



# Granskning av Budgetprocessen

Rapport

Sollefteå kommun

KPMG AB

2021-04-08

Antal sidor 12



**Sollefteå kommun**  
Granskning av Budgetprocessen

2021-04-08

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Kommunens ekonomi	4
3.2	Sollefteå kommuns mål och vision	6
3.3	Sollefteå kommuns budgetprocess	7
4	Slutsats och rekommendationer	12

## 1 Sammanfattning

Vi har av Sollefteå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring kommunens budgetprocess. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Syftet med granskningen är att bedöma om Sollefteås kommuns kommunstyrelse och utskott i samband med budgetprocessen vidtar tillräckliga åtgärder för att uppnå ekonomisk balans och ett effektivt resursutnyttjande. Den övergripande revisionsfrågan är att bedöma kopplingen mellan uppdrag, mål och budget.

Efter avslutad granskning är vår sammanfattande bedömning, utifrån granskningens syfte, att kommunens budgetprocess i huvudsak är ändamålsenlig. Vi rekommenderar dock kommunstyrelsen, för att få till stånd en ytterligare ändamålsenlig budgetprocess, att:

- fastställa en modell för resursfördelning i Sollefteå kommun i syfte att ytterligare tydliggöra förutsättningarna för tilldelning av medel. Vidare kan det underlätta utvärderings- och uppföljningsarbetet av modellen ifall nuvarande modell ej bedöms som helt träffsäker,
- genomföra en övergripande genomlysning av verksamheterna i syfte att identifiera åtgärder som långsiktigt kan minska kommunens kostnadsnivå, samt
- fortsätta det arbete som påbörjats vad gäller att göra analyser, avvägningar och prioriteringar kring verksamheternas ekonomi och fatta de beslut som är nödvändiga för att nå en ekonomi i balans och komma till rätta med negativa avvikelser mot budget. Detta mot bakgrund av kommunens ekonomiska situation.

## 2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Sollefteå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur budgetprocessen bedrivs och särskilt bedöma hur denna utnyttjas för att åstadkomma en effektivare verksamhet. Det årliga budgetarbetet är ett viktigt verktyg för styrning och uppföljning av den bedrivna verksamheten. Kommunens **Verksamhetsplan med budget** anger förutsättningarna för det aktuella budgetåret och planeringsramarna för de följande två åren. I budgeten ska mål, strategier och handlingsplaner översättas till konkreta och mätbara mål som ska följas upp. Budgeten ska vara en hjälp för att effektivt nå ekonomiska mål. Under de senaste åren har dock ett flertal verksamheter i kommunen visat negativ avvikelse mot budget, några verksamheter har dessutom haft negativa avvikelser ett flertal år i rad.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys för 2020 bedömt att en risk kan finnas för brister i budgetarbetet med negativ påverkan på styrning, uppföljning, ekonomi och redovisning. Revisorerna har därför beslutat att en granskning bör ske av budgetprocessen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningens huvudsyfte är att bedöma om kommunstyrelsen och utskotten i samband med budgetprocessen vidtar tillräckliga åtgärder för att uppnå ekonomisk balans och ett effektivt resursutnyttjande. Den övergripande revisionsfrågan är att bedöma kopplingen mellan uppdrag, mål och budget.

Inom ramen för syftet och den övergripande revisionsfrågan ska följande frågor besvaras eller belysas:

- Hanteras budgetprocessen utifrån gällande riktlinjer?
- Vilken tidplan gäller för budgetarbetet?
- Vilka parter deltar i budgetprocessen?
- Vad ligger till grund för resursfördelningen till kommunstyrelse och utskott?
- Vilka underlag tas fram och vilka analyser görs för att ställa realistiska krav på de olika utskotten?
- Hur har kommunstyrelsen och utskotten kartlagt effektiviseringsmöjligheter?
- Hur är förutsättningarna för att vid budgetdialogerna diskutera olika ambitions- och kostnadsnivåer?
- Vidtar styrelse och utskott tillräckliga åtgärder vid negativa budgetavvikelser?

