

Upplands Väsby kommun

Granskning av kommunstyrelsens
budgetberedningsprocess



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1. Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Avgränsning.....	4
Revisionskriterier	4
Metod	5
2. Styrande dokument och förutsättningar för budgetprocessen.....	5
Direktiv till flerårsplan med budget 2023–2025.....	5
Mål och mått inom budgetprocessen	6
Roll- och ansvarsfördelning.....	7
3. Beredning av budget.....	8
Budgetprocessen, årshjul.....	8
Parallella delprocesser.....	10
Nämndernas medverkan i kommunstyrelsens budgetberedning	12
Uppdrag och mål i budget.....	15
4. Vår sammanfattande bedömning	16
5. Svar på revisionsfrågor	16
Källförteckning	18



Building a better
working world

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har EY granskat kommunens budgetprocess. Syftet med granskningen är att ge revisorerna underlag för att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig beredning av kommunens budget.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens budgetberedningsprocess är god men med förbättringsutrymme.

Kommunstyrelsen i Upplands Väsby upprättar en årlig processbeskrivning som vilar på politisk vilja och professionell erfarenhet och bedöms vara en god grund för processkvalitet och en ändamålsenlig budget, detta sagt med några undantag.

Budgetprocessen ska fokusera på flera saker samtidigt: ekonomi, verksamhet, politiska ambitioner som är utmanande men möjliga att utföra och till nytta för invånarna. Processen ska bygga på relevanta fakta och beakta osäkerheter. Dessutom ska den vara demokratisk, precis som verksamheten i övrigt. Allt detta kan leda till att processen blir omfattande, rent av tung, och den bör därför utvärderas i relation till sitt syfte och bedöma de olika aktörernas insatser, tidsåtgång, underlagens kvalitet, träffsäkerhet i framtagande av budgetramar m m. Vi kan inte se att så systematiskt sker varför det blir en rekommendation till kommunstyrelsen att låta utvärdera budgetprocessen.

Att processen ser annorlunda ut under valår är naturligt men övriga år bör kunna ha i förväg fastställda processer. Årliga beslut är inget hinder men en fastställd princip som gäller över tid kan ge processen och dess aktörer bättre framförhållning. Utan en fastställd processmodell kan ändringar ske med kort varsel som kan få planeringskonsekvenser för övrig organisation. Rekommendationen är att kommunstyrelsen överväger att i styrdokument fastställa hur budgetprocessen ska genomföras, eventuellt per mandatperiod.

Kommunen har ett ledningssystem som ska säkerställa att mål uppnås, att kvalitén i verksamheterna säkras och utvecklas samt att resurserna används på ett hållbart sätt med god ekonomisk hushållning. Ledningssystemet beskriver en gemensam struktur och arbetssätt för styrning, planering, rapportering och uppföljning för kommunen och dess verksamheter. Det är uppbyggt på det systematiska arbetssättet som ISO standarderna beskriver. Granskningen kan emellertid inte finna att roller och ansvar regleras i ett styrdokument varför kommunstyrelsen bör ta fram principer för ekonomi- och verksamhetsstyrning som komplement till ledningssystemet, eller att integrera däri.

Då HR funktionen har uppdraget att arbeta med attraktiv arbetsgivare men det praktiska arbetet ansvarsmässigt åvilar nämnderna är det också inom nämndernas budgetar attraktiviteten ska finansieras. Granskningen har inte kunnat styrka att budgetberedningen resurssatt dessa aktiviteter. Eftersom det dessutom saknas ett kommunövergripande arbete med kompetensförsörjning är inte denna del inkluderad i budgetprocessen. Nämndernas arbetsgivaransvar uppges inte omfatta strategiska frågor. Revisionen har 2021 granskat hur kommunstyrelsen arbetar med att vara attraktiv arbetsgivare och funnit anledning till kritik.

Inom miljö- och hållbarhetsfrågorna finns anledning att ytterligare utveckla hur miljöinsatser/-anpassningar och hållbarhet ska finansieras.

Socialnämndens återkommande budgetavvikelser bör på tydligare sätt omhändertas i budgetprocessen, krav på handlingsplaner är inte fullt ut tillräckligt om dessa planer inte säkerställs som realistiska, tidsatta och finansierade.

Uppdrag och mål är inte resurssatta eller individuellt prioriterade. De förväntas inrymmas i budgeten att efterleva och uppfylla. Det är väsentligt att trovärdigheten är så hög som möjligt, att dessa mål och uppdrag ryms inom budgetramarna och bedöms genomförbara. Det finns risk att uppdrag och mål adderar en redan full agenda och därmed tappar i trovärdighet och styrkraft. Om det inte går att bedöma och konsekvensanalysera uppdrag och mål under budgetprocessen bör det ges tillfälle till det under årets början och presenteras i samband med tertialrapport 1.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ utvärdera tillämpad budgetberedningsprocess
- ▶ fastställa hur budgetprocessen ska genomföras, eventuellt per mandatperiod
- ▶ fastställa kommunens ekonomiska- och verksamhetsmässiga ansvar och interna styrprinciper
- ▶ integrera kommunens ansvar som arbetsgivare och ambition att vara en attraktiv sådan i budgetprocessen på ett tydligare sätt
- ▶ tydliggöra miljö- och hållbarhetsfrågorna i budgetberedningsprocessen
- ▶ risk- och väsentlighetsbedöma samt kvalitetssäkra nämndernas handlingsplaner samt föreslå fullmäktige hur finansieringen ska ske av de alternativ- och överkostnader som uppkommer under planernas genomförande och på så sätt även beakta budget- och resultatmässiga konsekvenser.

1. Inledning

Bakgrund

Grundläggande för legitimitet och förtroende för de offentliga verksamheterna är förmågan att bedriva en ändamålsenlig verksamhet. Kommunen ska genomföra lagstadgade uppgifter och politiskt fattade beslut inklusive de mål fullmäktige beslutat. Det ska ske med beaktande av rättssäkerhet, god ekonomisk hushållning, kvalitet och effektivitet.

