



Granskning av budgetprocessen

Rapport
Huddinge kommun

KPMG AB

2023-03-21

Antal sidor 25

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Lagstiftning i budgetprocessen	6
3.1	Kommunallagen (2017:725)	6
3.2	Lagen om kommunal bokföring och redovisning (2018:597)	7
4	Resultat av granskningen	8
4.1	Styrmodell och riktlinjer	8
4.2	Kommunstyrelseförvaltningens och förvaltningarnas budgetarbete	11
4.3	Budgetprocessen	18
4.4	Uppföljning av tidigare granskning	22
5	Slutsats och rekommendationer	24

1 Sammanfattning

KPMG har av Huddinge kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en fördjupad granskning av budgetprocessen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med den fördjupade granskningen har varit att följa upp vilka åtgärder som kommunen vidtagit med anledning av de rekommendationer som revisionen lämnat i den tidigare granskningen som genomfördes år 2020, samt att svara på aktuella granskningsfrågor som framgår i avsnitt 2.1.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att omläggningen och förändringen vad gäller budgetprocessen lett till ett flertal positiva effekter för såväl nämnderna som verksamheterna.

Rutinerna vad gäller den nya målstrukturen har enligt vår bedömning ännu inte satt sig utan detta kommer ta ytterligare tid i anspråk framöver.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnderna att:

- Dokumentera budgetprocessen genom att upprätta en rutin/processbeskrivning där processens olika steg och tidsplaner beskrivs för att tydliggöra organisationen och rollbeskrivningarna i budgetprocessen.
- Fortsätta det arbetet som bedrivs vad gäller jämförelser vad gäller användning av olika former av statistik och nyckeltal i syfte att fortsätta att utveckla verksamheten och därigenom öka graden av måluppfyllelse och kopplingen till de övergripande målen i mål och budget.

Vår bedömning är att kommunen med dessa utgångspunkter behöver utveckla en tydlig, transparent, konsekvent och dokumenterad budgetprocess med ett regelverk som kommuniceras med nämnderna.

2 Bakgrund

Under 2020 genomförde revisionen en granskning av kommunens budgetprocess. Syftet var att bedöma om Huddinge kommun har en ändamålsenlig budgetprocess för att uppnå en budget i balans och en effektiv resursfördelning. Granskningen avrapporterades 2020-11-23 och då konstaterades att kommunen till viss del har en ändamålsenlig budgetprocess, men att det finns brister i dialogen mellan budgetprocessens parter och att interaktionen upplevs som begränsad. Revisorerna rekommenderade kommunen att:

- Säkerställa nämndernas deltagande och påverkansmöjlighet i budgetprocessen genom att införa en systematisk dialog i budgetarbetet.
- Implementera och säkerställa en fördjupad dialog med kommunens nämnder vad som ligger till grund för resursfördelning och vilka konsekvenser och effekter denna får.
- Undersöka möjligheten att automatisera överföringen av data till verksamhetssystemet Stratsys.
- Fortsätta att fördjupa det arbete med jämförelser/benchmarking som finns i kommunen och som gäller olika former av statistik och nyckeltal.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med den fördjupade granskningen har varit att följa upp vilka åtgärder som kommunen vidtagit med anledning av de rekommendationer som revisionen lämnat i den tidigare granskningen, samt att granska:

- Vilka underlag tas fram och vilka analyser görs för att ställa realistiska krav på de olika nämnderna?
- Hur har kommunstyrelsen och nämnderna kartlagt effektiviseringsmöjligheter?
- Finns det en ambition att gå från generella till mer differentierade effektiviseringskrav?
- Hur är förutsättningarna för att vid budgetdialogerna diskutera olika ambitionsnivåer?
- Vidtar styrelse och nämnder tillräckliga åtgärder vid negativa budgetavvikelser?

Granskningen avser kommunstyrelsen och samtliga nämnder och utgår från tidigare granskning av budgetprocessen, kommunstyrelsens svar på revisionskrivelsen och kommunens styrdokument.

2.2 Revisionskriterier

Vi har genomfört granskningen utifrån följande revisionskriterier:

- Kommunallagen (2017:725)
- Lagen om kommunal bokföring och redovisning (2018:597)
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut

2.3 Metod

Granskningen genomfördes genom dokumentstudier av följande dokument:

- Riktlinjer för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv
- Mål och budget 2022 och planeringsramar för 2023–2024 för Huddinge kommun.

Vi har intervjuat representanter för varje förvaltning samt kommundirektör, ekonomidirektör, chef för budget och verksamhetsstyrning samt budgetstrateg. Ordförande och vice ordförande inom varje nämnd har även getts möjlighet att skriftligen svara på revisionsfrågorna.

Rapporten är faktakontrollerad av ansvariga tjänstepersoner inom berörda förvaltningar.

3 Lagstiftning i budgetprocessen

Budgetprocessen är navet i kommunens styrning och resursfördelning till verksamheterna. En välfungerande budgetprocess utgör en förutsättning för planering och en god ekonomisk hushållning i kommunen. Kommunernas budget är reglerad genom kommunallagen och lagen om kommunal bokföring och redovisning.

