



Yttrande över - Granskning av kommunens budgetprocess

Nedan redovisas citat från Kommunens revisorers skrivelse samt KPMG:s rapport med Kommunledningsförvaltningens synpunkter i *kursiv text*.

Kommunens revisorers skrivelse

Kommunens revisorer skriver i sin skrivelse som bifogas rapporten:

1. ”Rapporten redogör för risken att politiken inte ges möjlighet att tidigt vara aktiva i budgetarbetet och att det därmed finns risk för tjänstemannastyrning. Det saknas ett forum där de styrande tar ut riktningen.”

Budgetprocessen startar mer än ett år före avsett budgetår. Den långsiktiga planen, tidigare års utfall och resultat, innevarande års prognos samt kända förutsättningar beaktas och kommuniceras på olika organisatoriska nivåer. Budgetramarna som finns i planeringsförutsättningarna inför budget 2022 med plan för 2023-2027 är beslutade i kommunfullmäktige när de beslutade om budget för 2021 med plan för 2022-2024 och de sista åren i planperioden har preliminärt samma ramar som för sista året som behandlats i kommunfullmäktige d.v.s. 2024. Kommunen har under en längre tid strävat efter att nämnderna ska få långsiktiga förutsättningar att arbeta med därför har utökat antal år som vi planerar för inför budget 2022.

Kommunledningsförvaltningen redovisade redan under intervjuerna och i samband med faktagranskningen att i enlighet med kommunens reglemente anger politiken sin viljeinriktning i politiska styrdokument, majoritetens politiska program, kommunens budget och nämndernas internbudgetar. I kommunfullmäktiges och nämndernas budget anges den långsiktiga politiska viljeinriktningen genom både kommunövergripande mål och nämndmål. För att möta behovet av styrning på kortare sikt har kommunfullmäktige och nämnder möjlighet att ge uppdrag till nämnder och förvaltning. Tjänstemännen svarar för att verkställa de politiskt fattade besluten, och hur det ska genomföras.

Kommunen bedriver en systematisk uppföljning av verksamhet, ekonomi och personal under året för att säkerställa att verksamhetens resurser används till det som avsetts, få god kontroll på oönskad kostnadsutveckling och att säkerställa att verksamheten bedrivs inom tilldelade ramar. Uppföljningen utgör ett centralt underlag för nämnder att förändra, förnya och förbättra kommunens verksamhet utifrån den långsiktiga inriktningen. Exempel på detta är att nämnder och kommunstyrelsen lämnar månatliga rapporter till kommunstyrelsen samt tre delårsrapporter och en verksamhetsberättelse. I samband med delårs- och verksamhetsberättelser redovisas resultat, måluppfyllelse och framtida utveckling. Uppföljningsprocessen är därmed en viktig utgångspunkt och ett centralt underlag i styrningen och för beslut.

Utöver ovan beskrivet genomförs också strukturerade dialoger mellan kommunledning och den politiska ledningen. Innehållet vid dessa mötestillfällen varierar, men har alltid en stark koppling till verksamhetens innehåll, uppnådda resultat och förutsättningar inför framtiden. Det gäller såväl kort- som långsiktigt.

Utifrån ovan beskrivit, kommunens budgetprocess och att budgeten bygger på planen för de kommande tre åren i föregående års budget bedömer Kommunledningsförvaltningen att politiken sammantaget har förutsättningar att tidigt vara aktiva i budgetarbetet. Kommunledningsförvaltningen kommer i förslaget till tidplan för arbetet med budget 2023 med plan för 2024-2028 att föreslå att planeringsförutsättningarna tas upp för beslut i kommunstyrelsen.

2. ”Det framgår också att kopplingen mellan mål och uppdrag kontra budget inte är tydlig. Nämndspecifika mål fastställs utifrån given budgetram och resurserna styrs inte om för att nå måluppfyllelse.”

Merparten av kommunens verksamhet är lagregelrad och ska finansieras inom nämndernas budgetramar. Budgeten är därför ett centralt dokument för politiken för att också ange vad som ska förändras och utvecklas, bland annat genom att fastställa kommunövergripande mål och nämndmål. Dessa ambitioner, ska liksom basverksamheten, finansieras inom kommunens samlade ekonomiska ram.

