget för 2022 med plan för 2023–2024, 2021-10-20
- ▶ Kommunledningen i Örebro övergripande strategier och budget för 2021 med plan för 2022–2023, 2020-10-20
- ▶ Årsredovisningen för 2020
- ▶ Årsredovisningen för 2019
- ▶ Årsredovisningen för 2018
- ▶ Riktlinjer för god ekonomisk hushållning, 2021-01-12
- ▶ Riktlinjen för verksamhets- och ekonomistyrning, 2021-11-01
- ▶ Befolkningsprognos för Örebro kommun 2020–2029
- ▶ Nämndreglemente för Örebro kommun
- ▶ Riktlinjer för styrdokument Örebro kommun, 2014-03-18
- ▶ Budgetdirektiv 2022 med plan för 2023-2024, 2021-06-08
- ▶ Samtliga investeringsplaner som var underlag för budgetförslaget 2021–2024
- ▶ Samtliga nulägesöversikter som var underlag för budgetförslaget 2021–2024

Bilaga 1. Resursbedömningsmodell