En välgrundad och relevant budget är en förutsättning för kommunens ekonomi- och verksamhetsstyrning som ger kommunfullmäktige kontroll över kostnader och för att säkerställa att kommunen lever upp till lagstadgade krav på uthållig finansiell stabilitet. En viktig aspekt i beredningen av budgeten är att säkerställa att nämnderna tilldelas tillräckliga resurser för att på godtagbart fullgöra de uppdrag som givits dem. Enligt kommunallagen (2017:725) ska budgeten upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Revisionen har noterat att det finns nämnder med återkommande problem att hålla budget.

Med anledning av ovanstående har revisorerna beslutat granska kommunstyrelsens beredning av budgeten.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att ge revisorerna underlag för att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig beredning av kommunens budget. För att nå syftet besvaras följande frågor

- ▶ Finns fastställda direktiv för budgetprocessen som beskriver både tjänstepersonsberedning och politisk beredning?
- ▶ Bygger kommunstyrelsens underlag för budgetberedning på välgrundade analyser, fakta och kända förändringar?
- ▶ Hur säkerställer kommunstyrelsen att nämndernas budgetramar och kommunersättningar är relevanta utifrån verksamhetens omfattning och utveckling samt krav på mål och målluppfyllelse?
- ▶ Har budgetberedningen inför fastställandet av Flerårsplan 2023–2025 fungerat på ett tillfredsställande sätt?

Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen och dess beredning av kommunens övergripande budget. Granskningen omfattar inte partierna överläggningar eller samråd mellan partier. Granskningen berör översiktligt de delprocesser som ingår i budgetprocessen avseende investeringar, lokalförsörjning och arbetsgivarfrågor. Dessa presenteras kortfattat.

Revisionskriterier

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

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Kommunens styrmodell
- ▶ Budgetdirektiv fastställda av fullmäktige

Kommunallagen detaljreglerar inte hur budgetprocessen ska utformas, den reglerar följande (utdrag):

- *"Förslag till budget ska upprättas av styrelsen före oktober månads utgång."*
- *"Om det finns särskilda skäl för det, får budgetförslaget upprättas i november månad. I så fall ska styrelsen före oktober månads utgång föreslå skattesatsen..."*
- *"Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast ska lämna in sina särskilda budgetförslag till styrelsen."*
- *"Budgeten fastställs av fullmäktige före november månads utgång."*
- *"De år då val av fullmäktige har hållits i hela landet ska budgeten fastställas av nyvalda fullmäktige."*

Det är alltså upp till varje kommun att själv besluta och vid behov formulera styrande dokument kring budgetprocessen.

Metod

Granskningen baseras på intervjuer samt analys och bedömning av styrdokument, se källförteckning.

2. Styrande dokument och förutsättningar för budgetprocessen

Direktiv till flerårsplan med budget 2023–2025

Direktivet skapas årligen inför framtagandet av kommunfullmäktiges flerårsplan med budget. För år 2023–2025 angavs följande:

- ▶ **Skatteintäkter**
Beräkningen av skatteunderlagets utveckling fram till 2025 baseras på kommunens samhällsekonomiska bild utifrån omvärldsbevakning och befolkningsutvecklingen. Kommunen bedömning är att skatteintäkterna kommer öka med 3,6 % 2022, 4,4 % 2023, 5,3 % 2024 och 4,7 % 2025.
- ▶ **Löne- och prisökningar**
Kommunen fastställer löne- och kostnadsökningar enligt en ersättningsmodell för att säkra rimliga resursfördelningar. I direktiven anges att fortsatt analys av ersättningsmodellen krävs för att säkerställa en rimlig resursfördelning.
- ▶ **Volymförändringar**
I beräkningarna för kompensation av volymersättning används volymkillnaderna mellan föregående år och volymerna året dessförinnan. Det innebär att volymersättning för år 2023 bygger på skillnaden mellan volymerna år 2022 och år 2021. Indirekta volymökningar för exempelvis drift och underhåll på grund av tillkommande allmänna anläggningar eller högre tryck på dessa är inte förberäknade.
- ▶ **Resultatmål för planperioden**
Det genomsnittliga ekonomiska resultatmålet för planperioden är 2,5 procent för eventuella nya åtgärder eller prioriteringar. För att nå resultatmålet har effektiviseringar lagts in och preliminärt fördelats lika på nämnderna.

▶ **Nämndernas kommunersättningar**

Utgångsläget för nämnder, styrelser och utskott är kommunersättningarna för 2022 som är beslutade i flerårsplan 2022–2024 räknas upp med uppdaterade beräkningar av volym- samt pris-/lönekompensationer.

I nämndernas ramar ingår ett effektiviseringsbeting som beräknats per nämnd. I kommunersättningarna ingår även eventuella tilläggsanslag samt prioriteringar beslutade i flerårsplan 2022–2024 och vissa tekniska justeringar. Totalt räknas nämndernas kommunersättningar upp med 103,6 mkr eller 3,8 procent för 2023.

▶ **Personalkostnadspålägg**

Det interna personalkostnadspålägget (PO-pålägg) är oförändrat år 2023 och uppgår till 39,20 procent.

▶ **Investeringar**

Investeringsvolymen för åren 2022–2025 är 2 591 miljoner kronor. Investeringar som genererar tillväxt och skapar förutsättningar för bostadsbyggande samt verksamhetslokaler är fortsatt prioriterade.

Mål och mått inom budgetprocessen

I *Flerårsplan med budget 2022–2024* fastställs sju övergripande målområden varav ett är *"Kommunen har ett högt resultatmål"* där tre nyckeltal och mätvärden redovisas.

Nyckeltal	Mål 2024	Resultat 2020
Kommunens ekonomiska resultat, andel av skatteintäkter	2,5%	3,8%
Soliditeten, inklusive ansvarsförbindelsen, kommunen	30%	28%
Skattesats till kommun, kr (%)	19,42	19,42

Bild hämtad från kommunens Flerårsplan med budget 2022–2024

I budgeten fastställs att verksamheten ska bedrivas både ändamålsenligt och kostnadseffektivt. Ändamålsenligheten innebär att verksamhet är kvalitetssäkrad och efterlever kommunens politiska ambitioner. Kostnadseffektiv verksamhet innebär att de givna resurserna optimera nyttan för de som använder kommunens tjänster.

