

Granskning av budgetprocessen

Hylte kommun



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande och avgränsning	4
2.4. Revisionskriterier	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Styrning av budgetprocessen	5
3.2. Strukturer för uppföljning och budgetkontroll	11
4. Slutsats	14
5. Källförteckning	16
6. Revisionskriterium	17
6.1. Kommunallagen (2017:725)	17
6.2. Kommunstyrelsens reglemente	17
6.3. Resultat och ekonomisk plan REP 2024-2027 med budget samt kommunfullmäktiges styrmodell	17

1. Sammanfattning

Denna granskning av kommunens budgetprocess har fokuserat på styrning och ansvarsfördelning, långsiktig ekonomisk utveckling, strukturer för budgetföljsamhet och uppföljning samt åtgärdsplaner. Vi bedömer att det finns tydliga principer för budgetprocessen, men att det saknas beslutade riktlinjer för volymbaserad budgettilldelning. Kommunstyrelsen bör införa sådana riktlinjer för att öka transparensen och tydliggöra vad som omfattas i uppräknig av volymbaserad budgetram.

Kommunen använder befolkningsprognoser från SCB och Region Halland, men det saknas en samlad analys av kommunens långsiktiga ekonomiska förutsättningar. Fokus ligger främst på kommande budgetår och planperiod. Kommunstyrelsen bör därför stärka arbetet med långsiktig ekonomisk planering, särskilt avseende investeringsplaneringen, som bör sträcka sig längre än planperioden.

Kommunstyrelsen har sedan 2022 en ny uppföljningsrutin som möjliggör en god uppsikt. Vi bedömer dock att uppföljningen kan utvecklas genom nyckeltal som indikerar kostnadsdrivande faktorer, särskilt vid effektiviseringskrav.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Tydliggöra principer för volymtilldelning.
- ▶ Stärka det långsiktiga perspektivet i budgetarbetet, särskilt avseende investeringsplaneringen.
- ▶ Tillsammans med nämnderna utarbeta nyckeltal för uppföljning av kostnadsutveckling inom verksamheterna.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Budgetprocessen är central för kommunens styrning och resursfördelning till verksamheterna. En väl fungerande budgetprocess och budgetföljsamhet stärker kommunens förutsättningar för att uppnå god ekonomisk hushållning. Kommunens ekonomiska utfall och de framtida utmaningar ställer höga krav på processerna för planering av verksamheten och dess finansiering. Brister i budgetprocessen riskerar felallokering därmed en dålig ekonomistyrning.

Demografiska förändringar ställer krav på omställning, utveckling och tillgänglighet till kommunala tjänster i en kommun. Den demografiska sammansättningen i Sverige innebär den nästkommande 10-årsperioden att antalet äldre och antalet yngre ökar i en högre utsträckning än andra åldersgrupper. Detta ställer bland annat krav på tillgänglighet inom äldreomsorgen samt barn- och utbildningsverksamheter. Utöver de demografiska utmaningarna förväntas kommande lågkonjunktur samt stigande inflation och räntor skapa påfrestningar på ekonomin inom offentlig sektor. Med anledning av rådande konjunktur, oro i omvärlden och ökade kostnader för bland annat löner, räntor och inköp står kommuner inför ett ansträngt ekonomiskt läge.

Såväl samhällsekonomiska som kommunspecifika utmaningar lyfts budget för 2024. Den ansträngda ekonomin innebär att finansiering inom respektive nämnd behöver ske och nämnderna arbeta med effektivitet och genom kostnadsminskningar. Detta kräver kostnadsanpassningar, omprioriteringar, effektiviseringar och digitaliseringar.

Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna beslutat att granska budgetprocessen i Hylte kommun.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig budgetprocess.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns en tydlig styrning och ansvarsfördelning för budgetprocessen?
- ▶ Tar budgetprocessen hänsyn till den förväntade långsiktiga ekonomiska utvecklingen i kommunen?
- ▶ Har kommunstyrelsen en långsiktig plan för hur effektiviseringar ska genomföras i syfte att möta de ekonomiska förutsättningarna?
- ▶ Finns en struktur som säkerställer att effektiviseringar och budgetföljsamhet uppnås?
 - Kräver kommunstyrelsen åtgärdsplaner för att säkerställa att effektiviseringsvinster är nåbara?