3.1 Kommunallagen (2017:725)

Kommunallagen definierar ramarna för den kommunala ekonomiska förvaltningen. Enligt 5 kap. 1 § skall fullmäktige besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller regionen, och i det ingår bland annat att besluta om budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor.

I kap. 11 definieras den ekonomiska förvaltningens mål (1 §), budgetens innehåll (5–7 §) och budgetprocessen (8–11 §). Målet för den ekonomiska förvaltningen är att:

Kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller regionen.

Kommuner ska enligt 5 § varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, men undantag får göras om det finns synnerliga skäl. Den 6 § definierar vad som bör framgå i budgeten, vilket är: skattesatsen och anslagen, hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut, finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning ska anges, budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret samt en plan för ekonomin för en period av tre år varav budgetåret alltid skall vara periodens första år.

Förslag till budget ska upprättas av styrelsen före oktober månads utgång enligt 8 §, men kan av särskilda skäl upprättas i november månad. Enligt 9 § bestämmer styrelsen när övriga nämnder senast ska lämna in sina särskilda budgetförslag till styrelsen. Enligt 10 § fastställs budgeten av fullmäktige före november månads utgång, men de år då val av fullmäktige har hållits i hela landet ska budgeten fastställas av nyvalda fullmäktige. Om budgeten på grund av särskilda skäl inte kan fastställas före november månads utgång, kan den fastställas före december månads utgång enligt 11 §.

Inga formella krav finns över hur budgetprocessen ska organiseras utan det är upp till varje kommun att själv bestämma formerna för detta.

3.2 Lagen om kommunal bokföring och redovisning (2018:597)

I lagen finns reglerat om delårsrapporten och årsredovisningen som kommunen ska upprätta. I kap. 9 fastslås att kommuner minst en gång under räkenskapsåret ska upprätta en särskild redovisning (delårsrapport) för verksamheten från räkenskapsårets början. Delårsrapporten ska innehålla en översiktlig redogörelse för utvecklingen av kommunens verksamhet och resultat sedan föregående räkenskapsårs utgång. Årsredovisningen ska redogöra för utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid räkenskapsårets slut.

4 Resultat av granskningen

4.1 Styrmodell och riktlinjer

4.1.1 Riktlinjer för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv

Enligt kommunallagen ska kommunen ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Riktlinjerna ska definieras utifrån den enskilda kommunens särskilda förutsättningar.

Grundprincipen för Huddinge kommuns riktlinje är god hushållning och långsiktig ekonomisk hållbarhet som ska råda i hela kommunkoncernen, och verksamheterna ska bedrivas ändamålsenligt och kostnadseffektivt.

Kommunen har fyra finansiella mål, av vilka tre omfattat hela kommunkoncernen, vilka är:

1. Balans mellan intäkter och kostnader i kommunen
2. Skuldsättning i kommunkoncernen
3. Självfinansiering av investeringar - kommunkoncernen
4. Budgethållning för nämnder och bolag

Målstyrningen utgår från den politiska inriktningen i Mål och budget, i syfte att prioritera insatser inom de kommunövergripande målen. Fullmäktige fastställer övergripande mål och indikatorer för kommunen. Enligt riktlinjen är en förutsättning för en god ekonomisk hushållning att det finns ett tydligt samband mellan resursåtgång, prestationer och resultat.

Enligt riktlinjen ska kommunen årligen följa upp sin verksamhet med avseende på mål, resurser, uppdrag, volymer, prestationer, resultat och effektivitet. Kommunen ska även, i syfte att uppnå bästa möjliga effekt av varje insatt skattekrone, söka samverka med andra aktörer och organisationer. Inom kommunkoncernen ska även funktioner, som kan lösas gemensamt, samordnas i största möjliga utsträckning. Riktlinjer definierar även de lokala riktlinjerna för resultatutjämningsreserv i Huddinge kommun.

4.1.2 Mål och budget 2022 och planeringsramar för 2023–2024 för Huddinge kommun

Huddinges budget för år 2022 tar sin utgångspunkt i kommunens vision vilken är att: 'Huddinge ska vara en av de tre populäraste kommunerna i Stockholms län att bo, besöka och verka i'.

Huddinge kommuns kärnvärden och etiska kod fungerar som stöd för kommunen att uppnå visionen och kommunens målsättningar. Kommunens kärnvärden är mod, omtänksamhet, driv och mångfald. Den etiska koden innebär att 'vi bemöter varandra och våra invånare på ett jämlikt och likvärdigt sätt, följer lagar och regler, står fria från jäv och andra intressekonflikter, värnar om yttrandefrihet och demokrati och vi använder offentliga medel på rätt sätt'.

Kommunfullmäktiges nio mål är samlade i tre målområden som utgår från de tre hållbarhetsdimensionerna ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet.

Målstrukturen



Vision: Huddinge kommun ska vara av de tre populäraste kommunerna i Stockholms län att bo, besöka och verka i

Politisk programförklaring: en beskrivande text som tydliggör den politiska majoritetens viljeinriktning för mandatperioden

Målområde: samlar målen inom de tre hållbarhetsdimensionerna

Kommunfullmäktiges mål: de nio övergripande mål som nämnderna förhåller sig till inom ramen för sina uppdrag.