I *Årsredovisning 2021* framgår att målet *"Kommunen har ett högt resultatmål"* bedöms vara uppfyllt. Utfallet av nyckeltalen redovisas nedan.

Nyckeltal (År)	Resultat	Mål	Länssnitt	Resultat 2020
● Skattesats till kommun, kr (%)	19,42	Minskning	19,06 kr	19,42

Nyckeltal (Tertial)	Resultat	Mål	Länssnitt	Resultat 2020
● Kommunens ekonomiska resultat, andel av skatteintäkter	6,4	0,5		3,8
● Soliditeten, inklusive ansvarsförbindelsen, kommunen (%)	30	28		28

Bild hämtad från kommunens Årsredovisning 2021

Nedan redovisas resultat hämtade ur kommunens Årsredovisning 2021

- ▶ Årets resultat uppgår till 178,8 mkr (budget 13,6 mkr)
- ▶ Årets resultat som andel av skatter och generella bidrag uppgår till 6,4% (budget 0,5%)
- ▶ Nämndernas sammantagna resultat uppgår till 64,7 mkr (budget 3,5 mkr)
- ▶ Finansieringen ger ett resultat om 114,1 mkr (budget 10,1 mkr)
- ▶ Skatter inklusive utjämning och bidrag uppgår till 2 785,5 mkr (budget 2 665,6 mkr)
- ▶ Exploateringsverksamheten visar negativ avvikelse på -49,9 mkr

Roll- och ansvarsfördelning

Ledningssystemet ska säkerställa att kommunens mål uppnås, att kvalitén i verksamheterna säkras och utvecklas samt att resurserna används på ett hållbart sätt med god ekonomisk hushållning. I flerårsplanen redovisas tabell över roll- och ansvarsfördelningen inom kommunen.

Beslutsnivå	Rapport	Innehåll	Uppföljning
Fullmäktige	Flerårsplan med budget (juni)	Fullmäktigemål, uppdrag	T1- och T2-rapport samt årsredovisning
Nämnd	Verksamhetsplan med budget (oktober)	Nämndmål, uppdrag, handlingsplaner, nyckeltal	T1- och T2-rapport samt verksamhetsberättelse
Verksamhet (Kontor/enhet)	Verksamhetsplan med budget (december)	Verksamhetsmål, uppdrag, handlingsplaner/aktiviteter, förbättringar inom grunduppdraget, kvalitetsindikatorer	T1- och T2-rapport samt verksamhetsberättelse

Bild hämtad från kommunens Flerårsplan med budget 2022–2024

Bedömning - Styrande dokument och förutsättningar för budgetprocessen

Kommunstyrelsen fastställer årligen direktiv inför budgetprocessen med förutsättningar enligt ovan, bedömningen är att dessa omfattar väsentliga poster för en ändamålsenlig process. Vi noterar emellertid att kommunstyrelsen inte fastställt styrdokument över budgetprocessen varför det årligen fattas beslut över hur processen ska se ut.

Att det avviker under valår är naturligt men övriga år bör vara likartade. Årliga beslut är inget hinder men en fastställd princip som gäller över tid kan ge processen och dess aktörer bättre framförhållning, som det nu är kan processen ändras med kort varsel vilket kan få planeringskonsekvenser för övrig organisation. Rekommendationen är att kommunstyrelsen överväger att i styrdokument fastställa hur budgetprocessen ska genomföras, eventuellt per mandatperiod.

Av årsredovisning 2021 framgår att målen är uppfyllda, vilket grundas på nyckeltal. Ett av dessa avser skattesats. Som framgår av årsredovisningen för 2021 var målet "Minskning" vilket av EY tolkas som att skattesatsen skulle sänkas, vilket gjordes för budgetåret 2019. Skattesatsen var dock oförändrad därefter. Här har sålunda fullmäktige dels angivet att skattesatsen ska sänkas samtidigt som den fastställts av fullmäktige som oförändrad. Detta kan tolkas som att skattesänkningen inte avsåg 2021 utan ska ses på längre sikt. Att skattesatsen (19,42) var måloppfylld 2021 blir ju närmast en självklarhet eftersom den inte kan ändras under verksamhetsåret. Frågan är därför om den är relevant som nyckeltal. I Flerårsplan och budget 2022–2025 anges att skattesatsen för 2022 ska vara oförändrad. Om målet avsåg 2021, eller mandatperioden 2019–2022, kunde slutsatsen i årsredovisningen för 2021 tvärtom ha varit att målet inte uppnåtts eftersom skattesatsen varit oförändrad. Målet är otydligt. Budgetprocessen berörs eftersom skatteintäkterna är den mest betydande inkomstkällan och en sänkning hade ställt krav på ytterligare rationaliseringar.

Budgetprocessen ska fokusera på flera saker samtidigt: ekonomi, verksamhet, politiska ambitioner som är utmanande men möjliga att utföra och till nytta för invånarna. Processen ska bygga på relevanta fakta och beakta osäkerheter. Dessutom ska den vara demokratisk, precis som verksamheten i övrigt. Allt detta kan leda till att processen blir omfattande, rent av tung, och den bör därför utvärderas i relation till sitt syfte. Vi kan inte se att så systematiskt sker varför det blir en rekommendation till kommunstyrelsen att låta utvärdera budgetprocessen. En budgetprocess kan i sämsta fall bli onödigt omfattande och därmed dyrare än behövt. Vi kan inte uttala oss om det föreligger risk för detta i Upplands Väsby men gör medskicket att frågan bör tas i beaktande som en kvalitetssäkring.

3. Beredning av budget

Budgetprocessen, årshjul

I kommunallagen (11 kap 8 §) finns bestämmelser om när budget ska upprättas och fastställas men inte hur utformning eller beredningsprocess ska se ut. Kommunstyrelsen kan emellertid fatta beslut om hur processen ska se ut. Som konstaterats ovan fastställs budgetprocessen årligen i direktiven som kommunstyrelsen beslutar.