Tillgången till ekonomiska och andra resurser sätter således gräns för måluppfyllelsen och verksamhetens inriktning och omfattning. Nämnder och förvaltningar ska redovisa avvikelser gentemot verksamhetsplaner, internbudgetar och basuppdrag i samband med månadsrapporter, delårsrapporter och verksamhetsberättelser. Genomförda och planerade åtgärder ska redovisas i samband med detta.

Under den politiska beredningen innan fullmäktige fastställer budgetramar för nämnderna i maj/september samt innan fullmäktige behandlar internbudgetarna i november görs politiska överväganden samt förändringar.

Linköpings kommun arbetar med decentraliserad styrning och nämnderna har stora budgetramar som möjliggör för dem att kunna finansiera ev. tillkommande kostnader m.a.a nya/förändrade mål inom ram. Kommunen har begränsade ekonomiska resurser för att utöka nämndernas ramar till specifika ändamål utan det innebär ofta utökade kostnadsreduceringar.

Budgetramarna som finns i planeringsförutsättningarna inför budget 2022 med plan för 2023-2027 är beslutade i KF när de beslutade om budget för 2021 med plan för 2022-2024 och de sista åren i planperioden har preliminärt samma ramar som för sista året som behandlats i KF d.v.s. 2024. Kommunen har under en längre tid strävat efter att nämnderna ska få långsiktiga förutsättningar att arbeta med därför har utökat antal år som vi planerar för inför budget 2022.

3. ”Det framgår av rapporten att investeringar och exploatering bör tydliggöras och få ett större fokus i budgetprocessen.”

Det finns tillämpningsanvisningar för investeringar och lokalförhyrningar.

Linköpings kommuns har inga egna ägda verksamhetslokaler utan dessa förhyrs främst från vårt egna bolag, därför styr kommunens ekonomi mer på driftkostnaderna för både nya lokalförhyrningar och investeringar.

Kommunledningsförvaltningen instämmer dock i att investeringar och exploatering bör få ett större fokus i budgetprocessen. Därför har nämnderna de senaste åren tagit fram 10-åriga planer för investeringar och lokalförhyrningar men det kan förbättras ytterligare.

4. ”Det finns också en risk att äldrenämndens verksamhet bedrivs kostnadsineffektivt eftersom budgetering sker efter utfall och inte enligt en resursfördelningsmodell.”

Äldrenämnden har avtal med både externa och interna utförare vilket påverkar möjligheterna att ha en resursfördelningsmodell inom nämnden. Kommenteras ytterligare i äldrenämndens yttrande.

5. ”I rapporten redogörs för att kommunstyrelsen och äldrenämnden saknar möjlighet att vidta åtgärder löpande under året utifrån uppföljningen av målen. Anledningen är att det finns mål, indikatorer

och uppdrag som inte följs upp löpande under året. Det saknas en stegvis bedömning av måluppfyllelsen (delmål). I reglementet för Linköpings kommun framgår att utifrån uppföljning av mål och resultat kan slutsatser dras för fortsatt utveckling och att mål ska sättas på kort och lång sikt.”

Som ovan beskrivit bedriver kommunen en systematisk uppföljning av verksamhet, ekonomi och personal under hela året för att säkerställa att verksamhetens resurser används till det som avsetts, få god kontroll på önskad kostnadsutveckling och att säkerställa att verksamheten bedrivs inom tilldelade ramar samt i syfte att säkra måluppfyllelsen. Uppföljningen utgör ett centralt underlag för nämnder att förändra, förnya och förbättra kommunens verksamhet utifrån den långsiktiga inriktningen. Nämnder och förvaltningar ska redovisa avvikelser gentemot verksamhetsplaner, internbudgetar och basuppdrag i samband med månadsrapporter, delårsrapporter och verksamhetsberättelser. Vid avvikelser ska genomförda och planerade åtgärder ska redovisas i samband med detta.

Konkret innebär detta att mål, indikatorer, uppdrag, aktiviteter och basuppdrag följs upp i delårsrapporten per den 31 augusti och i verksamhetsberättelsen per den 31 december. Syftet är som ovan beskrivit att bland annat kommunfullmäktige och nämner ska kunna bedöma om några korrigerande åtgärder behöver vidtas under innevarande år eller under kommande budgetperiod. Utöver uppföljningen i delårsrapporten per den 31 augusti och nämndernas verksamhetsberättelser görs en uppföljning av större avvikelser avseende mål, indikatorer och uppdrag i delårsrapporten på våren vilket från och med 2020 är per den 31 mars (tidigare den 30 april).