Varje mål har också

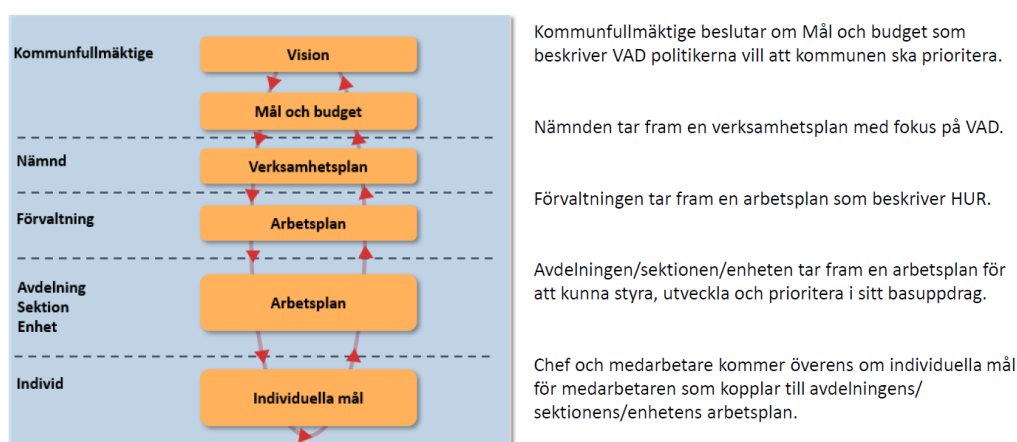
- en beskrivande text
- Indikatorer, etappmål och målvärde 2030

4.1.3 Huddinge kommuns målstruktur

Från och med 2021 gäller en ny målstruktur för samtliga nämnder, förvaltningar och helägda bolag i kommunen. Bakgrunden till den nya målstrukturen var att kommunen identifierat en stor utmaning att finansiera framtidens välfärd. Syftet är även att ge bättre förutsättningar för genomslagskraft i politiska beslut genom att visa tydlig riktning och sätta fokus på kärnuppdraget. Genom att koppla identifierade mål till hur resurserna används, hur produktionen utförs samt hur det bidrar till verksamhetsresultat skall den nya strukturen leda till: mer fokus på resultat, en högre grad av engagemang och förändringsbenägenhet och bättre samordning och effektivisering av förvaltningsgemensamma funktioner.

En central funktion av den nya målstrukturen är planeringen och uppföljningen enligt följande:

Den röda tråden - planering och uppföljning



4.1.4 Bedömning

Vi bedömer att kommunen har ändamålsenliga riktlinjer enligt befintlig lagstiftning. I granskningen konstateras att det saknas en samlad, detaljerad beskrivning av budgetprocessen. För att förtydliga budgetprocessen rekommenderar vi kommunstyrelsen att ta fram en skriftlig rutin/processbeskrivning där processens olika steg och tidsplaner beskrivs som kan kommuniceras med berörda parter, såsom förvaltningschefer och ekonomichefer. Med fördel kan även en syftesbeskrivning av respektive steg ingå i beskrivningen.

4.2 Kommunstyrelseförvaltningens och förvaltningarnas budgetarbete

Nedan redogörs för samtliga förvaltningars uppföljning av budget 2022 samt utfall och avvikelser gentemot budget, samt vilka åtgärder som vidtas vid negativa budgetavvikelser. Redogörelsen baseras på våra intervjuer med tjänstemän, samt kommunstyrelsens delårsrapporter från mars och augusti 2022.

4.2.1 Organisering av budgetarbetet

Kommunstyrelsen ska tillse att en månatlig uppföljning av verksamhet och ekonomi sker, både övergripande för kommunen samt för respektive nämnd.

Kommunstyrelseförvaltningen (KSF) ansvarar för att två gånger per år ta fram delårsrapporter för hela kommunen, som sedan fastställs av kommunfullmäktige, samt kommunens årsredovisning. KSF följer även upp nämndernas delårsbokslut och helårsprognoser.

Per sista mars och sista augusti tar förvaltningarna fram ett delårsbokslut som fastställs av respektive nämnd och rapporteras vidare till kommunstyrelsen. Från och med 2023 tas delårsbokslut i april och augusti. Nästan varje månad rapporterar förvaltningen till nämnderna. Beslut fattas endast vid delår och helår, men nämnderna informeras i stort sett varje månad.

4.2.2 Samtliga förvaltningars redovisning

4.2.2.1 Kommunstyrelseförvaltningen

Kommunstyrelseförvaltningen (KSF) svarar mot kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen	Årsbudget		Avvikelse budget-prognos	Utfall för period	Budget för period	Avvikelse utfall-budget
	2022 (mkr)	Prognos helår				
Mars	-653,7	-674,4	-20,7	-158,3	-157,5	-0,9
Augusti	-670,7	-674,7	-3,9	-436,7	-442,0	5,2

Helårsprognosen i mars visade på en avvikelse på -20,7 miljoner kronor i jämförelse med budget, varav 16,3 miljoner avsåg ökade kapitaltjänstkostnader.

