



# Granskning av budgetprocessen

Rapport

Linköpings kommun

KPMG AB

2020-12-16

Antal sidor 36



## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	6
3	Förutsättningar för kommunal budgetering	7
3.1	Definitioner och formell reglering av budget	7
4	Resultat av granskningen	9
4.1	Styrande- och stödjande dokument	9
4.2	Budgetprocess	15
4.3	Beredning av budget	17
4.4	Mål- och verksamhetsstyrning	25
5	Slutsats, svar på revisionsfrågorna samt rekommendationer	30
5.1	Svar på revisionsfrågorna	30
5.2	Rekommendationer	35

## 1 Sammanfattning

Vi har av Linköping kommuns revisionskontor fått i uppdrag att kommunens budgetprocess. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig och tillfredställande beredning av kommunens budget.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen till viss del bedriver ett ändamålsenligt arbete vad gäller beredning av kommunens budget. Dock har vi noterat vissa förbättringsområden avseende beredningsarbetet.

Vår bedömning är att det, utöver majoritetens politiska program, saknas ett formellt forum/beslut eller dyl. där de styrande tar ut riktningen - vad de styrande vill satsa på/inte satsa på etc. innan budgetprocessen för kommande år med plan påbörjas. Genom att de styrande kommer in sent i budgetprocessen finns det risk för tjänstemannastyrning samt att det ger politiken möjlighet att inte behöva vara aktiva i budgetarbetet.

Vår uppfattning är att de styrande i kommunstyrelsen och äldrenämnden (vi utesluter inte att detta gäller samtliga nämnder i kommunen) inte får möjlighet att påverka den kommunövergripande budgeten på ett tillfredställande sätt. Däremot deltar förvaltningscheferna i det kommunövergripande budgetarbetet som leder fram till kommundirektörens förslag till budget med plan. Genom att inte involvera politiken i ett tidigare skeende finns det risk för tjänstemannastyrning och politikens styrning över mål och budget kan därmed bli passiv.

De styrande- och stödjande dokument som finns kopplat till budgetprocessen är till stor del tydliga, adekvata och ändamålsenliga. Däremot saknar vi tydliga styrande- och stödjande dokument kopplat till exploatering/investeringsplaner.

Att kommunfullmäktige beslutar om samtliga nämnder/styrelsens internbudgetar anser vi är positivt då det ger en förståelse och insikt för samtliga nämnder/styrelsens förutsättningar.

Vi konstaterar att nämndspecifika mål fastställs utifrån givna budgetramar. Vi kan således inte finna att det finns en tydlig koppling mellan mål, uppdrag och budget.

Med en växande befolkning ökar med stor sannolikhet de flesta tjänster en kommun tillhandahåller exempelvis infrastruktur, anläggningar för fritidsaktiviteter, vatten- och avlopp, försörjningsstöd etc. Dessa ingår inte i den demografimodell (resursfördelningsmodell) som används idag. Vår bedömning är att demografiersättningsmodellen inte är relevant utifrån aktuella förutsättningar då den "rakt av" fördelar medel utifrån populationsökningen/minskningen till enbart vissa nämnder. För äldrenämnden har det betydtt att de tilldelats mer medel än de behov som funnits vid tillfället för tilldelning. Äldrenämnden har inte behövt dessa medel nu men kommer möjligen att behöva dessa medel över tid då det eventuellt kan finnas behov av exempelvis utökade boendeplatser.

För äldrenämnden har inte någon nämndspecifik resursfördelningsmodell tagits fram vilket *Riktlinjer för resursfördelning* stipulerar ska finnas.



**Linköpings kommun**  
Granskning av budgetprocessen

2020-12-16

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- involvera de styrande tidigare och dessa tar ett större ansvar i budgetprocessen
- fastställa vilken riktning de styrande önskar i budgetprocessen
- involvera övriga nämnder i budgetprocessen i ett tidigare skeende
- ta fram styrande och stödjande dokument koppla till exploateringar och investeringar
- tydliggöra exploateringar och investeringar i budgetprocessen
- säkerställa att *Anvisningar till förvaltningarnas arbete med internbudget och med plan* efterlevs
- se över resursfördelningsmodellen
- ser över styrning och uppföljning av målarbetet.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi äldrenämnden att:

- involveras nämnden tidigare och dessa tar ett större ansvar i budgetprocessen
- ta fram en resursfördelningsmodell
- se över styrning och uppföljning av målarbetet.