- Har kommunstyrelsen skapat förutsättningar att kontinuerligt följa upp besparingsåtgärder genom nyckeltal eller annan metodik?

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har genomförts genom intervjuer med representanter från ekonomiavdelningen, samt även ett urval av förvaltningschefer och ekonomer. Även kommunstyrelsens presidium har intervjuats. Därtill har dokumentation kopplat till budgetprocessen granskats så som beslutsunderlag och planeringsförutsättningar. Se avsnitt 5 för källförteckning

2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna se avsnitt 6.

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Resultat och ekonomisk plan REP 2024-2027 med budget
- ▶ Kommunfullmäktiges styrmodell
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente

3. Granskningsresultat

3.1. Styrning av budgetprocessen

Fullmäktiges har finansiella mål för god ekonomisk hushållning

I fullmäktiges styrmodell anges att god ekonomisk hushållning bedöms utifrån ett antal finansiella kvalitetsnivåer:

1. Årets resultat i relation till skatteintäkter och generella statsbidrag (%)
2. Nämndernas budgetavvikelse (%)
3. Självfinansieringsgrad för kommunens investeringar (%)
4. Soliditet (%)
5. Långfristiga låneskulden i relation till anläggningstillgångarnas värde (%)

I samband med budget 2024 har fullmäktige beslutat att punkt 1-3 av dessa ska mätas sammantaget över hela planperioden. I fullmäktiges styrmodell finns ett avsnitt som behandlar resultat och ekonomisk plan (REP). I avsnittet beskrivs budgetprocessens olika delar utifrån ett tidsperspektiv med tillhörande årshjul.

Fullmäktiges styrmodell anger hur resultat och ekonomisk plan ska tas fram

Budgetarbetet inleds i mars med en första nulägesanalys baserat på årsbokslut och uppföljning av nyckeltal. Den centrala ekonomifunktionen presenterar befolkningsprognos, pris- och kostnadsökningar, samt en uppräkningsram i syfte att ge en helhetsbild över de ekonomiska förutsättningarna. Respektive förvaltningschef presenterar därtill det ekonomiska läget, viktiga lagförändringar och utmaningar för verksamheterna.

Kommunstyrelsen beslutar i april om planeringsförutsättningarna. Förutsättningarna bygger på planerad ram enligt föregående års budget som räknas upp med pris- och kostnadsökningar enligt PKV (SKRs prisindex för kommunal verksamhet) samt prognos för skatteintäkter baserat på befolkningsprognos. Därtill sker volymbaserad tilldelning för:

- ▶ Kultur- och folkhälsonämnden
- ▶ Barn- och ungdomsnämnden
- ▶ Omsorgsnämnden

Enligt kommunstyrelsens beslut i april 2023 inför budget 2024 halverades ersättningen för pris- och kostnadsökningar. Volymjusteringar för nämnderna innebar i detta skede bland annat en minskad tilldelning för barn- och ungdomsnämnden på 5,7 mnkr. Kommunstyrelsen ska i samband med detta även

besluta om eventuell resultatbalansering enligt styrmodellen. Ingen resultatbalansering¹ har skett inför budget 2024 eller 2025.

Nämnderna arbetar fram analysunderlag utifrån kommungemensamma mallar och kommunstyrelsens planeringsförutsättningar vilka beslutas i augusti. Analysunderlaget utgår från ett antal förutbestämda samhällsutmaningar. Nämnderna ska beskriva utmaningar, långsiktiga effekter och insatser utifrån sina verksamhetsområden:

- ▶ Sysselsättning/kompetensförsörjning
- ▶ Strategisk bostadsförsörjning och attraktiv utemiljö
- ▶ Utbildning
- ▶ Livsplats för alla generationer
- ▶ Infrastruktur
- ▶ Ekonomisk tillväxt
- ▶ Demokrati och mötesplatser
- ▶ Trygghet och inkludering

Därtill gör varje nämnd en analys av fullmäktiges nyckeltal för kvalitet. Analysunderlagen kommenteras i löptext. I analysunderlagen sker inga jämförelser med andra kommuner vad avser kostnadseffektivitet eller resultat.