17 feb	Direktiv presenteras på kommunstyrelsens beredning
17 feb	Anvisningar till nämnderna distribueras
28 feb	Kommunstyrelsen beslutar om direktiv
23 mars	Nämnderna levererar preliminära förutsättningar till kommunledningskontoret
29-30 mars	Tjänstemannadialoger
12-14 april	Nämnderna beslutar om förutsättningar till flerårsplan 2023-2025
Senast dec	Kommunfullmäktige beslutar om flerårsplan med budget

Bild hämtad från Direktiv till flerårsplan med budget 2023–2025

Nedan redovisas processen som redogörs för i direktivet och intervjuer:

▶ **Direktiv (feb/mars)**

Direktivet arbetas fram av kommunledningskontoret med beaktande bland annat av omvärldsfaktorer, resultatanalys, investeringar, volymförändringar och befolkningsutveckling. I direktiven har kontoret delvis inkluderat politiska prioriteringar. Kommunstyrelsen fattar beslut om direktiven i februari/mars. När direktivet skickas till kommunstyrelsen för beredning skickas det också till nämnderna även om kommunstyrelsen inte fattat beslut om direktivet än. Skälet är den begränsade tidsplan som nämnderna har för att genomföra analyser.

▶ **Nämndernas förutsättningar (mars)**

Nämnder ska lämna beskrivning och analys för respektive förutsättningar. Samtliga utgår från uppföljning 2021, planering för 2022 samt de ekonomiska förutsättningar och instruktioner som beskrivs i direktiven. Nämnden utgår från finansiering inom angivna ramar, föreslår prioriteringar och effektiviseringar samt gör konsekvensanalyser.

▶ **Tjänstemannadialoger (april)**

Dialogerna delas upp i tjänstemannadialoger och dialog med politiken. Tjänstemannadialogen sker i första steget och omfattar dialoger mellan tjänstemannaledningen. Vid tjänstemannadialogen deltar samtliga direktörer, medarbetare inom ekonomienheten och kontorschefer. Under dialogen diskuteras nämndernas förutsättningar med fokus på målstyrning och ekonomi. Inför dialogen granskar controllers samtliga förutsättningar vilket fungerar som kvalitetssäkring.

Därefter sker dialogen med politisk ledning och oppositionen i syfte att skapa samsyn mellan politiska ambitioner och nämndernas förutsättningar. Vid dessa dialoger deltar tjänstepersonsledningen för alla kontor och politisk ledning/opposition.

▶ **Budgetberedning (april-juni)**

Beredningsperioden är enligt intervjupersoner en politisk process då politikerna har möjlighet att bereda budgetförslaget, få kompletterande upplysningar, beräkna kostnad för nya uppdrag och effektanalyser. Majoritet och opposition har tillgång till tjänstemän i beredningsprocessen.

▶ **Kommunfullmäktige beslutar om flerårsplan (juni)**

Kommunfullmäktige beslutar normalt om flerårsplanen i juni. Under valår beslutar kommunfullmäktige om flerårsplanen i november-december.

▶ **Anvisningar till nämnder (juni)**

Efter att kommunfullmäktige beslutat om budget påbörjas nämndernas arbete med att ta fram verksamhetsplaner.

▶ **Nämndernas verksamhetsplaner (oktober)**

Samtliga nämnder tar fram verksamhetsplaner för sin verksamhet. I verksamhetsplanen presenteras nämndens organisation, mål och uppdrag, ekonomisk översikt och internkontrollplan. Verksamhetsplanerna följer en kommunövergripande mall. Varje nämnd bryter ner kommunfullmäktiges mål till egna nämndmål och kopplar indikatorer till målen. För att säkra måluppfyllelse presenteras även handlingsplaner som syftar till att identifiera och hantera utmaningar och risker kopplade till målen.

- ▶ **Kompletteringsbudget** (november)
Flerårsplanen uppdateras efter nya förutsättningar, vid behov, exempelvis aktuell skatteprognos, budgetproposition eller befolkningsprognos. Utifrån de revideringar som görs i flerårsplanen anpassar nämnderna sina verksamhetsplaner.
- ▶ **Dialoger**
Efter att samtliga verksamheter formulerat sina verksamhetsplaner samlas en grupp tjänstepersoner från kommunledningskontoret, bland annat controllers, och går igenom planerna för att kommentera och ge feedback. Efter tjänstemannadialogen genomförs en dialog med politiken, både ledning och opposition, och därefter fattas beslut om reviderad verksamhetsplan som sedan avrapporteras till kommunfullmäktige.

Bedömning - budgetprocess

Den beskrivna processen är genomtänkt med relevanta faktorer inkluderade. Majoriteten håller i processen och oppositionen har en parallellprocess. Hur processen på relevant sätt ska spegla det parlamentariska läget i fullmäktige och hur eventuell gemensam beredning ska ske är en fråga varje kommun själv tar ställning till. Det ligger i sakens natur att olika partier och block väljer att bereda budgeten internt. En aspekt som lyfts fram under intervjuer är möjliga fördelar med en samfällid uppstart av processen där parterna i senare skede fortsätter gruppvis. Vi har ingen kommentar till det men gör medskicket att kommunstyrelsen bör överväga att kvalitetssäkra processen genom årlig utvärdering av hur den genomförs.

Vid intervju framkommer viss begreppsförvirring då samtalen som förs mellan förtroendevalda och tjänstepersoner under budgetprocessen inte tydligt upplevs kopplade till stegen i styrmodellen. Det uppges förekomma en dialogbaserad budgetprocess men intervjupersonerna har olika uppfattning om när och hur dessa dialoger genomförs vilket skapar viss förvirring. Orsaken till denna har varit svår att identifiera. Vid intervju anges även att kommunen under det senaste året arbetat för att minska andelen möten under processen då dessa uppfattades som tidskrävande för verksamheten. Detta ligger väl i linje med rekommendationen att låta utvärdera processen i relation till vad den förväntas åstadkomma.