KPMG:s rapport ”Granskning av budgetprocessen”

6. I sammanfattningen och i avsnitt 4.3.7 skriver KPMG:

”Med en växande befolkning ökar med stor sannolikhet de flesta tjänster en kommun tillhandahåller exempelvis infrastruktur, anläggningar för fritidsaktiviteter, vatten- och avlopp, försörjningsstöd etc. Dessa ingår inte i den demografimodell (resursfördelningsmodell) som används idag. Vår bedömning är att demografiersättningsmodellen inte är relevant utifrån aktuella förutsättningar då den ”rakt av” fördelar medel utifrån populationsökningen/minskningen till enbart vissa nämnder. För äldrenämnden har det betytt att de tilldelats mer medel än de behov som funnits vid tillfället för tilldelning. Äldrenämnden har inte behövt dessa medel nu men kommer möjligen att behöva dessa medel över tid då det eventuellt kan finnas behov av exempelvis utökade boendeplatser.”

*Kommunledningsförvaltningen svarade redan i faktagranskningen
"Linköpings kommun har inte vatten och avlopp i egen regi utan i ett kommunalt bolag så det kan inte omfattas av resursfördelningsmodellen."*

Kommunledningsförvaltningen svarade redan i faktagranskningen även:

"Kommunen använder sig av en övergripande modell för resursfördelning. Modellen är kopplad mot demografiska förändringar för verksamheter där populationen för respektive "ersättningsgrupp" är så stor att enhetliga ersättningsschabloner med enkelhet kan användas och efterfrågan av verksamhet har ett starkt och tydligt samband med åldersdemografien. Modellen för resursfördelning för demografiska förändringar bygger på kostnadsutjämnningen mellan Sveriges kommuner.

De verksamhetsområden som uppfyller kriterier för att tilldelas medel utifrån demografimodellen är; förskola, fritidshem, grundskola, gymnasieskola, samt inom äldreomsorgen. "

7. I avsnitt 3.1 skriver KPMG:

"Budgetprocessen är navet i kommunens styrning och resursfördelning till verksamheterna. Budgetprocessen startar oftast med att kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott fastställer anvisningar för upprättande av kommande års budget. I en traditionell budgetprocess baseras budgeten på en analys av föregående år och en prognos av innevarande år. Alternativt baseras budgeten på ramtilldelning utifrån en resursfördelningsmodell." Citatet som KPMG använder är från en bok "Brorström, Haglund, Solli, 2014, sid 204ff"

Linköping arbetar med en långsiktighet i planeringen och fullmäktiges antar budget för kommande år med plan för de följande tre åren. Det är budgetramarna enligt den av fullmäktige antagna planen som budgeten baseras på kompletterat med en analys av föregående år samt förväntad utveckling för hela den kommande planperioden bland annat utifrån befolkningsprognosen inte bara innevarande år.

Kommunledningsförvaltningen bedömer utifrån kontakter med SKR och andra jämnstora kommuner att det utgör en traditionell budgetprocess.

8. I avsnitt 4.1.2 skriver KPMG:

"De budgetramar som förvaltningarna ska utgå från vid beredning av planeringsunderlaget anges i planförutsättningarna.

Av planförutsättningarna framgår bland annat tidplan, vad som ska ingå samt när underlag ska lämnas in."

*Kommunledningsförvaltningen skrev i faktagranskningen:
Budgetramarna som finns i planeringsförutsättningarna inför budget 2022 med plan för 2023-2027 är beslutade i KF när de beslutade om budget för 2021 med plan för 2022-2024 och de sista åren i planperioden har preliminärt samma ramar som för sista året som behandlats i KF d.v.s. 2024.*

Även tidplanen är politiska beslutad av kommunstyrelsen.

9. I avsnitt 4.1.6 skriver KPMG:

”Vår bedömning är att de styrande dokumenten kopplat till budgetprocessen efterlevs och att de stödjande dokumenten kopplat till budgetprocessen efterlevs till stor del. Dock bör det säkerställas att Anvisningar till förvaltningarnas arbete med internbudget och med plan efterlevs. Detta då vi inte kan finna att kommundirektören godkänt förvaltningarnas verksamhetsplaner i enlighet med givna anvisningar.”