Intervjuade uppger att analysunderlagen utgör ett bra underlag i budgetarbetet. Det framförs också vara positivt att arbetssättet har varit konstant över tid vilket innebär att verksamheterna har god kännedom om vilka underlag som ska tas fram.

Nämnderna lyfter även sina investeringsbehov för budget och planperiod (4 år). Investeringsbehoven ska kostnadsuppskattas och prioriteras 1-3:

1. Lindrig - mindre inverkan på grunduppdrag, mål, strategier, riktlinjer och lagar
2. Betydande - försvårar betydligt möjligheterna att nå grunduppdrag, mål, strategier och att fullfölja riktlinjer och lagar
3. Allvarlig - grunduppdrag, mål, strategier kan ej nås. Riktlinjer och lagar kan ej följas.

De nämnder som delvis är taxefinansierade presenterar även vid detta tillfälle förslag till justeringar.

När nämndernas analyser är klara sker uppdaterade nuläges- och omvärldsanalys i början av september. Utifrån uppdaterade underlag presenteras de ekonomiska förutsättningarna för kommunen i sin helhet. Därtill presenterar respektive nämnd genom förvaltningschef resultatet av den nämndspecifika analysen.

¹ Resultatbalansering innebär att innevarande års resultat i form av under- eller överskott balanseras mot kommande budget.

Intervjuade uppger att budgetprocessen möjliggör för samtliga partier att ta del av budgetförutsättningarna som presenteras för att därefter utarbeta förslag till budget. Efter analysdagen i september följer den politiska budgetberedningen. I detta skede har de olika politiska konstellationerna möjlighet att via tjänstepersonsorganisationen beställa ytterligare uppdrag och ta del av uppgifter som underlag till budgetarbetet. Enligt styrmodellen ska kommunstyrelsen besluta om förslag till budget i oktober i enlighet med kommunallagen (undantag får ske om det finns särskilda skäl). Kommunstyrelsen beslutade om förslag till budget 2024 vid sitt sammanträde 7e november 2023. Fullmäktige beslutade om budgeten den 14e november 2023.

Principer för volymjustering

Tidigare har justering av volymer skett dels vid beräkning av ram samt vid ett ytterligare justeringstillfälle. Sedan år 2024 har kommunstyrelsen beslutat att volymjusteringar ska följa det som framgår vid den årliga ramberäkningen.

Det framgår inte av kommunens styrmodell eller andra styrdokument vilka principer som gäller vid beräkning av volymbaserad tilldelning eller vilka verksamheter som ska tilldelas medel baserat på volymer. Enligt mottaget underlag framgår att beräkningen för tilldelning till barn- och ungdomsnämnden för förskola och grundskola ska motsvara de kostnader som verksamheten kan anpassa vid förändrat elevunderlag. Kapitalkostnader, hyror och vissa OH-kostnader ingår inte. Den senaste beräkningen uppgick till 86 300 kr per barn i förskola och 95 711 kr per elev i grundskolan². Barn- och ungdomsnämnden har i nästa steg en resursfördelningsmodell som beräknar budgettilldelningen till enheterna.

För kultur- och folkhälsonämnden avser volymbereäkningen elever i gymnasiet. En stor andel av kommunens invånare som går i gymnasiet gör det i annan kommun varpå interkommunal avgift³ (IKE) utgår för varje enskild elev. I kommunens interna modell uppgår tillskottet till 100 tkr per elev och ramen beräknas på befolkningsprognosen ålder 16-19 år.

För äldreomsorgen (omsorgsnämnden) utgår justeringen från kostnader som verksamheten beräknas kunna anpassa efter förändrad vårdtyngd. Därefter beräknas en genomsnittlig kostnad för åldersintervall som uppgått till:

- ▶ 65-79 år 25 407 kr
- ▶ 80-89 år 73 851 kr
- ▶ 90+ år 125 219 kr

För samtliga beräkningar av volymjusteringar utgår ekonomiavdelningen från SCB:s befolkningsprognos.