Parallella delprocesser

Nedan redogörs kortfattat för fyra väsentliga delprocesser som påverkar den samlade budgetprocessen.

Investeringsprocessen

Investeringsbudgeten inkluderas i kommunens flerårsplan och i *Flerårsplanen för 2022–2024* framgår att investeringarna beräknas uppgå till 1 975 miljoner kronor under planperioden. Investeringarna beräknas ge inkomster på ca 550 miljoner kronor från exploatering, gatukostnadsersättningar och anslutningsavgifter gällande vatten och avlopp. Den största delen av investeringar sker inom ramen för teknik- och fastighetsutskottet, exempelvis i fastigheter, gator, vägar och parker. Vid intervjuer anges emellertid att investeringsbudgeten överstiger kommunens förmåga att genomföra dem, under 2021 var genomförandegraden 85 procent. Investeringscontroller sammanställer lista över kommunens behov av investeringar som bereds av kommunstyrelsen för att tydliggöra prioriteringen av investeringar. Investeringscontrollern kalkylerar inte driftkostnaderna som investeringar skapar, det faller på verksamheten som nyttjar investeringen.

Lokalförsörjningsprocessen

Lokalförsörjningsprocessen startar med att nämnderna tar fram sina behov som beslutas i behovsanalyser. Dessa fastställs sedan i en kommunövergripande lokalförsörjningsplan med kalkylerade investerings och driftskostnader. Denna plan ligger som ett underlag för budgetberedningen och därmed som ett underlag för beslutad investeringsbudget. Efter framtagandet av underlagen är lokalförsörjningsverksamheten inte involverad i budgetprocessen, det upplevs tydligt vilka behov som prioriteras i flerårsplanen och vilka som stryks. Lokalförsörjningsprocessen och investeringsprocessen är beroende av varandra.

Lönerevision, kompetensförsörjning och andra strategiska arbetsgivarfrågor

HR-perspektivet beaktas inom budgetprocessen genom att kommunikations- och HR-direktör är en del av kommunens ledningsgrupp. HR-perspektivet processas även mellan kommunen som arbetsgivare och fackliga representanter. Tidigare år har budgetprocess och löneprocess varit parallella. Det har centralt beslutats hur många procent som kommunen vill justera lönerevisionen med per nämnd, som en uppräknig i enlighet med indexverktyg. I budgetprocessen för 2023 medverkade förhandlingsstrateg som arbetade med kontorscheferna utifrån ett arbetsgivarperspektiv. HR-funktionen har i uppdrag från kommunstyrelsen att arbeta med kommunen som attraktiv arbetsgivare, men som stöd till kontoren som bär det operativa arbetsgivaransvaret själva. Det som saknas är ett kommunövergripande arbete med kompetensförsörjning. Frågan beskrivs vara under utredning.

Miljö- och hållbarhetsarbetet

Upplands Väsby kommun är sedan 2010 miljöcertifierad enligt ISO 14001 och innebär att kommunen genomför obligatoriska aktiviteter, exempelvis med extern revision av miljöarbetet. Enligt intervju är arbetet med certifieringen förankrat i kommunens linjearbete och har skapat plattform för hållbarhetsfrågorna. Inom de flesta förvaltningar finns miljöombud som bedriver det dagliga miljöarbetet och centralt finns en miljöstrateg som arbetar kommunövergripande och strategiskt. Det anges att respektive nämnd ansvarar för miljöarbetet och sätter ambitionsnivån.

Kommunens miljöledningssystem anges vara integrerat i ordinarie budgetprocess och ska inrymmas i budgetramarna. Enligt uppgift har kommunen hittills inte tagit beslut inom miljöområdet som medfört behov av extra budgetmedel men det är väsentligt att beakta i kommande budgetprocesser eftersom sådana satsningar inte alltid ger avkastning under budgetåret utan på längre sikt. Positiva miljöeffekter kan dessutom vara svåra att översätta i monetära termer som kan tas hem genom rationaliseringar. Det finns idag inga tillräckligt goda kalkylmodeller för effekthemtagning.

Bedömning - parallella processer

Ovanstående processer har betydande inverkan på budgeten och bör på systematiskt sätt inkluderas i budgetprocessen. Granskningen ser spår av detta men också utvecklingsmöjlighet, en del har redan igångsatts.

Investeringarna har en genomförandegrad på 85% enligt uppgift. Det är i jämförelse med andra kommuner en god siffra om kommunstyrelse och fullmäktige är insatta i de avvikande 15 procentens orsak och medvetna om konsekvenserna av dessa. Annars inte. Granskningen har inte gått djupare in i frågan. Det är också av betydelse att investeringarnas inverkan på driftbudgeten synliggörs och enligt intervju sker detta hos respektive nämnd.

Lokalförsörjningsprocessen synes enligt uppgift vara transparent till en viss punkt varefter intervjuade framför att den inte längre är lika tydlig. Om det upplevs som relevant och kan äventyra kvaliteten eller känsla av delaktighet bör kommunstyrelsen följa upp och utvärdera.

Lönerevision, kompetensförsörjning och andra strategiska arbetsgivarfrågor beaktas enligt uppgift i budgetprocessen på tjänstemannasidan men är inte lika framträdande på förtroendemannasidan. Då personalkostnaderna är den enskilt största budgetposten och kommunen har ambition att vara attraktiv arbetsgivare på en arbetsmarknad med hård konkurrens kan detta perspektiv synliggöras ytterligare. Då HR funktionen har uppdraget att arbeta med attraktiv arbetsgivare men det praktiska arbetet ansvarsmässigt åvilar nämnderna är det också inom nämndernas budgetar attraktiviteten ska finansieras. Granskningen har inte kunnat styrka att budgetberedningen resurssatt dessa aktiviteter. Eftersom det dessutom saknas ett kommunövergripande arbete med kompetensförsörjning är inte denna del inkluderad i budgetprocessen. Nämndernas arbetsgivaransvar uppges inte omfatta strategiska frågor.