Kommunstyrelsen fick samtidigt i mars i uppdrag att fortsätta kommundemensam verksamhetsutveckling (ny ekonomimodell, ny lokalförsörjningsstruktur, beslut om nytt kommunhus, samt ökade kostnader för fackligt förtroendevalda och för förmånen med arbetstidsförkortning för medarbetare som fyllt 63 år) med en finansiering av omställningskostnader om maximalt 5 mnkr. Nämndens helårsprognos förväntas bli -3,9 mnkr och i prognosen har en rad omställningskostnader för den centrala verksamhetsutvecklingen inkluderats. Jämfört med samma period förra året har kostnaderna ökat för politisk verksamhet, infrastruktur och skydd, men också för den gemensamma verksamheten.

4.2.2.2 Barn- och utbildningsförvaltningen

Barn- och utbildningsförvaltningen (BUF) svarar mot två nämnder, grundskolenämnden och förskolenämnden.

Förskole- nämnden	Årsbudget		Avvikelse		Budget för period	Avvikelse utfall- budget
	2022 (mkr)	Prognos helår	budget- prognos	Utfall för period		
Mars	-891,3	-889,3	2,1	-205,9	-220,9	15,0
Augusti	-894,6	-881,0	13,6	-599,3	-573,5	25,8

Förskolenämnden redovisar i delårsrapporten i augusti ett prognostiserat överskott på 13,6 miljoner. Skillnaden mellan överskottet i augusti och den lämnade prognosen för 2022 (+13,6 mnkr) beror huvudsakligen på att det tillskott nämnden fått för att stärka personaltäteten huvudsakligen kommer att förbrukas under senare delen av året. Att nämnden kommer att lämna ett överskott beror bland annat på att intäkterna kommer att överstiga budget.

Grund- skole- nämnden	Årsbudget		Avvikelse		Budget för period	Avvikelse utfall- budget
	2022 (mkr)	Prognos helår	budget- prognos	Utfall för period		
Mars	-1 951,1	-1 950,7	0,4	-475,4	-454,1	21,3
Augusti	-1 963,4	-1 939,8	23,6	-1 245,8	-1 311,5	65,7

Grundskolenämnden redovisar i delårsrapporten i augusti ett prognostiserat överskott på 23,6 miljoner. Nämndens nettokostnader är något lägre än jämfört med föregående år vilket beror på färre elever. Nämndens överskott för perioden är mycket stort och

uppgår till 65,7 mnkr mot budget. Överskottet beror på att stora statsbidragsintäkter inkommit till augusti men mer resurser beräknas bli förbrukade under årets sista månader. Fram till augusti är också lokalkostnaderna bättre än budgeterat, men detta kommer att vändas till ett litet underskott mot slutet av året.

Totalt sett beräknar volymerna ge ett överskott mot budget på 2,0 mnkr för 2022. De egna enheterna prognostiserar ett överskott för helåret på 13,7 mnkr. Detta beror delvis på satsningar på ökad lärartäthet, interna satsningar på skolbibliotek samt höjda kostnader under hösten för varor och tjänster. För de skolor som just nu drivs med underskott kommer åtgärdsplaner att upprättas. I dessa fall kommer också dialogen att vara tät mellan skolorna, områdeschef och ekonomiavdelning.

4.2.2.3 Gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen

Gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen (GAF) svarar mot gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden.

Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden	Årsbudget 2022 (mkr)	Prognos helår	Avvikelse budget-prognos	Utfall för period	Budget för period	Avvikelse utfall-budget
Mars	-798,2	-798,2	0,0	-193,0	-197,8	4,8
Augusti	-807,7	-789,7	18,0	-524,0	-540,5	16,5

Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden redovisar i delårsrapporten i augusti ett prognostiserat överskott på 18 miljoner. Jämfört med augusti förra året är kostnaderna relativt oförändrade, även på verksamhetsnivå. Gymnasieskolan prognostiserar sammantaget ett överskott och det finns även stora överskott inom verksamheten för svenska för invandrare. Förmodligen har fler elever valt billigare program i gymnasieskolan än förväntat enligt analysen. Totalt beräknas ett överskott mot budget på 8,4 mnkr. Däremot förväntas ett större underskott för vuxenutbildningen på gymnasienivå. Hittills uppgår underskottet till 5,5 mnkr och beräknas bli totalt -10,3 mnkr för helåret. Lägre statsbidragsintäkter är den viktigaste orsaken till underskottet. Sammantaget beräknas verksamheterna ge ett överskott för helåret på +3,5 mnkr.

4.2.2.4 Kultur- och fritidsförvaltningen

Kultur- och fritidsförvaltningen (KUF) svarar mot kultur- och fritidsnämnden.

Kultur- och fritidsnämnden	Årsbudget 2022 (mkr)	Prognos helår	Avvikelse budget-prognos	Utfall för period	Budget för period	Avvikelse utfall-budget
Mars	-245,9	-245,2	0,7	-62,3	-65,9	3,5
Augusti	-248,0	-247,2	0,8	164,9	-166,0	1,1

Kultur- och fritidsnämnden redovisar i delårsrapporten i augusti ett prognostiserat överskott på 0,8 miljoner. Nämnden har haft lägre intäkter än budgeterat för Huddingehallen beroende på pandemin, men totalt sett prognostiseras intäkter på helår i stort enligt budget. Kostnaderna har blivit högre inom allmän kulturverksamhet, men lägre inom allmän fritidsverksamhet. Generellt sett beräknas små avvikelser från budget på helårsbasis, prognosen uppgår till +0,8 mnkr som stämmer väl överensstämmande med resultatet per augusti, +1,1 mnkr.