Av kommunens reglemente framgår att verksamhetsplanen ska utarbetas av förvaltningen, godkännas av kommundirektören och redovisas till styrelsen och respektive nämnd som en bilaga i styrelsen eller nämndens internbudget. Kommunledningsförvaltningen bedömer att processen för detta fungerar och efterlevs. Förvaltningarna överlämnade verksamhetsplaner för 2021 enligt centrala anvisningar till kommundirektören för godkännande. I tjänsteskrivelsen till ärendet om nämndernas internbudgetar redovisades slutsatser utifrån genomförd avstämning samt Kommunledningsförvaltningens bedömning.

10. I avsnitt 4.3.1 skriver KPMG:

”Budgetprocessen startar med att budgetchef tillsammans med kvalitetstrateg, ekonomidirektör chef och vice biträdande kommundirektör och HR-direktör tar fram underlag/planförutsättningar inför kommande budget med planperiod dvs. drygt ett år innan budget ska träda i kraft.”

Kommunledningsförvaltningen svarade redan i faktagranskningen att ”chef” och ”vice” är fel titlar men i den slutliga rapporten finns båda titlarna kvar och även de rätta titlarna.

11. I avsnitt 4.3.4.1 skriver KPMG:

”Det strategiska utskottet tar beslut om budget och plan innan förslaget skickas till kommunstyrelsen och därefter vidare till kommunfullmäktige för beslut.”

Kommunledningsförvaltningen svarade redan i faktagranskningen att det Strategiska utskottet inte tar några beslut utan bara får information.

Information ges till strategiskt utskott för att de ska kunna fullgöra sin uppgift enligt reglementet (ur reglementet "Strategiska utskottet har till uppgift att hålla sig informerad om och diskutera det långsiktiga och strategiska arbetet avseende: övergripande långsiktiga och strategiska frågor samt budget- och flerårsplaner").

12. I avsnitt 4.3.7 skriver KPMG:

”Efter överlämnande av kommundirektörens underlag till budget med plan vilket sker i mars månad tar de styrande vid i budgetarbetet. Vi anser att kommunstyrelsen kommer in för sent i budgetarbetet och menar att de styrande bör ta ett större ansvar initialt i budgetprocessen. Detta genom att, utöver majoritetens politiska program, peka ut riktning, vad de styrande vill satsa på/inte satsa på etc. innan budgetprocessen för kommande år med plan påbörjas. Genom att kommunstyrelsen kommer in sent i budgetprocessen finns det en risk för tjänstemannastyrning samt att det ger politiken möjlighet att inte behöva vara aktiva i budgetarbetet.”

13. I avsnitt 4.4.3 skriver KPMG:

”Vi konstaterar även att det för kommunstyrelsen finns fyra mål som inte mäts löpande under året. Vidare konstaterar vi att det för såväl kommunstyrelsen som äldrenämnden finns både nämndsindikatorer samt strategiska utvecklingsuppdrag som inte följs upp löpande under året, somliga inte heller per 31 december. [...] Vi bedömer inte heller att nämnd och styrelse inte följer reglementet i och med att fastställandet av mål och inriktning inte sker med två perspektiv, d.v.s. lång och kort sikt. Då kontinuerlig uppföljning av samtliga mål inte äger rum dels utifrån att somliga mål sträcker sig över en längre tidsperiod, konstaterar vi att det finns behov av att erhålla en mer frekvent återkoppling gällande målutveckling för att kunna vidta löpande åtgärder vid behov.

Kommunledningsförvaltningen vill som tidigare framhålla att alla kommunstyrelsens mål och strategiska utvecklingsuppdrag följs upp. För samtliga nämndindikatorer redovisas senast tillgängliga utfall i delårsrapporter under året och i kommunstyrelsens verksamhetsberättelse. Enligt reglementet är de politiska företrädarnas uppgift att ange ambitionsnivå och prioriteringar, besluta om mål och inriktning på kort och lång sikt, fördela resurser och följa upp resultat i förhållande till de uppsatta målen. Kommunledningsförvaltningen bedömer att nämnder och styrelse följer, den långsiktiga styrningen som bl.a. sker genom politiska styrdokument och internbudget med plan. Alla nämndmål följs upp minst två gånger per år, i delårsrapport per den 31 augusti och i verksamhetsberättelser. Väsentliga avvikelser

gentemot internbudget ska rapporteras i månadsrapporter och delårsrapporter samt verksamhetsberättelse.