Miljö- och hållbarhetsarbetet vilar på att kommunen är miljöcertifierad enligt ISO 14001 vilket innebär, som redovisats ovan, att kommunen genomför obligatoriska aktiviteter och att miljöarbetet fått god förankring i organisationen, vilket är en stor styrka. Inom ramen för granskningen har denna förankring emellertid inte verifierats genom exempelvis den praktiska tillämpningen, men strukturen förefaller vara på plats och anges vara integrerat i ordinarie budgetprocess och ramar. Det finns dock behov av att undersöka hur ytterligare miljöinsatser/-anpassningar ska betraktas i ett budgetperspektiv. Kanske har de lägst hängande frukterna redan plockats och det kan krävas mer resurser för att nå nästa nivå. Om inte redan gjort kan det fortsatta miljöarbetet analyseras ur ett budgetperspektiv.

Nämndernas medverkan i kommunstyrelsens budgetberedning

Nämndernas medverkan i kommunstyrelsens budgetberedning utgörs främst av deras framtagande av förutsättningar inför flerårsplanarbetet.

I kommunens budgetberedningsprocess finns möjlighet för nämnderna att uttrycka behov inom ramen för det direktiv som förmedlades inför planeringsarbetet. Nämndernas förutsättningar följer en mall som tillämpas av samtliga verksamheter. I förutsättningarna redogör nämnderna bland annat för deras nuläge, omvärlds- och intresseanalys samt koppling till Agenda 2030. I förutsättningarna redovisas de preliminära budgetramarna som tilldelats nämnden i budgetdirektivet. Nämnderna ska i förutsättningarna redovisa eventuella skillnader som identifierats jämfört med direktiven. Om nämnd identifierar ytterligare resursbehov resulterar det i ett ökat effektiviseringsbehov för att hålla ekonomin i balans. I förutsättningarna lyfter nämnderna utmaningar med att uppnå ekonomi i balans och informerar kommunstyrelsen om det anses för svårt att uppnå mål inom given ram. Vid intervjuer uppges att beslutad flerårsplan till stor del överensstämmer med de behov som uttryckts i nämndernas förutsättningar.

När flerårsplanen fastställts av kommunfullmäktige kommuniceras en sammanställning av budgeten och vad den innebär till samtliga kontorschefer som i sin tur sprider informationen vidare i organisationen. Innan respektive nämnd fattar beslut om sin budget sker en tjänstemanna- och politisk dialog om nämndernas förslag till verksamhetsplaner. Då nämnderna fastställt sina verksamhetsplaner återrapporteras det till kommunfullmäktige.

Det uppges i intervjuer att det ställs krav på budgetföljsamhet och att agera vid budgetunderskott. Om detta är den rådande organisationskulturen bland nämnder och kontor är det mer effektivt än styrande dokument och granskningen har heller inte lyckats finna

styrdokument som ger uttryck för detta. Budgetföljsamhet kan upplevas som en självklarhet men i formell ansvarsprövning är det en styrka om detta också uttrycks i beslutad form. Det uppges också att om nämnd redovisar underskott ska det analyseras och handlingsplan tas fram för att hantera underskottet. Granskningen har tagit del av uppföljningen av socialnämndens åtgärdsplan för ekonomi i balans.

För nämnder med mer permanenta underskott krävs politiska beslut för ekonomi i balans. I intervjuer framhålls farhågan om att sådana beslut kan innebära en stor omställning och vara svåra att fatta. Det finns inte en övertygelse i organisationen om att sådana beslut verkligen fattas, även om det sägs vara bättre nu än förr. Organisationskulturen anges samtidigt främja öppenhet och transparens.

En faktor som kan leda till underskott är när volymförutsättningarna förändras under verksamhetsåret. Om volymprognosen inte överensstämmer med verkligheten kan det innebära ökade kostnader och minskade intäkter för verksamheter som arbetar efter volymkompensation.

Sammanställning över nämndernas budgetavvikelser under 2019, 2020 och 2021

Nämnd	Budgetavvikelse 2019 (mkr)	Budgetavvikelse 2020 (mkr)	Budgetavvikelse 2021 (mkr)
Kommunstyrelsen	11	34,7	-12,5 (4,47%)
Överförmyndarnämnden	0	0	0,5
Omsorgsnämnden	4	4,9	59,7
Socialnämnden	-9 (3,63%)	-15,1 (6,38%)	-14,9 (6,70%)
Familjerättsnämnden	0	-0,3 (2,73%)	-0,3 (2,72%)
Kultur- och fritidsnämnden	2	-2,8 (2,33%)	4,7
Utbildningsnämnden	-33 (1,85%)	-0,9 (0,05%)	15,6
Teknik- och fastighetsutskott	2	10,9	8,7
Bygg- och miljönämnden	2	1,6	1,4

Information ur Årsredovisningar 2021, 2020 samt 2019

Sammanställningen visar att vissa nämnder (rödmarkerade av EY) har svårare att hålla budget. Procentsatsen som redovisas efter avvikelser i kronor visar hur stor andel av nämndens ram som avvikelserna utgör och presenteras (av EY) för att ge en tydligare bild över avvikelser i förhållande till kommunbidrag. Under 2019–2021 är det socialnämnden som har kontinuerligt underskott, dessutom av större slag både i procent och i kronor.

I Socialnämndens *Förutsättningar till flerårsplan med budget 2023–2025* uppges att nämnden har svårt att nå budget i balans. I nämndens förutsättningar finns en plan för att hantera det samlade effektiviseringsbehovet.

Bedömning - nämndernas medverkan i kommunstyrelsens budgetberedning

I denna granskning ingår inte att bedöma hur nämnderna styr sina verksamheter, ej heller hur de och kommunstyrelsen under året agerat för att klara budgetramar och mål i enlighet med fullmäktiges beslut. Det är emellertid väsentligt att budgetar bygger på relevanta omständigheter som gör det möjligt, möjligen utmanande, att klara välfärdsuppdraget. Alla avvikelser som stadigvarande överstiger en viss nivå kan signalera risk att det kan finnas brister i själva budgeten. Den nivån bör bedömas utifrån verksamhetens art.