4.2.2.5 Miljö- och bygglovsförvaltningen

Miljö- och bygglovsförvaltningen (MBF) svarar mot två nämnder, bygglovs- och tillsynsnämnden och klimat- och stadsmiljönämnden.

Bygglovs- och tillsynsnämnden	Årsbudget 2022 (mkr)	Prognos helår	Avvikelse budget-prognos	Utfall för period	Budget för period	Avvikelse utfall-budget
Mars	-51,5	-48,4	3,1	-7,3	-11,4	4,1
Augusti	-51,5	-48,5	2,9	-30,0	-33,5	3,5

Bygglovs- och tillsynsnämnden redovisar i delårsrapporten i augusti ett överskott på 3,5 miljoner och beräknar ett prognostiserat överskott på 2,9 miljoner. Resultatet kommer påverkas mycket av hur högre räntor och andra faktorer i omvärlden kommer påverka byggandet. Prognostiserat underskott för bygglovs- och tillsynsverksamheterna vägs upp av ett överskott på lantmäteriverksamheten till följd av intäkter från lantmäteriförrättningar från tidigare år där ärendena avslutats under

innevarande år. Överskott finns också för miljötillsynsverksamheten. Kostnaderna för fysisk och teknisk planering har ökat jämfört med föregående år till följd av högre personalkostnader.

Klimat- och stadsmiljönämnden	Årsbudget 2022 (mkr)	Prognos helår	Avvikelse budget-prognos	Utfall för period	Budget för period	Avvikelse utfall-budget
Mars	-167,2	-166,2	1,0	-45,7	-51,9	6,2
Augusti	-187,2	-183,2	4,0	-107,3	-123,1	15,8

Klimat- och stadsmiljönämnden redovisar i delårsrapporten i augusti ett prognostiserat överskott på 4,0 miljoner. Kostnaderna för nämnden sjönk på grund av lägre kostnader för vinterväghållningen, och strategiskt klimatarbete räknar därmed med ett överskott på 3,0 mnkr och väghållning ett överskott på 7,0 mnkr – detta anmärks dock som svårbedömt. Däremot har kostnaderna ökat med förra året för parker och naturreservat. Sammantaget har dock nettokostnaderna sjunkit med 4,0 miljoner. Vidare beräknas ett överskott till följd av att kommunfullmäktige beslutad särskild satsning på 20 mnkr för trygghetsskapande och förebyggande underhållsåtgärder inte hinner förbrukas helt. Dessutom uppstår ett intäktsöverskott beroende på högre bidrag och maskinförsäljningar.

I och med tillrättandet av ett klimat- och miljöutskottet, heter nämnden sedan 1.1.2023 natur- och stadsmiljönämnden som även överför en del av verksamheterna till kommunstyrelsen.

4.2.2.6 Socialförvaltningen

Socialförvaltningen (SOF) svarar mot två nämnder, socialnämnden och vård- och omsorgsnämnden.

Social-nämnden	Årsbudget 2022 (mkr)	Prognos helår	Avvikelse budget-prognos	Utfall för period	Budget för period	Avvikelse utfall-budget
Mars	-433,6	-433,6	0,0	-105,0	-105,7	0,6
Augusti	-433,6	-432,6	1,0	-284,5	-287,7	3,2

Socialnämnden redovisar i delårsrapporten i augusti ett prognostiserat överskott på 1,0 miljoner och sammantaget följer verksamheterna budget väl. Kostnaden för barn- och ungdomsvård har stigit kraftigt jämfört augusti 2021. Däremot är kostnaderna för funktionshindrade lägre jämfört med förra årets delårsbokslut. På intäktssidan har statsbidragen överstigit det budgeterade som består av ersättning för sjuklönekostnader, statsbidrag från Migrationsverket, men också ersättning för insatser mot segregation och för att lämna den kriminella banan. På kostnadssidan finns överskott på personalsidan, huvudsakligen beroende på vakanser. Detta uppvägs bitvis av att man i stället fått ta in konsulter och inhyrd personal. Negativa avvikelser på kostnadssidan finns framför allt för köp av verksamhet. Främst inom individ- och familjeomsorg. Fler barn och unga placeras i jourhem, men även de som placeras i familjehem ökar. Barn- och ungdomsvården har ett resultat för augusti på -8,0 mnkr och prognosen för hela 2022 är -11,6 mnkr. Vård för vuxna beräknar i stället ett överskott mot budget på 6,1 mnkr, likaså ger verksamheten för personer med funktionsnedsättning överskott i prognosen, +5,1 mnkr. Även flyktningmottagandet beräknar överskott, +3,0 mnkr.

Vård- och omsorgsnämnden	Årsbudget 2022 (mkr)	Prognos helår	Avvikelse budget-prognos	Utfall för period	Budget för period	Avvikelse utfall-budget
Mars	-1 262,1	-1 274,5	-12,4	-310,5	-309,0	-1,5
Augusti	-1 266,6	-1 298,2	-31,6	-866,3	-851,0	-15,3

Vård- och omsorgsnämnden redovisar i delårsrapporten i augusti ett utfall på -15,3 miljoner och ett prognostiserat underskott på -31,6 miljoner. I jämförelse med föregående år har kostnaderna för köp av verksamhet ökar betydligt inom hemtjänst, särskilt boende och insatser för funktionshindrade. För verksamheten vård och omsorg om äldre (hemtjänst, särskilt boende etcetera) prognostiseras ett underskott på 12,2 mnkr. Detta trots högre statsbidrag och ersättning från staten för sjuklönekostnader.