14. I avsnitt 5 skriver KPMG:

”Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen delvis bedriver ett ändamålsenligt arbete vad gäller beredning av kommunens budget. Bedömningen baserar vi på att det, utöver majoritetens politiska program, saknas ett formellt forum/beslut eller dyl. där de styrande tar ut riktningen - vad de styrande vill satsa på/inte satsa på etc. innan budgetprocessen för kommande år med plan påbörjas. Genom att de styrande kommer in sent i budgetprocessen finns det risk för tjänstemannastyrning samt att det inte ger politiken möjlighet att vara aktiva i budgetarbetet.”

Kommunledningsförvaltningen vill som tidigare beskrivit framhålla att budgetarbetet inför budget 2022 med plan för 2023-2027 utgår från den plan som fullmäktige beslutat om när de beslutade om budget för 2021 med plan för 2022-2024. Det innebär att budgetramar med mera nyligen beretts och behandlats politiskt och i planen har de styrande politikerna ”pekat ut riktning och talat om vad de vill satsa på/inte satsa på etc.”.

Utöver budgeten anges den politiska viljeinriktning i enlighet med reglementet även i politiska styrdokument som är styrande för den kommunala verksamheten och i majoritetens politiska program. Utifrån kommunens reglemente (där ansvarsfördelningen mellan den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen samt styr- och ledningssystem regleras), budgetprocess och den tidplan som kommunstyrelsen årligen fastställer bedömer Kommunledningsförvaltningen att kommunen sammantaget har en ändamålsenlig budgetprocess och att den efterlevs.

15. I avsnitt 5 skriver KPMG även:

”Kommunstyrelsen följer kommunens styrdokument däremot bedömer vi att budgeten inte fullt ut är ett fungerande styrinstrument. Detta eftersom den resursfördelningsmodell som används inte inkluderar samtliga verksamheter i kommunen och att verksamheter som inte är i behov av resurser tilldelas medel.”

I tabellen i avsnitt 5.1 skriver KPMG:

”Linköping använder sig av resursfördelning utifrån demografiska förändringar. Dessa är ej relevanta utifrån förutsättningarna.”

*Kommunledningsförvaltningen svarade redan i faktagranskningen:
”Kommunen använder sig av en övergripande modell för*

resursfördelning. Modellen är kopplad mot demografiska förändringar för verksamheter där populationen för respektive "ersättningsgrupp" är så stor att enhetliga ersättningsschabloner med enkelhet kan användas och efterfrågan av verksamhet har ett starkt och tydligt samband med åldersdemografien. Modellen för resursfördelning för demografiska förändringar bygger på kostnadsutjämnningen mellan Sveriges kommuner.

De verksamhetsområden som uppfyller kriterier för att tilldelas medel utifrån demografimodellen är; förskola, fritidshem, grundskola, gymnasieskola, samt inom äldreomsorgen. "

Kommunledningsförvaltningen instämmer inte i att de verksamheter (förskola, grundskola, gymnasium, äldreomsorg) som omfattas av resursfördelningsmodellen inte har behov av tillskott utifrån ytterligare invånare i åldersgrupperna. Däremot kan det eventuellt vara så att grundnivån d.v.s. nämndens ursprungliga budgetram är för hög men det är en politisk bedömning.

16. I avsnitt 5.1.1 skriver KPMG:

"-basfakta om Linköping, förväntad demografisk- och befolkningsutveckling, antal föda, stadsdelar med störst befolkningstillväxt, vanligaste födelseländer per stadsdel, boendeselegationsindex, försörjningskvot" Därefter står att de inte är formellt beslutade.

Kommunledningsförvaltningen framförde redan i faktagranskningen att befolkningsprognosen är formellt beslutad i kommunstyrelsen och att det i avsnitt 4.1.4.3 står att befolkningsprognosen är beslutad i kommunstyrelsen men att det i andra avsnitt står att prognosen för befolkningsutvecklingen inte är formellt beslutad.

För Linköpings kommun

Niklas Borg
Kommunstyrelsens ordförande

Kopia till: