



*Till*

Huddinge kommun  
Kommunstyrelsen  
Samtliga nämnder

*För kännedom:*

Kommunfullmäktige  
Revisionsgrupp 1  
Revisorer för 2023–2026

## Missiv; Granskning av Huddinge kommuns årsredovisning för 2022

Professional Management AB har på uppdrag av mig under perioden 22 mars – 11 april 2023 genomfört en granskning av årsredovisningen 2022. Granskningen har genomförts under stor tidspress och delvis på preliminära underlag på grund av mycket sent ankommet och färdigställt underlag från kommunens ekonomienhet.

**Av rapporten framgår att;**

- Bristerna som framkom i tidigare granskning av ändamålsenlighet i kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens och nämndernas målformuleringar kvarstår.
- Bristerna som framkom i tidigare granskning av kommunens förmåga att genomföra beslutade investeringar kvarstår.
- Kommunens resultat bedöms vara förenligt med de finansiella målen.
- Brister i preciseringen och uppföljningen av verksamhetsmålen, bl a vad avser målet ”Skattemedel används effektivt”, försvårar en bedömning av om resultatet svarar upp mot kravet på god ekonomisk hushållning. Resultatramverket är inte tillräckligt specifikt, särskilt när det gäller målet ”Skattemedel används effektivt”, för att bedöma om resultatet är förenligt med de övergripande verksamhetsmålen.
- I årsredovisningen görs en samlad bedömning av fastställda finansiella mål och verksamhetsmål att måluppfyllelsen anses vara god och att kommunen och koncernen uppfyller kriterierna för god ekonomisk hushållning. Dock är kommunens bedömning beträffande huruvida god ekonomisk hushållning uppfylls ur ett verksamhetsperspektiv oklar.

För 2021 byggde kommunens mål och budget för första gången på den nya styrmodellen<sup>4</sup>, där utgångspunkten är de tre hållbarhetsperspektiven (ekonomisk, social och ekologisk). Styrmodellen innehåller en målstruktur med betydligt färre mål på kommunfullmäktigenivå än tidigare, där över 100 (resultat-)mått har ersatts av 17 resultatindikatorer. Det framhålles att den nya målstrukturen bara är en del i den nya styrmodellen och att samtliga delar i styrmodellen måste

samspele med varandra för att styrningen ska bli effektiv. Det finns dock en osäkerhet kring vad som avses med ”den nya styrmodellen”, vad den innehåller och vad som utöver målstrukturen skiljer denna från tidigare styrmodell.

Eftersom 2021 var första året som den nya målstrukturen användes fanns det vissa ”barnsjukdomar” i tillämpningen. En del av målen och indikatorerna har förändrats i Mål och budget för 2022 och nämndernas verksamhetsplaner för 2022, vilket har inneburit vissa förbättringar i styrningen.

**Rapportens bedömning är att målen i huvudsak är relevanta, men att alltför många mål och indikatorer handlar om resurser och prestationer i stället för effekter. För att vara relevanta ska målen och indikatorerna beskriva det värde som verksamheten skapar, d v s förväntade resultat/effekter.**

Kommunfullmäktigemålen bedöms vara rimligt heltäckande, med beaktande av att den kommunala verksamheten är komplex och utgör ett konglomerat av vitt skilda verksamhetsområden. Dock saknas i vissa fall mål och resultatindikatorer för väsentliga verksamhetsområden. Eftersom kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens mål är färre och bredare, kan de inte samtidigt vara tillräckligt specifika för att specificera mål för alla verksamheter. Styrmodellen förutsätter att nämnderna tar ansvar för att formulera specificerade mål för all verksamhet. Avgörande för om målen ska få en styrande effekt är att måluppfyllelsen följs upp och analyseras och att analysen leder till adekvata åtgärder för att öka effektiviteten. Det behövs i årsredovisningen ett ökat fokus på effekter, snarare än resursmätt (t ex personaltäthet, utbildningsnivå) och prestationer (d v s vad som görs istället för det värde som skapas genom prestationen).

Möjligheten att använda uppföljningen i styrningen begränsas av eftersläpning i insamling av vissa data, vilket innebär att aktuella uppgifter för 2022 saknas för en del indikatorer. Det bör tas fram fler indikatorer, för vilka det kan utvecklas system och processer för att datafångst och bearbetning av realtidsdata som i betydande utsträckning alltid finns i verksamheterna.

**Målvärden för 2030 och data för tidigare år saknas i viss utsträckning**

Detta försvårar möjligheten att bedöma om etappmålet för 2022 är realistiskt. Det kan noteras att det saknas etappmål och målvärden 2030 för en del indikatorer i nämndplanerna. Vidare anges för flera indikatorer bara att värdet ska ”öka” eller ”minska”. Detta anger visserligen riktningen, men det är önskvärt att ambitionsnivåer uttrycks mera precist för att det ska vara möjligt att bedöma nivån och om etappmålet är tillräckligt för att målvärdet 2030 ska vara realistiskt. I vissa fall är målvärdena för 2030 uppenbart orealistiska. Detta gäller exempelvis några av förskolenämndens och grundskolenämndens målvärden.

För att kunna bedöma om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat bör samma mått användas för baslinje, etappmål och målvärde för en resultatindikator. När det exempelvis gäller målet ”skattemedel används effektivt” anges för resultatindikatorn ”skattesatsen” som målvärde 2030 ”genomsnittlig skattesats i länet”, medan skattesatsen anges som procent i baslinjen och etappmålet. Detsamma gäller flera av de andra målen och resultatindikatorerna.

Målvärdet anges i relation till andra kommuner ("topp tre i länet", "i linje med genomsnitt i länet") medan baslinjen och etappmålet oftast anges som en procentsats för Huddinge. Baslinjen och etappmålet kan då inte jämföras med målvärdet 2030.

## **Måluppfyllelser**

I en bilaga till granskningsrapporten redovisat en granskning av samtliga nämnders redovisningar av måluppfyllelsen. Underlag för bedömningarna utgörs förutom av årsredovisningen och Målbilagan till årsredovisningen även av nämndernas verksamhetsberättelser för 2022. Bedömningen i granskningsrapporten har skett i enlighet med kommunens egen modell. Jag har valt att låta denna granskning utgöra en separat del på grund av den kompletterar KPMG:s granskning av årsredovisningen och berör alla nämnder.

Som ett led i verksamheternas arbete med effektiviseringar ska de jämföra sig med de kommuner som når lika bra eller bättre resultat men till en lägre kostnad. Huddinge har beslutat om några jämförelsekommuner: Haninge, Järfälla, Nacka, Sollentuna, Stockholm, Österåker. I verksamhetsplanerna har nämnderna inte i etappmål eller målvärden 2030 relaterat till jämförelser med denna grupp av kommuner. I den mån etappmål eller målvärden avser jämförelse med andra kommuner är det i allmänhet att Huddinge ska vara i nivå med länsgenomsnittet eller "tillhöra topp tre". Uppföljningar mot flera olika jämförelsegrupper för en indikator innebär risk för onödigt dubbelarbete, oklarhet i val av ambitionsnivåer för förändringsarbetet och svårigheter i analysen av hur målformuleringarna är förenliga med ekonomisk hushållning. Trots att det av instruktionerna tydligt framgår att analysen i nämndernas verksamhetsberättelser "ska inkludera en kommentar kring Huddinges resultat i relation till beslutade jämförelsekommuner", så har detta inte skett på ett systematiskt sätt.

## **Ofullständiga indikatorer**

Fullmäktigemålen betonar vikten av tidiga insatser inom socialtjänst och skola. Det finns dock ingen indikator på kommunfullmäktigenivå som underlag för bedömningen av resultatet förrän årskurs 9. Detta innebär en risk att bristande måluppfyllelse upptäcks alltför sent. Rimligen bör en betoning av vikten av tidigare insatser kräva någon resultatindikator som gör att Kommunfullmäktige har en möjlighet att följa upp att utvecklingen går åt rätt håll innan eleverna går ut grundskolan.

Förskolenämnden har två indikatorer som är adekvata i sammanhanget, men som är otillräckliga för identifiering av behov av tidiga insatser. Grundskolenämnden har ingen resultatindikator som avser tidigare än åk 9. Inte heller på nämndnivå finns således adekvata resultatindikatorer för att kommunen ska kunna följa upp barnens utveckling för att vidta erforderliga åtgärder i tid, exempelvis när det gäller språkutveckling.

Det torde också gå att få en enklare och tydligare koppling mellan nämnd- och fullmäktigenivån i styrningen. Det gäller exempelvis fullmäktigemålet

”Skattemedel används effektivt” där den första resultatindikatorn är ”Resultat exkl exploatering (%)”. Denna indikator säger emellertid inget om huruvida skattemedel används effektivt. Här skulle det i stället kunna vara adekvat att basera en indikator på de effektivitetsindex som finns tillgängliga via sammanställningar av nationell statistik såsom Kolada7. Effektivitetsindex är en sammanvägning av kvalitetsindex och resursindex och är därmed ett användbart närmevärde för den samlade effekten av verksamhetsstyrningen och ekonomistyrningen. Denna typ av indikator är en reell värdemätare på effektivitetsutvecklingen i jämförelse med andra kommuner och förutsätter en kvalificerad resultatanalys för att ge ett bra underlag för adekvata åtgärder för resultatförbättringar.

### **Granskningen av investeringsredovisningen**

Oförmågan att genomföra beslutade investeringar kvarstår. Kommunens investeringar 2022 uppgick till 324,3 mnkr, vilket är en minskning jämfört med 2021. Utfallet motsvarar endast 48 procent av årets budget. Motsvarande andel förra året var 54 %. Samtliga nämnder visar avvikelser mot budget. Så sent som i helårsprognosen per 31 augusti 2022 förväntades således att 66 % av investeringsbudgeten för 2022 skulle komma att utnyttjas. Det kan jämföras med det verkliga utfallet att endast 48 procent av årets budget har förbrukats. Detta trots att utfallet för årets första åtta månader var 77 %.

Av analysen framgår att den helårsprognos som lämnas för helåret i delårsrapport för januari – augusti genomgående visar ett utfall som ligger ca en tredjedel under budget för helåret. Det prognosticerade utfallet ligger på mellan 59% och 68 % av investeringsbudgeten under sexårsperioden 2017–2022, med ett snitt på 65 % och ett typvärde på 66 %.

Utfallet för januari – augusti var 2022 det högsta under hela den analyserade perioden. Under januari – augusti 2022 var utfallet 77 % av budget, vilket är en kraftig förbättring jämfört med 2021, då utfallet var 46 % för motsvarande period. Detta gav ett intryck av att kommunen var på väg att lösa en del av de tidigare påtalade problemen på investeringssidan. Tyvärr bröts den positiva utvecklingen och årets sista fyra månader 2022 blev istället den sämsta under den analyserade sexårsperioden.

För samtliga sex år 2017 - 2022 ligger helårsprognosen i delårsrapporten för tertial 2 för högt. Differensen ligger på mellan 5 och 18 procentenheter, beräknat utifrån investeringsbudgeten, med ett genomsnitt på 12 procentenheter. Till skillnad mot tidigare år, 2017 – 2021, var prognosen i delårsrapporten för helåret 2022 realistisk. Det finns i årsredovisningen ingen analys som förklarar varför den positiva tendensen när det gäller investeringsförmågan bröts.

Det finns i årsredovisningen ingen förklaring till varför det 2022 är en negativ differens på utfallet för helår och utfallet för januari - augusti på 23 procentenheter, medan det 2021 var en positiv differens mellan utfallet för helår och utfallet för januari - augusti på 8 procentenheter.

För fyra av de sex åren, nämligen 2017, 2019, 2020 och 2021, synes det verkliga utfallet för januari – augusti vara en bättre indikator på utfallet för helåret än den

prognos som redovisades i delårsrapporten per tertial 2. År 2022 är ett undantag, där utfallet för årets första åtta månader var högre än motsvarande period 2017 - 2021, men investeringsvolymen under slutet av året av oklar anledning minskade kraftigt.

Det är viktigt att utvärdera om differensen mellan budget och utfall beror på en oförmåga att budgetera eller om det är en oförmåga att genomföra nödvändiga investeringar.

### **Rekommendationer**

Rapportens rekommendationer är att åtgärda kvarstående brister och särskilt vad gäller analysen av effekterna av kommunens verksamhet och hur denna utvecklas.

Tidigare lämnade konkreta rekommendationer beträffande genomförandet av investeringar (rapport 2022-03-08) kvarstår.

Jag instämmer till fullo med ovanstående bedömningar, analyser och rekommendationer.

Rapporten överlämnas härmed till KS och samtliga nämnder för yttrande senast 2022-07-14 samt som information till KF.

Huddinge 2023-04-14

Klas Hamrin

Kommunrevisor 2019-2022