Den kommunalt drivna verksamheten för hemtjänst, särskilt boende och korttidsboende överstiger personalkostnadsbudgeten med nästan 18 mnkr. Insatser enligt LSS/SFB för funktionshindrade prognostiserar ett underskott på 10,2 mnkr. Fram till augusti är dock verksamhetens resultat nästan enligt budget. Likadant är det med övriga insatser för funktionshindrade, fram till augusti är resultatet enligt budget, men prognosen är negativ, -9,2 mnkr. Vård- och omsorgsnämnden har tagit fram en åtgärdsplan som förväntas ge en viss effekt på innevarande år, vilket är inräknat i prognosen. Vård- och omsorgsnämnden behöver fortsatt arbeta med åtgärdsplanen och säkerställa att uppnå en budget i balans.

4.2.3 Ekonomiska utmaningar och åtgärder gällande negativa budgetavvikelser

Av intervjuer framgår att kommunstyrelsens förvaltning och samtliga förvaltningar anser att Huddinge kommun, liksom övriga kommuner i landet, kommer att möta stora ekonomiska utmaningar de kommande åren. För att möta dessa utmaningar har man gett utrymme i budgeten för omställningsarbete för att förenkla och effektivisera de kommunövergripande processerna.

Budgetramen innehåller ingen pris- och lönekompensation, men av intervju framgår att det finns vissa riktade kompensationer. Av dokumentation framgår att pris- och löneökningar på motsvarande 2 procent förväntas kunna hanteras genom löpande effektiviseringsarbete inom respektive verksamhet. Av intervju framgår till exempel att man inom kultur- och fritidsförvaltningen arbetat med effektivisering för att kompensera för löneökningarna samt att barn- och utbildningsförvaltningen arbetat med att effektivisera administrationen inom verksamheterna.

Av samtliga nämnder påvisar enbart vård- och omsorgsnämnden ett påtagligt budgetunderskott under årets uppföljningsprocess. Enligt intervju med representanter från socialförvaltningen finns det en åtgärdsplan för negativa budgetavvikelser enligt vilken budgetavvikelser skall arbetas med i ett tidigt stadium med ambitionen att det skall lösas inom tre år, men att man tar i beaktande förutsättningar för omställningar och att det kan ta en längre tid. Budgetavvikelser framkommer i månadsrapporter och där man även har möjlighet att diskutera utmaningarna.

4.2.4 Bedömning

Enligt intervjuer har den nya målstrukturen bidragit till flera positiva effekter. Rutinerna har dock inte satt sig, och vi rekommenderar därmed att man upprättar en skriftlig rutin/processbeskrivning som tydliggör organisationen och rollerna kring budgetprocessen.

Vi bedömer även att kommunen har tillfredställande åtgärder gällande negativa budgetavvikelser. Vi ser positivt på att man har ett långsiktigt perspektiv i åtgärdsplanen för att åtgärda effekter.

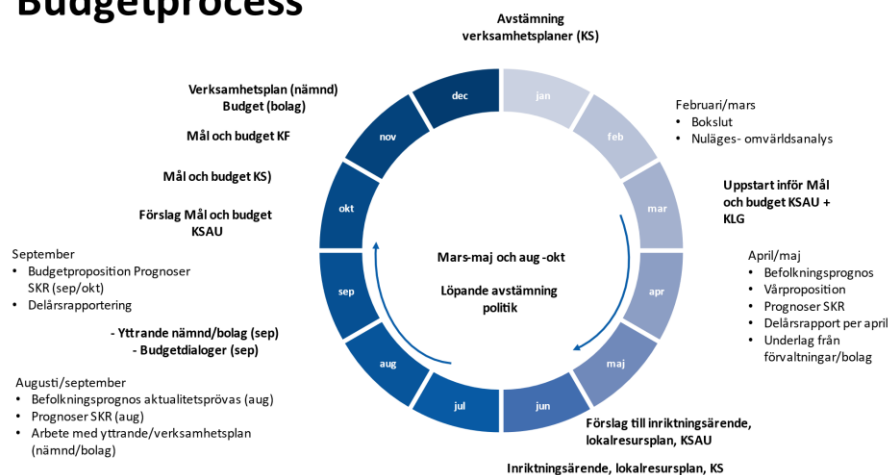
4.3 Budgetprocessen

4.3.1 Budgetåret

Den 2020-12-02¹ fastställdes budgetprocessen för Huddinge kommun, där man flyttade budgetbeslutet från våren till hösten. Budgetprocessen pågår enligt nuvarande modell från mars till oktober. De år då val av fullmäktige har hållits i hela landet ska budgeten fastställas av nyvalda fullmäktige. Med hänsyn till valet togs budgetbeslutet för år 2023 i Huddinge kommun 2022-11-30, och budgetprocessen löpte därmed från mars till november.