² Kan brytas ned enligt timplanfördelning för åldrarna 6 år, 7-9 år, 10-12 år och 13-15 år.

³ Skolverket meddelar föreskrifter om grundbelopp för gymnasieprogrammen.

Långsiktiga perspektiv i budgetprocessen

Kommunen har tidigare utgått från SCB:s befolkningsprognos vid framtagande av budgetförutsättningar. I intervjuer uppges att man numera även inkluderar den befolkningsprognos som tas fram av Region Halland som sträcker sig fram till år 2040. Kommunen tar inte fram en egen befolkningsprognos. I budgetprocessen presenteras prognosen för budgetår och planperiod. Det mest långsiktiga prognosunderlag som lyfts är utvecklingen av skatteintäkter och generella statsbidrag fram till år 2030. Det finns ingen samlad analys avseende kommunens långsiktiga ekonomiska förutsättningar. Vidare uppges i intervjuer att fokus framför allt ligger på kommande budgetår och planperiod.

Som tidigare nämnts följer investeringsplaneringen endast budget och planperiod. I mars 2024 beslutade kommunstyrelsen att ge kommunledningsförvaltningen i uppdrag att ta fram en lokalförsörjningsplan. I ärendet framgår att lokalförsörjningen ska utgå ifrån en långsiktig planering som skapar förutsättningar för att ta genomtänkta och ekonomiskt hållbara beslut. Vid tiden för granskningen är uppdraget inte slutfört.

Intervjuade uppger att det finns en god kännedom om de ekonomiska förutsättningarna för kommunen. Framför allt lyfts utmaningar inom skolverksamheten med bakgrund av vikande elevantal. Barn- och ungdomsnämnden har i sina analysunderlag påtalat utmaningarna. Intervjuade uppger en samstämmig bild kring att nuvarande skolstruktur är kostnadsdrivande och att det finns ett behov av strukturella förändringar för att möta den demografiska utvecklingen. Vid tiden för granskningen uppges att det pågår politiska överläggningar avseende skolstrukturen.

Enligt beräkningar från ekonomiavdelningen kommer barn- och ungdomsnämndens anslag att minska med ca 18,9 mnkr under år 2025-2028 med anledning av förändringar i elevunderlag. Denna beräkning förutsätter att nämnden ska anpassa verksamheten baserat på en fullständig volymjustering, det vill säga utan lättnader i ramjusteringen.

I budgetarbetet inför 2025 har nämnderna tagit fram ekonomiska översikter i syfte att ge en tydligare överblick avseende ekonomin framöver. Översikten omfattar eventuell avvikelse mot budget och plan samt eventuell åtgärdsplan med ekonomisk effekt. Exempel från omsorgsnämnden och barn- och ungdomsnämnden framgår av tabellerna nedan.

Omsorgsnämnd	2025	2026	2027	2028
Avvikelse mot budget/plan	-7,8 mnkr	-10,4 mnkr	-7,2 mnkr	-6,8 mnkr
Åtgärdsplan	9,4 mnkr	13,9 mnkr	13,9 mnkr	13,9 mnkr

<i>Avvikelse mot budget/plan med effekt åtgärdsplan</i>	+1,6 mnkr	+3,5 mnkr	+ 6,7 mnkr	+7,1 mnkr
---------------------------------------------------------	-----------	-----------	------------	-----------

Barn- och ungdomsnämnden	2025	2026	2027	2028
Avvikelse mot budget/plan	-20,8 mnkr	-26,1 mnkr	-31,2 mnkr	-38,1 mnkr
Åtgärdsplan	4,4 mnkr	4,4 mnkr	4,4 mnkr	4,4 mnkr
<i>Avvikelse mot budget/plan med effekt åtgärdsplan</i>	-16,4 mnkr	-21,7 mnkr	-26,8 mnkr	-33,7 mnkr

Utöver att beakta förändringar i tilldelning baserat på volymjusteringar omfattar översikten även förändrade intäkter från statsbidrag. Intervjuade uppger att detta är mycket svårprognosticerat samtidigt som verksamheterna i viss utsträckning är beroende av den intäkten.