Granskningen, som avser kommunstyrelsen och samtliga utskott, utgår från budgeten 2020 och är inriktad på framtagningen av budgetunderlag samt efterföljande styrning och uppföljning.

Granskningen berör kommunstyrelsen som övergripande ansvarig för kommunens ekonomi och samtliga utskott.



**Sollefteå kommun**  
Granskning av Budgetprocessen

2021-04-08

## **2.2 Revisionskriterier**

Granskningen har utgått ifrån av fullmäktige fattade beslut rörande mål och uppdrag som berör området.

## **2.3 Metod**

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med förtroendevalda och tjänstepersoner.

Rapporten är faktakontrollerad av kommunens ekonomichef.

# **3 Resultat av granskningen**

## **3.1 Kommunens ekonomi**

Av nedanstående tabell framgår Sollefteå kommuns driftredovisning såsom den framgår av årsredovisning 2019. Av redovisningen kan konstateras, likt vad som framgår i *avsnitt 2* i denna rapport, att flera av kommunens verksamheter visar negativa avvikelser gentemot budget.

Sollefteå kommun  
Granskning av Budgetprocessen

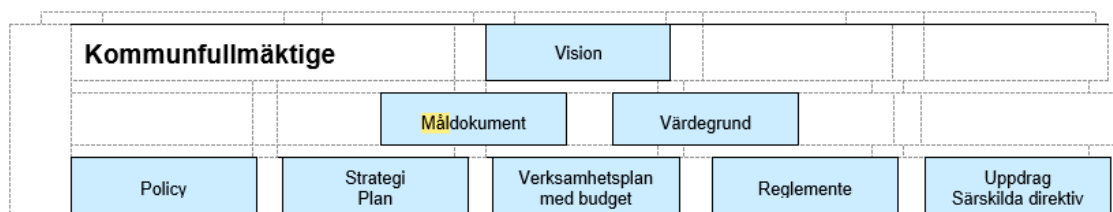
2021-04-08

Per förvaltning inkl. interna poster	Kostnader helår 2019	Intäkter helår 2019	Netto- kostnader 2019	Budget helår 2019	Budget- avv. netto 2019
<b>ÖVRIGA NÄMNDER</b>	<b>5 866</b>	<b>-208</b>	<b>5 657</b>	<b>6 762</b>	<b>1 105</b>
Kommunfullmäktige	2 532	1	2 532	3 259	727
Valnämnd	79	0	79	97	18
Överförmyndarnämnd	1 673	-209	1 464	1 676	212
Jävsnämnd	155	0	155	283	128
Revision	1 427	0	1 427	1 447	20
<b>Kommunstyrelsens totala verksamhet</b>	<b>1 966 952</b>	<b>-627 753</b>	<b>1 339 199</b>	<b>1 304 737</b>	<b>-34 462</b>
- Kommunstyrelsen	7 740	1	7 740	6 512	-1 228
- Förvaltningsledning	8 501	-1 255	7 246	7 775	529
- Kommungemensam verksamhet	132 856	-98 383	34 474	55 579	21 105
- Gemensam service	196 022	-135 406	60 616	62 637	2 020
- Medborgarservice	244 585	-90 489	154 097	152 255	-1 842
- <b>Välfärd</b>	<b>1 377 247</b>	<b>-302 222</b>	<b>1 075 025</b>	<b>1 019 978</b>	<b>-55 047</b>
- VA & Avfall	89 248	-89 359	-112	0	112
- Gata & Park	58 506	-26 387	32 120	30 253	-1 867
- Barnomsorg, för- & grundskola	367 090	-51 079	316 011	306 105	-9 906
- Gymnasieskola	160 474	-38 675	121 799	110 487	-11 312
- Individ & familjeomsorg	80 606	-12 659	67 947	48 539	-19 408
- Funktionsstöd	177 519	-36 120	141 399	136 565	-4 834
- Äldreomsorg	349 873	-39 234	310 639	307 248	-3 391
- Hälso- & sjukvårdsverksamhet	46 817	-1 027	45 789	41 818	-3 971
- Kostverksamhet	47 114	-7 681	39 433	38 963	-470
<b>Summa förvaltningarna</b>	<b>1 972 818</b>	<b>-627 961</b>	<b>1 344 856</b>	<b>1 311 499</b>	<b>-33 357</b>
Pensionskostnader	82 111	-60 316	21 795	32 000	10 205
Förändring avsättning pensioner	-3 431	0	-3 431	0	3 431
Ökning semesterlöneskuld	5 407	0	5 407	4 000	-1 407
Reavinst/reaaförlust ej finansiell	0	-1 156	-1 156	0	1 156
Nedskr./återf.nedskr. anläggningstillgång	0	0	0	0	0
Avsättningar	-2 528	-57	-2 585	0	2 585
Intäktsränta (internt)/Kostnadsränta (intern)	202	-16 599	-16 397	-18 800	-2 403
Extraordinära poster	0	0	0	0	0
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>	<b>2 054 579</b>	<b>-706 089</b>	<b>1 348 490</b>	<b>1 328 699</b>	<b>-19 791</b>
Kommunalskatt inkl. statsbidrag o utjämning	0	-1 356 734	-1 356 734	-1 349 227	7 506
Finansiella intäkter	0	-14 235	-14 235	-3 000	11 235
Finansiella kostnader	9 949	0	9 949	13 500	3 551
<b>Summa finans</b>	<b>9 949</b>	<b>-1 370 969</b>	<b>-1 361 020</b>	<b>-1 338 727</b>	<b>22 293</b>
<b>Resultat</b>			<b>12 531</b>	<b>10 028</b>	<b>-2 502</b>
<b>Summa budgetavvikelse totalt</b>					<b>2 502</b>
Budgeterat resultat					<b>10 028</b>
<b>Årets resultat</b>					<b>12 531</b>