Misstankar om att det informellt tillåts budgetavvikelser, eftersom konsekvenserna av besparingar inte kan accepteras, är farliga. De kan riskera att rubba trovärdigheten för hur kommunen styrs och oavsett hur transparent kommunen upplevs är det ytterst handlingskraften som bedöms. Avsaknaden av ekonomistyrningsprinciper/motsvarande som sätter fokus på vad som gäller kan tyvärr bidra till denna osäkerhet.

Budgetar som spräcks av andra skäl än bristande ledning och styrning bör analyseras ur ett vidare perspektiv där frågan "är budgeten verkligen rätt" besvaras. Ansatsen att fullmäktiges budgetbeslut alltid är rätt är i formell mening korrekt men där har kommunstyrelsens budgetberedning en betydande roll utifrån - *är alla relevanta aspekter beaktade och kalkylerade?* Ovanstående rödmarkerade budgetavvikelser bör djuplodas ur den synvinkeln. Om det annars handlar om bristande ledning och styrning är det mindre svårt att åtgärda.

Granskningen vill här uppmärksamma socialnämndens budget för år 2021 där det görs bedömningen att den genomsnittliga kostnaden för HVB och SIS boenden skulle minska med 30% medan snittkostnaden i realiteten ökade med 25%. Nämnden skriver följande i uppföljning T2:

"Individ- och familjeomsorgen uppvisar ett negativt resultat för T2 2021 om 6 mkr. Avvikelsen mot budget beror till största del på att kostnaderna för barn och ungdomsvård blivit betydligt högre än budgeterat då antalet svåra ungdomsärenden varit stort under hela året. De placeringar som behövs i dessa fall är nödvändiga och väldigt kostsamma. Den stora ärendemängden har även tvingat enheten att ta in inhyrd personal vilket även det genererar höga kostnader." "För helåret bedöms verksamheten göra ett underskott om 10 mkr då kostnaderna för barn och ungdomsvård bedöms fortsätta vara höga under hösten. Socialnämndens ambition är att kunna arbeta ner de här kostnaderna till en nivå närmare tidigare år under 2022."

I uppföljning av nämndens handlingsplan för ekonomi i balans på nämndmöte juni 2021 skrivs bland annat som åtgärd: *"hemmaplanslösningar för att sänka placeringskostnader genom att rikta, omfördela och förstärka personalresurser."*

I "Förutsättningar till flerårsplan 2022 – 2024" antagen 2021-04-21 skriver nämnden:

"Vårdkostnaderna behöver minska och arbetet med hemmaplanslösningar fortsätta. Det kommer dock inte räcka för att socialnämndens budget ska vara i balans. Om de önskade effekterna av satsningarna inom Väsby växlar upp ger resultat så ökar möjligheterna till en ekonomi i balans. Risken är dock överhängande att effekterna inte i tillräcklig hög utsträckning kan sänka kostnaderna i den omfattning som krävs. Lyckas inte kommunen uppnå dessa effekter så behöver nämnden genomföra effektiviseringar motsvarande upp till 15 miljoner kronor. Konsekvenserna av en långvarig lågkonjunktur kan inte enskilt motverkas av socialnämndens insatser."

Granskningen kan i denna del inte se hur kommunstyrelsens budgetberedning beaktat de signaler socialnämnden med tydlighet skickat. Handlingsplanen kan antas ha riskmoment som gör den osannolik att tillfullo vara helt realistisk. Om den ändå är realistiskt finns alltid en "ställtid" under vilken verksamhetens arbetssätt förändras men de ekonomiska effekterna ännu inte kan hämtas hem. Hur lång denna ställtid är inte bedömd, ej heller hur nämnden under denna tid ska finansiera sina åtaganden. I nämndens månadsuppföljning per juli 2022 skrivs det: *"Resultatet per sista juli är en avvikelse om -7,9 mkr mot budget. För helåret*

prognostiseras ett underskott om –9,4 mkr då volymerna inom beroendevård och barn och unga bedöms vara fortsatt höga.”

Handlingsplaner som tas fram bör alltid ”stresstestas”, exempelvis bedömas utifrån sannolikhet för dess genomförande (åtgärder kan ibland vara svåra/omöjliga att genomföra) och ekonomisk effekt (åtgärder kan flytta kostnader till annan nämnd), verksamhetskonsekvenser (åtgärder ger alternativkostnader) och en tidsaxel över när effekterna väntas synas i redovisningen (fram tills dess är de enbart imaginära).

Mot bakgrund av detta kritiserar kommunstyrelsen för att inte tillräckligt tydligt berett budgeten för 2022 och med kvardröjande effekt för 2023 års budget.

Uppdrag och mål i budget

Flerårsplanen tydliggör övergripande målområden och uppdrag för nämndernas verksamheter och förutsätter att nämnderna verkställer uppdragen och uppnår målen under perioden.

Mål och uppdrag kan emellertid vara så uttryckta att de har kostnadsdrivande inverkan. Enligt uppgift ska dessa vara finansierade i budgetramarna. Uppdragen är inte synligt kalkylerade utifrån vad som ska göras för att nå målet och vad det kostar. Kvalitetsförbättringar behöver inte med nödvändighet driva upp kostnader men arbetsprocessen för att nå högre kvalitet kan tillfälligtvis ha den effekten, exempelvis kompetensutveckling av personal.

Även om det ryms inom budgetramen så kan åtgärden kosta tid som annars skulle använts till något annat, det kan alltså finnas en alternativkostnad samt påverkan på arbetsmiljön (stress). Ökad satsning på visst område kan initialt ge en ökad kostnad men leda till besparing längre fram, eller hos en annan nämnd. Exempelvis kan förebyggande insatser från socialtjänsten kosta mer personalresurser men minska kostnaderna hos samma nämnd längre fram, eller minska kostnader inom skolan. Dessa analyser antas komma i ett senare skede hos respektive nämnd. I tillämpad process ges utrymme för dialoger men det förefaller mest avse befintlig verksamhet och kända förändringar, huruvida kommande och nya uppdrag inkluderas är mer oklart, troligen kommer dessa senare i den politiska processen och får hanteras av respektive nämnd. Representanter för majoriteten har sannolikt förutsättningar för interna dialoger i tidigare skeenden men dessa omfattas inte av granskningen.