Särskilda beslut för budgetåret 2024

Budgetarbetet inför år 2024 beskrivs enligt de intervjuade som särskilt utmanande. I fullmäktiges budget, som beslutades i november 2023, framgår bland annat att skattesatsen höjs med 1 kr. Därtill utgår budgeten från den reviderade befolkningsprognosen via regionen som innebär en justering med ca -100 invånare. Nedan framgår ekonomiavdelningens beräkning av effekten på skatteintäkter och generella statsbidrag.

Effekt förändrad befolkningsprognos	2024	2025	2026	2027
Minskade skatteintäkter och generella statsbidrag	-5,3 mnkr	-7,1 mnkr	-7,4 mnkr	-7,7 mnkr

Ytterligare justeringar utifrån planeringsförutsättningarna innebar att nämnderna tilldelades kompensation för pris- och kostnadsökningar motsvarande 95 % (vid planeringsförutsättningarna uppgick kompensationen endast till 50 %). Fullmäktige beslutade även att ge kommunstyrelsen i uppdrag att genomföra försäljning av fastigheter till en omfattning om 11,5 mnkr.

I den beslutade budgeten ingår även effektiviseringskrav på totalt 3,9 mnr fördelat på kommunstyrelsen och nämnderna (bortsett från tillsynsnämnden, revisionen, överförmyndaren och valnämnden). Intervjuade uppger att effektiviseringen var ett politiskt initiativ och avsåg inte specifika åtgärder.

I februari 2024 kallade kommunstyrelsen till samråd med nämnderna med anledning av att förutsättningarna för budget 2024 försämrats ytterligare. Detta bland annat till följd av ökade pensionskostnader, minskade statsbidrag samt svårigheter att anpassa verksamheterna i interbudgetarbetet. Därefter föreslog kommunstyrelsen att fullmäktige skulle anta en extrabudget. Fullmäktige beslutade i mars 2024 att tilldela nämnderna ytterligare 20 mnr genom disponering av resultatutjämningsreserven.

Därtill beslutades att införa ett investeringsstopp. Undantag från investeringsstoppet var sådant som redan var beställt och upphandlat samt energieffektivisering gatubelysning och 50 % av investeringarna enligt VA-planen.

Intervjuade uppger att beslutet utgick från en princip att ge verksamheterna möjlighet att anpassa sig till rådande förutsättningar. Därtill uppges att investeringsstoppet var nödvändigt för att klara likviditeten.

3.1.1. Delbedömning

Vi bedömer att det i stora delar finns tydliga principer för budgetprocessen. Dessa framgår av den beslutade styrmodellen samt av årliga anvisningar. Intervjuade upplever att det finns en tydlighet i vilka underlag som ska tas fram och vad som förväntas av nämnderna i budgetprocessen. Vi noterar dock att det inte finns beslutade riktlinjer för vilka verksamheter som ska tilldelas budget baserat på volymförändringar och vad denna tilldelning ska omfatta. Vi menar att det finns anledning för kommunstyrelsen att införa sådana riktlinjer för att öka transparensen och tydliggöra vad som omfattas i uppräknade av volymbaserad budgetram.

Vi noterar vidare att det finns en del underlag som påvisar den långsiktiga ekonomiska utvecklingen, så som skatteunderlagsprognos och befolkningsprognos. I budgetarbetet inför 2025 har det även införts en ekonomisk överblick i syfte att tydliggöra de ekonomiska förutsättningarna framåt. Men i stort fokuserar budgetprocessen och den ekonomiska planeringen på kommande budgetår. Vår bedömning är därför att kommunstyrelsen bör stärka arbetet med den långsiktiga ekonomiska planeringen.

Kommunfullmäktige har under 2024 tvingats till större ingrepp i budgeten så som investeringsstopp. Denna kortsiktiga lösning har bedömts nödvändig för att klara av det ekonomiska läget. Vi menar att även detta understryker behovet av att ha en långsiktig och väl underbyggd investeringsplanering. I detta avseende bedömer vi att planeringen bör sträcka sig längre än planperioden. De mest kostnadsdrivande investeringarna (exempelvis avseende infrastruktur och fastigheter) kräver ofta en lång planeringshorisont. Därtill behöver kommunstyrelsen säkerställa att det finns tillräcklig finansiering för genomförandet och efterföljande driftskostnader.