## 3.2 Sollefteå kommuns mål och vision

Enligt kommunallagen ingår i kommunstyrelsens uppdrag att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Enligt kommunallagen ska varje kommun ha en god ekonomisk hushållning vilken ska garanteras genom att kommunfullmäktige fastställer såväl finansiella mål som verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning. Målen ska skapa förutsättningar för en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet till nytta för kommunens medborgare.

Utifrån Sollefteå kommuns styrmodell som visas nedan framgår det att kommunens verksamhetsplan med budget tas fram med utgångspunkt i kommunens styrdokument för vision, måldokument och värdegrund.



### 3.2.1 Sollefteå kommuns vision

Sollefteå kommuns vision är att utvecklas och förnyas med en välutbildad befolkning, god livsmiljö, mångfald i företagande, god omsorg och en välkomnande attityd.

### 3.2.2 Sollefteå kommuns måldokument

Verksamhetsplanering i kommunen skall särskilt prioritera och inkludera aktiviteter som strävar mot att uppfylla målbild och inriktningsmål för kommunens fokusområden. Särskilda mål, både finansiella och verksamhetsmål, anges för god ekonomisk hushållning. Det totala ekonomiska utrymmet anges och fördelas i verksamhetsplan med budget och med utgångspunkt från kommunfullmäktiges mål.

#### 3.2.2.1 God ekonomisk hushållning

Enligt kommunallagen ska kommunens budget, förutom plan för verksamhet och ekonomi, också innehålla mål och riktlinjer av betydelse för god ekonomisk hushållning. Dessa mål ska anges både ur ett finansiellt och ur ett verksamhetsperspektiv. I årsredovisningens förvaltningsberättelse ska utvärdering ske om hur målen har uppnåtts och bidragit till god ekonomisk hushållning och revisorerna ska i sin granskning pröva om delårsbokslut och årsbokslut är förenliga med dessa mål.

I kommunfullmäktiges övergripande styrdokument framgår att kommunkoncernens mål för god ekonomisk hushållning ska leda till att varje generation bär kostnaden för den service som den konsumerar och inte skjuter över några kostnader på kommande generationer.

### **3.2.2.2** *Finansiella mål*

Kommunens resultat ska varje enskilt år utgöra minst 1 % av skatter och bidrag. Med denna resultatnivå finns visst utrymme för reinvesteringar och möjlighet att sätta av medel för att möta de ökande kostnader som kommer för pensionsåtagandet och en viss reserv om skatter och bidrag skulle minska.

Resultatet från förbund och bolag som konsolideras i kommunkoncernen skall vara positivt. Detta för att säkerställa att förbund och bolag tillsammans bidrar till ekonomiskt utrymme och framtida utvecklingsmöjligheter.

Koncernens soliditet ska förbättras med 0,5 procentenhet per år under 2021-2023. Soliditet anger den ekonomiska styrkan i ett längre perspektiv.

Kommunens investeringar, med undantag för affärsverksamhet, ska vara egenfinansierade inom ramen för den senaste treårsperioden. Utöver dessa löpande investeringar fattar kommunfullmäktige beslut i varje enskilt fall. Investeringar inom näringsverksamhet finansieras via taxor. I de fall investeringsbehovet överstiger avskrivningarna skall kalkyl visa på att investeringen är lönsam och ryms inom kommunens totala investeringsutrymme.

Kommunens amortering på befintliga lån ska uppgå till 15 mnkr 2021, 22 mnkr 2022 och 22 mnkr 2023.

### **3.2.2.3** *Verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning*

För uppfyllande av mål för god ekonomisk hushållning ska andelen utvalda indikatorer som ligger på eller över genomsnittet bland samtliga kommuner i KKiK vara oförändrat eller öka. Långsiktigt ska de för utvärdering utvalda indikatorerna ligga på genomsnittet eller över jämfört med samtliga kommuner i KKiK. KKiK står för Kommunens Kvalitet i Korthet.

## **3.3 Sollefteå kommuns budgetprocess**

Av Sollefteå kommuns styrdokument (beslutad av kommunfullmäktige 2019-05-09 § 41) framgår att kommunens styrprocess består av dels processen för upprättande av verksamhetsplan med budget, dels processen för uppföljning och utvärdering. Av styrdokumentet framgår nedan figur som illustrerar processen för verksamhetsplan



med budget.



Den kontinuerliga omvärldsanalysen under året ska fånga upp både förändringar i närtid och blickar 5–10 år framåt i tiden. Den del av planeringsförutsättningarna som tar sin utgångspunkt i dagsläget och som på ett påtagligt sätt påverkar kommande års budget, är exempelvis statistiska uppgifter, befolkningsprognoser, förändringar i lagstiftningen, prognoser om den ekonomiska utvecklingen, redovisning av måluppfyllelse, effekter av beslut av riksdag och regering m m.

### 1. Gemensam dag för omvärldsanalys

Omvärldsanalysen sker årligen och presenteras för budgetberedning och förvaltningsledning i oktober-december.

### 2. Budgetberedningen beslutar om direktiv till förvaltning och verksamheter

I anslutning till omvärldsanalysen beslutar budgetberedningen om budgetdirektiv till verksamhetsansvariga. I dessa direktiv ingår övergripande ekonomiska förutsättningar att planera utifrån samt övriga förutsättningar som verksamheten ska utgå ifrån vid utarbetande av underlag till verksamhetsplaner. Under budgetprocessen prövar också budgetberedningen om fullmäktiges mål inför nästkommande budgetår är i behov av revidering. Ifall behov föreligger arbetas förslag till mål fram i en parallell och samtida process med förslaget till verksamhetsplan med budget.

### 3. Förvaltningen utarbetar underlag till budget

Verksamhetsansvariga utarbetar underlag för sin verksamhet och budget.

#### **4. Presentation i budgetberedningen av alternativ**

Dessa underlag bearbetas av förvaltningsledningen och presenteras för budgetberedningen i ett antal alternativa förslag till budget utifrån mål och särskilda direktiv.

#### **5. Beslut i KF om verksamhetsplan och budget**

Budgetberedningen lägger därefter ett förslag till verksamhetsplan med budget till kommunfullmäktige i juni månad. Vid valår tas ett kompletterande beslut av det nyvalda kommunfullmäktige. Under hösten fortsätter verksamhetsansvariga arbetet med verksamhetsplanering och detaljbudget. Budgeten ska ha en nettokostnad som stämmer med kommunfullmäktiges junibeslut.

I samband med intervjuer som genomförts med anledning av granskningen framgår det att tidplanen för budgetarbetet förändrades 2020 med anledning av coronakrisen.

Det framgår även att budgetberedningen i april pågår under tre dagar. Enligt intervjuer har budgetprocessen förenklats i syfte att göra denna mer lättillgänglig och skapa tydliga beslutsunderlag för politiken. Cirka två veckor efter budgetberedningen genomförs en förhandlings-/beslutsdag där de olika förslagen ställs mot varandra.

#### **3.3.1 Kommentarer och bedömning**

Vi konstaterar att budgetarbetet påverkades av coronakrisen under 2020. Däremot är det vår bedömning att budgetprocessen överlag hanteras enligt gällande riktlinjer. Vi bedömer det som positivt att arbete pågår med att tydliggöra arbetet med budget för beslutsfattande politiker.

#### **3.3.2 Resursfördelning**

Kommunen tillämpar inte någon övergripande resursfördelningsmodell för att fördela budgeten mellan olika verksamheter. Fördelningen mellan verksamheterna bygger på föregående års budget, compensation för volym- och kostnadsökningar, besparingar etc. Det finns alltså inte någon automatik i att omfördela medel mellan verksamheterna utifrån demografien. Däremot finns resursfördelningsmodeller inom för- och grundskola och äldreomsorg.

I samband med intervjuer framgår det att resursfördelningen istället bygger på jämförelser och rimlighetsbedömningar.

I Sollefteå kommuns omvärldsanalys omfattas både förändringar i närtid samt på 5-10 års sikt. Omvärldsanalysen sker enligt uppgift årligen och presenteras för budgetberedning och förvaltningsledning i oktober-december. I anslutning till analysen beslutar budgetberedningen om budgetdirektiv till verksamhetsansvariga. Utifrån intervjuer som gjorts i samband med granskningen framgår det att omvärldsanalysen baseras på SKR:s övergripande analyser samt på nyckeltal från Kolada.

Verksamhetsansvariga ska utarbeta underlag för sin verksamhet och budget vilka ska bearbetas av förvaltningsledning och presenteras för budgetberedningen i ett antal

alternativa förslag till budget. Därefter lägger budgetberedningen fram ett förslag till verksamhetsplan med budget till kommunfullmäktige i juni.

Av intervjuer framgår att det tidigare funnits en otydlighet avseende vad som ligger till grund för tilldelade medel. Det har enligt intervjupersoner till viss del förbättrats genom att det nu tydligare framgår hur verksamheten står sig i förhållande till att nå en budget i balans.

### 3.3.2.1 Effektiviseringar

När det kommer till effektiviseringar har kommunens verksamheter, enligt uppgift, under flera års tid genomfört besparingsåtgärder enligt den så kallade "osthyvelprincipen". Intervjuade upplever ett behov av att genomföra en översyn i syfte att kartlägga förutsättningar för strukturomvandling av verksamheten.

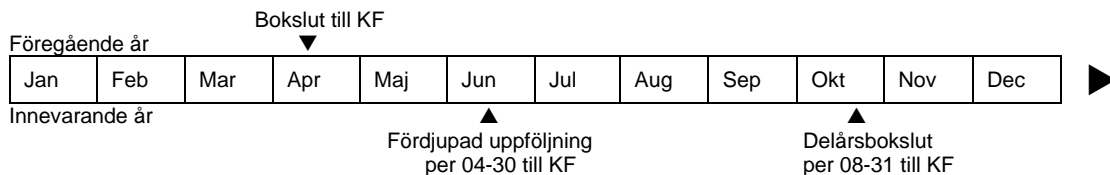
### 3.3.3 Kommentar och bedömning

Vi konstaterar att Sollefteå kommun inte tillämpar någon övergripande resursfördelningsmodell. Däremot bedömer vi att förutsättningarna för resursfördelningen i praktiken är ändamålsenliga i förhållande till de system och modeller för resursfördelning som tillämpas i andra kommuner.

Mot bakgrund av kommunens ekonomiska läge bedömer vi dock att kommunstyrelsen bör överväga att fastställa en modell för resursfördelning i Sollefteå kommun i syfte att ytterligare tydliggöra förutsättningarna för tilldelning av medel. Vidare kan det underlätta utvärderings- och uppföljningsarbetet av modellen i fall nuvarande modell ej bedöms som helt träffsäker.

Avseende effektiviseringar bedömer vi att arbetet kan stärkas och att kommunstyrelsen bör överväga att genomföra en övergripande genomlysning i syfte att identifiera åtgärder som långsiktigt kan minska kommunens kostnadsnivå.

### 3.3.4 Redovisningar till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige



#### 3.3.4.1 Åtgärder vid budgetavvikelser

Vid negativ budgetavvikelse, som förvaltningen inte själv kan åtgärda, ska kommunchefen ge kommunstyrelsen åtgärdsförslag och kommunstyrelsen ska snarast fatta beslut om åtgärder. Om beslutade åtgärder innebär väsentliga avsteg från de av kommunfullmäktige antagna målen ska kommunfullmäktige informeras om detta. I samband med intervjuer framgår det att det hos utskotten har påbörjats ett arbete med att tydliggöra var åtgärder behöver vidtas.



**Sollefteå kommun**  
Granskning av Budgetprocessen

2021-04-08

Av KPMGs rapport Granskning av Ekonomistyrning – KS utskott för Unga och lärande (2020-11-18) som genomfördes på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna konstaterades att kommunstyrelsen bör på ett mycket tydligare sätt än hittills göra analyser, avvägningar och prioriteringar kring verksamheternas ekonomi och fatta de beslut som är nödvändiga för att nå en ekonomi i balans och komma till rätta med negativa avvikelser mot budget.

### **3.3.5 Kommentar och bedömning**

Vi bedömer det som positivt att ett arbete påbörjats med att tydliggöra behovet av åtgärder i utskottens verksamheter men att arbetet, mot bakgrund av kommunens resultat samt vad som framkommit bland annat i KPMGs rapport *Granskning av Ekonomistyrning – KS utskott för Unga och lärande* (2020-11-18), ytterligare kan stärkas.

## 4 Slutsats och rekommendationer

Efter avslutad granskning är vår sammanfattande bedömning, utifrån granskningens syfte, att kommunens budgetprocess i huvudsak är ändamålsenlig. Vi rekommenderar dock kommunstyrelsen, för att få till stånd en ytterligare ändamålsenlig budgetprocess, att:

- fastställa en modell för resursfördelning i Sollefteå kommun i syfte att ytterligare tydliggöra förutsättningarna för tilldelning av medel. Vidare kan det underlätta utvärderings- och uppföljningsarbetet av modellen ifall nuvarande modell ej bedöms som helt träffsäker,
- genomföra en övergripande genomlysning av verksamheterna i syfte att identifiera åtgärder som långsiktigt kan minska kommunens kostnadsnivå, samt
- fortsätta det arbete som påbörjats vad gäller att göra analyser, avvägningar och prioriteringar kring verksamheternas ekonomi och fatta de beslut som är nödvändiga för att nå en ekonomi i balans och komma till rätta med negativa avvikelser mot budget. Detta mot bakgrund av kommunens ekonomiska situation.

Datum som ovan

KPMG AB

Kristoffer Bodin  
*Certifierad kommunal yrkesrevisor  
och uppdragsansvarig*

Anders Petersson  
*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.