Kommunens koncernledningsgrupp (KLG) tar under våren initiativ till en process där syftet är att skapa en gemensam omvärldsanalys av nuläget och de förutsättningar som gäller för arbetet med kommunens budget. Under våren sker ett flertal möten där syftet är att skapa en gemensam plattform för arbetet med planering för den kommande planeringsperioden.

Budgetprocess



Utgående från uppdaterade externa förutsättningar och preliminär budgettram för året sker en budgetberedning i förvaltningarna under våren. Under budgetberedningen tar förvaltningarna fram underlag för respektive verksamheter som sedan skickas till kommunkoncernens ledningsgrupp för att sedan tas fram som underlag till

¹ KS-2020/2249.182

inriktningsärendet. Underlaget består av kommunens befolkningsprognos, den ekonomiska vårpropositionen, prognoser från SKR, delårsrapporten för våren och underlag från förvaltningar/bolag.

Inriktningsärendet beskriver de ekonomiska förutsättningarna inför planeringsperioden 2023–2025 och innehåller preliminär ekonomiplan för kommunen och kommunkoncernen, preliminära budgetramar för nämnder samt preliminär investeringsplan för kommunkoncernen. Inriktningsärendet behandlas i kommunstyrelsen i juni.

Nämnderna återkommer med ett yttrande på inriktningsärendet som bl a består av nämndernas omvärldsanalys, konsekvenser av beskrivningar i inriktningsärendet, taxor och avgifter, investeringar och lokalresursplan. Samtliga nämnder godkände förvaltningarnas förslag till yttrande för inriktningsärendet utan kommentarer under sammanträden i september 2022.

Enligt intervju framgår att förändringen av budgetbeslut till slutet på året ställer krav på förvaltningarna/nämnderna vad gäller bl a analys av den egna verksamheten, beräkning av volymer etc.

Det framgår att förändringen av budgetbeslutet har varit en positiv förändring till att ha ett uppdaterat underlag och bättre anpassning till verkligheten. Externa omständigheter såsom pandemin och det tuffare ekonomiska läget för närvarande har gjort att det är en utmaning att ha en framförhållning, och därmed är det ändamålsenligt att ha uppdaterad information.

4.3.2 Budgetdialoger

Budgetunderlaget, 'inriktningsärendet', är den huvudsakliga interaktionen mellan nämnderna och kommunstyrelse och dess förvaltning.

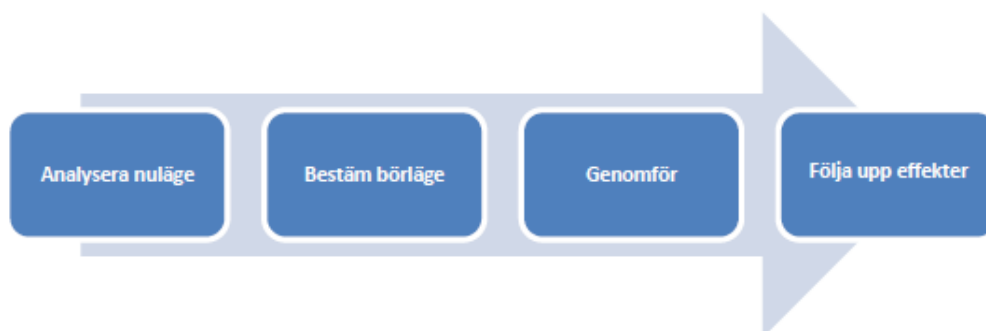
Det framgår av intervjuerna att det sker en löpande dialog mellan kommunstyrelseförvaltningen och övriga förvaltningar under våren. Det framgår även att det sker en bra dialog med högt i tak och ett gemensamt ansvarstagande för frågorna. Möten sker främst i samband med månadsrapporterna. Nämnd får löpande information om detta och kan yttra sig på inriktningsärendet efter att detta behandlats i kommunstyrelsen i juni.

Nämnderna har dialog i samband med inriktningsärendet och workshop inför verksamhetsplanen där ambitionsnivåer även tas upp. Enligt intervju diskuteras för tillfället även om att ha en workshop under hösten.

4.3.3 Styrning och effektivitet

Effektiviseringsmöjligheterna kartläggs i inriktningsärendet med möjligheter och konsekvenser. I dessa jämförs verksamheternas kostnader och verksamhetsresultat och analyseras i relation till ett antal utpekade jämförelsekommuner. Enligt intervju finns det både generella och verksamhetsspecifika differentierade effektiviseringskrav. Det framgår även att respektive nämnd strävar efter att differentiera effektivitetskraven inom nämndens ansvarsområde.

Nedan framgår modellen vad gäller kommunens effektiviseringsarbete:



Av intervju och dokumentation framgår att effektivisering är ett ständigt pågående arbete inom samtliga förvaltningar. En utmaning som framkom i intervjuer är att möta de lagstyrda kraven för verksamheterna med kostnadseffektivitet. Förutsättningarna att möta kraven på tjänster kräver enligt intervju att man även har perspektiven från verksamhets- och enhetscheferna med.