Mot bakgrund av de ekonomiska utmaningar som kommunen står inför utifrån den demografiska utvecklingen bör det finnas en långsiktig plan för att uppnå en ekonomi i balans. Vi ser, liksom de intervjuade, att det finns en stor utmaning avseende barn- och ungdomsnämndens möjligheter att klara sitt uppdrag inom ram sett till de minskade anslag som planeras framöver. Detta ställer höga krav på ansvarstagande såväl för kommunstyrelsen som för nämnden.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Tydliggöra principer för volymtilldelning.
- ▶ Stärka det långsiktiga perspektivet i budgetarbetet, särskilt avseende investeringsplaneringen.

3.2. Strukturer för uppföljning och budgetkontroll

Nuvarande uppföljningsstruktur infördes år 2022

I februari 2022 beslutade kommunstyrelsen om en ny uppföljningsprocess. Enligt de intervjuade ska denna ersätta den process som framgår av kommunens styrmodell, antagen av fullmäktige. Bakgrunden beskrivs vara att prognoserna tidigare år varit mycket osäkra och att kommunstyrelsen upplevt att det inte gick att ha en god uppsikt över ekonomin. Därför implementerades ett arbetssätt där redovisningsperioderna stängdes efter varje månadsslut.

Den ekonomiska uppföljningen består, utöver årsbokslut, av två tertiärrapporter med tillhörande prognoser. Första uppföljningstillfället är i mars då en prognos upprättas innehållande:

- ▶ Sammanfattning inklusive händelser av väsentlig betydelse
- ▶ Driftsprognos för helår och nämndernas utfall för perioden
- ▶ Ekonomisk analys
- ▶ Investeringsprognos
- ▶ Sjukfrånvarostatistik

Kommunstyrelsen har behandlat prognostillfälle 1 vid sammanträde i april 2024. Före prognostillfället hade kommunfullmäktige beslutat om tilläggsbudgeten (se avsnitt 3) där nämnderna prognosticerade en positiv avvikelse om 2,6 mkr.

Tertiärrapport 1 som omfattar årets första fyra månader. Tertiärrapport 1 är en förenklad version av Tertiärrapport 2 (delårsbokslut) som fokuserar på periodens resultat samt eventuella avvikelser mellan budget och helårsprognos. Tertiärrapport 1 har behandlats av kommunstyrelsen vid sammanträde i slutet av maj 2024. Tertiärrapport 2 (delårsbokslut) har behandlats av kommunstyrelsen vid sammanträdet i oktober 2024. Årsbokslut för 2023 behandlades vid sammanträde

i april 2024. Vid varje uppföljningstillfälle tar kommunstyrelsen även del av nämndernas rapporteringar.

Det genomförs inte löpande nyckeltalsuppföljningar kopplat till besparingar eller budgetföljsamhet i stort.

Intervjuade uppger att rapporteringsstrukturen fungerar bra och att ledamöterna genom denna får en god insyn och uppsikt över ekonomin. Kommunstyrelsen har även under året kallat in nämnder för samråd, som en del av sin uppsiktsplikt. Enligt underlag har kommunstyrelsen haft samråd i maj 2024 där frågor kring bokslutsarbete och ekonomi har ställts.

Intervjuade uppger att det sker interna avstämningar månadsvis mellan förvaltningschefer och ekonomer. Därtill sker veckovisa avstämningar i den centrala ekonomiavdelningen, där alla ekonomer som arbetar gentemot nämnderna ingår. Vid behov inkluderas även andra delar av kommunens organisation såsom personalavdelning, när besparingsåtgärder påverkar personalorganisationen.

Åtgärdsplaner vid prognosticerat underskott

I kommunstyrelsens beslut om ny uppföljningsprocess framgår att kommunstyrelsen ska besluta om huruvida handlingsplaner ska genomföras i de fall en nämnd uppvisar underskott. I och med den extrabudget som tilldelats uppvisas inga större underskott i verksamheterna under 2024. Under 2023 uppvisade flera verksamheter större underskott redan vid första prognostillfället så som omsorgsnämnden och kultur- och folkhälsönämnden.

Kommunstyrelsen beslutade i maj 2023 att styrelsen skulle delges åtgärdsplaner från de nämnder som uppvisade ett underskott som överstiger 1 %. I oktober tog kommunstyrelsen del av en sammanfattning av nämndernas åtgärdsplaner. Ytterligare en uppföljning av åtgärdsplanerna skedde vid styrelsens första sammanträde i februari 2024.

Störst omställning och omfattning av åtgärder redovisas för omsorgsnämnden. Totalt bedöms effekterna av åtgärderna uppgå till 19,2 mnkr, detta förväntas dock få full effekt även efter år 2024 (se även avsnitt 3.1 avseende nämndernas ekonomiska översikt per år 2028).

3.2.1. Delbedömning

Vi bedömer att det finns en tydlig struktur för budgetuppföljning som möjliggör en god uppsikt för kommunstyrelsen. Vi ser det som positivt att styrelsen stärkt uppföljningen med bakgrund av den problematik som funnits tidigare år avseende prognossäkerheten. Vidare är det positivt att kommunstyrelsen har tagit del av nämndernas åtgärdsplaner vid underskott.

Vi noterar att det inte finns särskilda krav avseende återrapportering av de effektiviseringskrav som tilldelats i budget för 2024 (3,9 mnkr). Det finns inte heller uppföljning eller analys av nyckeltal som påvisar kostnadsutvecklingen för

kommunens verksamheter. Vi bedömer att uppföljningen bör omfatta nyckeltal som indikerar på kostnadsdrivande faktorer inom verksamheterna. Detta bedömer vi är särskilt viktigt i det fall det finns effektiviseringskrav för verksamheterna, varpå kommunstyrelsen och nämnderna bör utarbeta nyckeltal som gör det möjligt att följa effekter av vidtagna åtgärder.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Tillsammans med nämnderna utarbeta nyckeltal för uppföljning av kostnadsutveckling inom verksamheterna.

4. Slutsats

Det finns i stora delar tydliga principer för budgetprocessen, vilket framgår av den beslutade styrmodellen och årliga anvisningar. Intervjuade upplever att det finns en tydlighet i vilka underlag som ska tas fram och vad som förväntas av nämnderna. Dock saknas beslutade riktlinjer för tilldelning av budget baserat på volymförändringar, vilket vi anser att kommunstyrelsen bör införa för att öka transparensen.

Det finns vidare underlag som påvisar den långsiktiga ekonomiska utvecklingen, såsom skatteunderlagsprognos och befolkningsprognos. Trots detta fokuserar budgetprocessen främst på det kommande budgetåret. Kommunstyrelsen bör stärka arbetet med långsiktig ekonomisk planering, särskilt med tanke på de ekonomiska utmaningar som kommunen står inför. En långsiktig och väl underbyggd investeringsplanering är nödvändig, och planeringen bör sträcka sig längre än den nuvarande planperioden. Det är också viktigt att säkerställa tillräcklig finansiering för genomförandet och efterföljande driftskostnader.

Strukturen för budgetuppföljning bedöms möjliggöra god uppsikt för kommunstyrelsen. Det är positivt att styrelsen har stärkt uppföljningen med bakgrund av tidigare problem med prognossäkerheten och att de tar del av nämndernas åtgärdsplaner vid underskott. Dock saknas särskilda krav för återrapportering av effektiviseringskrav och uppföljning av nyckeltal som visar kostnadsutvecklingen. Uppföljningen bör omfatta nyckeltal som indikerar kostnadsdrivande faktorer, särskilt vid effektiviseringskrav.