Intervjupersoner upprepar att de förtroendevalda har svårt att besluta om effektiviseringar och prioriteringar för vissa nämnder. Det finns också medvetenhet om att vissa uppdrag och mål kräver resurser utöver budget men beskrivs som underordnat den politiska ambitionen. Förvaltning och politisk ledning kan också göra olika bedömningar över vilka resurser som krävs för mål och uppdrag.

Bedömning - uppdrag och mål

Granskningen har tidigare kommenterat uppfattningen att nämnder särbehandlas eftersom åtgärder anses svåra att besluta. Även i fråga om uppdrag och mål är det väsentligt att trovärdigheten är så hög som möjligt, att dessa mål och uppdrag ryms inom budgetramarna och bedöms genomförbara. Det finns risk att uppdrag och mål adderar en redan full agenda och därmed tappar i trovärdighet och styrkraft. Om det inte går att bedöma och konsekvensanalysera uppdrag och mål under budgetprocessen bör det ges tillfälle till det under årets början och presenteras i samband med tertiärrapport 1.

4. Vår sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens budgetberedningsprocess är god men har förbättringsutrymmen. I korthet ser granskningen utvecklingsmöjligheter inom följande delar av processen:

- ▶ utvärdera tillämpad budgetberedningsprocess
- ▶ fastställa hur budgetprocessen ska genomföras, eventuellt per mandatperiod
- ▶ fastställa kommunens ekonomiska- och verksamhetsmässiga ansvar och interna styrprinciper
- ▶ integrera kommunens ansvar som arbetsgivare och ambition att vara en attraktiv sådan med budgetprocessen på ett tydligare sätt
- ▶ tydliggöra miljö- och hållbarhetsfrågorna i budgetberedningsprocessen
- ▶ risk- och väsentlighetsbedöma samt kvalitetssäkra nämnders handlingsplaner samt föreslå fullmäktige hur finansieringen ska ske av de alternativ- och överkostnader som uppkommer under planernas genomförande och på så sätt även beakta budget- och resultatmässiga konsekvenser.

5. Svar på revisionsfrågor

Utifrån den sammanfattande bedömningen lämnas följande svar på revisionsfrågorna.

Fråga	Svar
Finns det fastställda direktiv för budgetprocessen som beskriver både tjänstepersonsberedningen och den politiska beredningen?	Ja. Årligen fastställs sådana. Det finns emellertid utrymme för ytterligare förtydliganden, exempelvis ansvar och roller samt koppling mellan budgetberedning och andra större processer.
Bygger kommunstyrelsens underlag för budgetberedning på välgrundade analyser, fakta och kända förändringar?	Delvis, Fakta inhämtas, analyseras, diskuteras. Det är inte en helt transparent process men det söker sin förklaring i att delar av processen sker inom partier och majoritet/opposition. I fråga om socialnämndens underskott kan granskningen inte finna att dessa analyser satt spår i nämndens budgetramar.
Hur säkerställer kommunstyrelsen att nämndernas budgetramar och kommunersättningar är relevanta utifrån verksamhetens omfattning och utveckling samt krav på mål och måluppfyllelse?	Budgetberedningsprocessen har ett flertal moment för avstämning och informationsinhämtning. Granskningen finner dock utvecklingsmöjlighet i kopplingen mellan budgetprocess och uppföljningsprocess. Det kan exempelvis uttryckas tydligare hur nämnders avvikelser avses att hanteras, antingen som tillåtna underskott eller med åtgärdsplaner och hur detta korrelerar med kommande budgetprocess.
Har beredningen av budget inför fastställandet av <i>flerårsplan 2023–2025</i> fungerat på ett tillfredsställande sätt?	Ja. Såvitt erfaret har budgetprocessen för 2023 varit tillfredsställande, givet att den är annorlunda ett valår jämfört med andra år, exempelvis antas budgeten av fullmäktige efter sommaren istället som normalt före. Dock med synpunkten att socialnämndens underskott fortsätter även 2022 med liknande orsaker som tidigare.



Building a better
working world

Nämndens strukturella underskott synes inte beaktat i budgetberedningen.

Upplands Väsby kommun 2022-11-08

Jan Darrell
Certifierad kommunal yrkesrevisor
EY

Sara Jansson
Verksamhetsrevisor
EY

Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Ekonomi- och digitaliseringsdirektör
- ▶ Kommuncontroller
- ▶ Kommundirektör
- ▶ Kommunstyrelsens presidium
- ▶ Stabschef
- ▶ Exploaterings- och investeringscontroller
- ▶ Kommunikations- och HR-direktör
- ▶ Lokalförsvärningschef
- ▶ Controllern
- ▶ Miljöstrateg

Dokumentation

- ▶ Direktiv till flerårsplan med budget 2023–2025
- ▶ Flerårsplan 2022–2024
- ▶ Årsredovisningen för 2021
- ▶ Årsredovisningen för 2020
- ▶ Årsredovisningen för 2019
- ▶ Förutsättningar till flerårsplan med budget, 2023–2025, Omsorgsnämnden
- ▶ Förutsättningar till flerårsplan med budget, 2023–2025, Utbildningsnämnden
- ▶ Förutsättningar till flerårsplan med budget, 2023–2025, Socialnämnden
- ▶ Verksamhetsplan med budget 2022, Utbildningsnämnden
- ▶ Verksamhetsberättelse 2021, Utbildningsnämnden
- ▶ Verksamhetsplan med budget 2022, Omsorgsnämnden
- ▶ Verksamhetsberättelse 2021, Omsorgsnämnden
- ▶ Verksamhetsplan med budget 2022, Socialnämnden
- ▶ Verksamhetsberättelse 2021, Socialnämnden
- ▶ Miljöredovisning 2020
- ▶ Interna arbetsdokument