4.3.4 Bedömning

Förändringar inom målstruktur och budgetprocess har bidragit till både positiva effekter och nya utmaningar. Till viss del gör vi bedömningen att processen startar något sent, men att detta är välgrundat i och med att det är svårare att planera långt i förväg med förändrade externa faktorer samt för att kunna ha uppdaterat underlag för budgetbeslutet. Vi bedömer dock att det är viktigt att detta inte påverkar kvaliteten på budgetunderlaget.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att förtydliga budgetprocessen genom en rutin/processbeskrivning för att stödja nämndernas budgetarbete. Genom att förtydliga processen skulle syftet med processens olika skeden klarare framgå. Syftet med att tydliggöra processens olika skeden skulle vara att det blir tydligare kommunicerat med tanke på förvaltningarnas framförhållning, samt vid behov ha möjlighet att justera olika skeden områden för att få olika delar bättre synkroniserade.



Vi ser positivt på differentiering av effektiviseringsåtgärder och att ett viktigt verktyg är att chefer har full insyn och rådighet över detta. Vi bedömer att det är centralt att ha ett långsiktigt perspektiv i budgetberedningen för att uppnå effektivitet i verksamheten.

4.4 Uppföljning av tidigare granskning

Under 2020 genomförde revisionen en granskning av kommunens budgetprocess. Syftet var att bedöma om Huddinge kommun har en ändamålsenlig budgetprocess för att uppnå en budget i balans och en effektiv resursfördelning. Granskningen avrapporterades 2020-11-23 och då konstaterades att kommunen till viss del har en ändamålsenlig budgetprocess, men att det finns brister i dialogen mellan budgetprocessens parter och att interaktionen upplevs som begränsad.

I detta kapitel redogörs för vilka åtgärder som kommunen vidtagit vad gäller rekommendationerna från den tidigare granskningen.

4.4.1 **Rekommendation 1: Säkerställa nämndernas deltagande och påverkansmöjlighet i budgetprocessen genom att införa en systematisk dialog i budgetarbetet**

Redogörs för i kapitel 4.3.1.

4.4.2 **Rekommendation 2: Implementera och säkerställa en fördjupad dialog med kommunens nämnder vad som ligger till grund för resursfördelning och vilka konsekvenser och effekter denna får**

Redogörs för i kapitel 4.3.2.

4.4.3 **Rekommendation 3: Undersöka möjligheten att automatisera överföringen av data till verksamhetssystemet Stratsys**

Av intervju framkommer att kommunstyrelsen automatiserat budget- och driftstabeller i Stratsys så att detta läses in automatiskt. Det är därmed resultaträkningen som är automatiserad.

Det framgår även att kommunen inte automatiserat inläsning av mått från Kolada då det inte har varit tillräckligt många indikatorer som passar in i den egna planeringen. Detta är även resurskrävande och bedömning har av förvaltningen gjorts att nyttan inte skulle vara tillräckligt stor.

4.4.4 Rekommendation 4: Fortsätta fördjupa det arbete med jämförelser/benchmarking som finns i kommunen och som gäller olika former av statistik och nyckeltal

Av intervju framgår det att arbetet med benchmarking är en del i kommunens planerings- och uppföljningsprocess. I instruktioner för nämndernas arbete med sina verksamhetsplaner ingår det att indikatorer ska vara jämförbara med andra kommuner. Jämförelsekommuner är Haninge, Järfälla, Nacka och Sollentuna samt med andra relevanta jämförelsekommuner/grupper. Relevant analys lyfts in i texten under nämndmålen.

Det framgår även att jämföra är en viktig del av kommunens effektiviseringsarbete. Arbetet med att analysera, dra slutsatser och ta fram på förslag och genomföra åtgärder bidrar till att utveckla och effektivisera verksamheten. Jämförandet med andra är i detta sammanhang en metod för att visualisera och fånga möjliga förbättringsområden.

4.4.5 Bedömning

Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunen bör fortsätta det arbetet som bedrivs vad gäller jämförelser vad gäller användning av olika former av statistik och nyckeltal i syfte att fortsätta att utveckla verksamheten och därigenom öka graden av måluppfyllelse och kopplingen till de övergripande målen i mål och budget.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att omläggningen och förändringen vad gäller budgetprocessen lett till ett flertal positiva effekter för såväl nämnderna som verksamheterna.

Rutinerna vad gäller den nya målstrukturen har enligt vår bedömning ännu inte satt sig utan detta kommer ta ytterligare tid i anspråk framöver.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnderna att:

- Dokumentera budgetprocessen genom att upprätta en rutin/processbeskrivning där processens olika steg och tidsplaner beskrivs för att tydliggöra organisationen och rollbeskrivningarna i budgetprocessen.
- Fortsätta det arbetet som bedrivs vad gäller jämförelser vad gäller användning av olika former av statistik och nyckeltal i syfte att fortsätta att utveckla verksamheten och därigenom öka graden av måluppfyllelse och kopplingen till de övergripande målen i mål och budget.

Vår bedömning är att kommunen med dessa utgångspunkter behöver utveckla en tydlig, transparent, konsekvent och dokumenterad budgetprocess med ett regelverk som kommuniceras med nämnderna.



Datum som ovan

KPMG AB

Fanny Gyllander

Kommunal revisor

Anders Petersson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Micaela Hedin

Uppdragsansvarig och certifierad kommunal yrkesrevisor

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.