Revisionsfråga	Svar
Finns en tydlig styrning och ansvarsfördelning för budgetprocessen?	Ja.
Tar budgetprocessen hänsyn till den förväntade långsiktiga ekonomiska utvecklingen i kommunen?	Delvis. Vi menar att det finns ett behov av att stärka det långsiktiga arbetet givet de ekonomiska utmaningar kommunen står inför. I detta avseende menar vi att en investeringsplanering som endast innefattar planperioden inte är tillräckligt.
Har kommunstyrelsen en långsiktig plan för hur effektiviseringar ska genomföras i syfte att möta de ekonomiska förutsättningarna?	Delvis. Omsorgsnämnden har beslutat om åtgärder för budget i balans på lång sikt. Det kvarstår dock ett arbete för barn- och ungdomsnämnden att möta ett vikande elevunderlag.
Finns en struktur som säkerställer att effektiviseringar och budgetföljsamhet uppnås?	Ja. Kommunstyrelsen har i stort en tillräcklig uppföljning och tar även del av nämndernas åtgärdsplaner. Uppföljningen kan dock stärkas genom att utveckla nyckeltalsanalyser för kostnadsdrivande faktorer.

<p>Kräver kommunstyrelsen åtgärdsplaner för att säkerställa att effektiviseringsvinster är nåbara?</p>	<p>Ja. Åtgärdsplaner tas fram vid befarat underskott.</p>
<p>Har kommunstyrelsen skapat förutsättningar att kontinuerligt följa upp besparingsåtgärder genom nyckeltal eller annan metodik?</p>	<p>Nej. Det sker ingen särskild uppföljning av effektiviseringskrav eller nyckeltal. I samband med budget 2025 har det införts särskild återrapporering avseende en ekonomisk översikt som tydliggör budgetförutsättningar inkluderat åtgärder.</p>

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Tydliggöra principer för volymtilldelning.
- ▶ Stärka det långsiktiga perspektivet i budgetarbetet, särskilt avseende investeringsplaneringen.
- ▶ Tillsammans med nämnderna utarbeta nyckeltal för uppföljning av kostnadsutveckling inom verksamheterna.

Linus Aldefors

EY
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Emmy Lundblad

EY
Certifierad kommunal yrkesrevisor

5. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Kommunstyrelsens ordförande
- ▶ Kommunstyrelsens vice ordförande
- ▶ Kommunstyrelsens 2e vice ordförande
- ▶ Ekonomichef
- ▶ Förvaltningschef barn- och ungdomsnämnden
- ▶ Förvaltningschef samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Två ekonomer

Analyserade dokument

- ▶ Styrmodell Hylte kommun
- ▶ Ny uppföljningsprocess från 2022
- ▶ Avräkning mot förändrad befolkningsprognos, KS 2024-08-26
- ▶ Anvisning REP 2024-2027 inkl tidplan
 - Beslutsunderlag investeringsbehov
 - Beslutsunderlag analys av nuläge och omvärld
 - Beslutsunderlag analys av nyckeltal
- ▶ Presentationsmaterial analysdag mars och september 2023
- ▶ Förutsättningar befolkningsprognos, PKV och räkenskaper 2024-2027
- ▶ Förutsättningar befolkningsprognos, PKV och räkenskaper 2025-2028
- ▶ Presentationsmaterial analysdag mars 2024
- ▶ Resultat- och ekonomisk plan 2024-2027 inkl investeringsplan
- ▶ Samråd med nämnderna och kommunstyrelsen, KS 2024-02-06
- ▶ Extra reservbudget, KF 2024-03-12
- ▶ Tertialrapport 1 och 2, 2024
- ▶ Prognostillfälle 1 2024
- ▶ Årsredovisning 2023

6. Revisionskriterium

6.1. Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

Enligt kommunallagens 6 kap 13 § ska kommunstyrelsen särskilt ha hand om den ekonomiska förvaltningen samt verkställa fullmäktiges beslut.

6.2. Kommunstyrelsens reglemente

Kommunstyrelsen har enligt 1§ ansvar för hela kommunens utveckling, planering och uppföljning av kommunens totala verksamhet och resursutnyttjande. Kommunstyrelsen ska genom kontinuerlig uppföljning följa hur resurser utnyttjas.

6.3. Resultat och ekonomisk plan REP 2024-2027 med budget samt kommunfullmäktiges styrmodell

Styrande principer från REP och styrmodellen presenteras löpande i granskningsrapportens avsnitt 3 och 4.