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Linköpings kommuns revisionskontor fått i uppdrag att granska kommunens budgetprocess. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Enligt kommunalgen (11 kap. 8 §) ska kommunen varje år upprätta en budget för nästa kalenderår och en ekonomisk plan över de kommande tre åren. Budgeten ska innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska mål och riktlinjer anges som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Kommunens budget med plan för de kommande tre år omfattar all kommunal verksamhet och beskriver de målsättningar och resultat som är prioriterade. Budgeten är kommunens viktigaste instrument för att styra omfattningen och inriktningen av den kommunala verksamheten. I budgeten fastställs kommunens finansiering och hur samlade resurser ska fördelas mellan nämnder och verksamheter utifrån kommunfullmäktiges politiska viljeinriktning och prioritering. Kommunens budget beslutas av kommunfullmäktige i maj varje år men kan vid behov justeras till november. Utifrån budgeten tar nämnderna fram sin internbudget som redovisas och godkänns av fullmäktige.

Budgeten används också som ett analysverktyg för att bedöma det ekonomiska utfallet av kommunen som helhet och enskild verksamhet. Det ställer krav på att verksamheten redovisas på samma sätt som budgeten och att hänsyn tas till mål, lagar och rekommendationer. Internbudgeten och uppföljningen av denna utgör en viktig del av kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna.

I Linköpings kommuns reglemente, i avsnittet för "Styr och ledningssystem", framgår att styrningen av verksamheten ska utgå från:

- En ändamålsenlig verksamhet som efterlever de politiska ambitionerna.
- En kostnadseffektiv verksamhet och att verksamheten utifrån givna resurser ska optimera nyttan med verksamheten.

Vidare framgår i avsnittet "Styr och ledningssystem" att "ingångsvärden för kommunens budget är lagstiftning, reglemente, styrdokument, majoritetens politiska program, samt aktuella planeringsförutsättningar utifrån ekonomi, demografi, statlig styrning och andra omvärldsfaktorer".

I årsredovisningen för 2019 redovisade kommunen en ökning av nettokostnaderna med 7,2 procent medan skatteintäkts- och bidragsutvecklingen ökade med 4,9 procent. Driftskostnadsandelen var 99,5 procent 2019 och 97,3 procent 2018. 2019 bedömdes ett av två finansiella mål som uppnått. Det finansiella målet kostnadseffektiv verksamhet bedömdes som delvis uppnått. 5 av 13 verksamhetsmål bedömdes vara uppnådda. Revisionen har också noterat att under flera år förekommer obalanser i budgetutfallen inom bland annat äldreomsorgen avseende kommunens beställande och utförande verksamheter.

Revisorerna har i sin riskanalys identifierat att det finns risk att brister i budgetprocessen leder till minskad kostnadseffektivitet i den kommunala verksamheten och att mål som beslutas av kommunfullmäktige inte nås. Revisorerna har därför i revisionsplanen beslutat att granska kommunens budgetprocess.

## 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig och tillfredställande beredning av kommunens budget. Med ändamålsenlig menar vi att kommunstyrelsen följt kommunens styrdokument och att den fastställda budgeten förväntas utgöra ett väl fungerande styrinstrument.

*För kommunstyrelsen har följande revisionsfrågor besvarats genom granskningen:*

- Är budgetprocessen kopplad till kommunens styrmodell?
- Säkerställer budgetprocessen ett politiskt inflytande?
- Finns det en tydlig koppling mellan mål, uppdrag och budget?
- Följs gällande lagar och regler samt finns det tydliga styrande- och stödjande styrdokument avseende budgetprocessen och efterlevs dessa?
- Hur ser kommunens övergripande resursfördelningsmodell ut? Är den relevanta utifrån aktuella förutsättningar?
- Vilka underlag presenteras vid framtagandet av budgeten och är dessa underlag adekvata underlag för budgetprocessen?
- Finns det tillämpade styrdokument och rutiner för budgetprocessen för investeringar och exploateringar?

*För äldregruppen ska följande revisionsfrågor besvaras genom granskningen:*

- Hur ser äldregruppens resursfördelningsmodell ut? Är den relevanta utifrån aktuella förutsättningar?
- Vilka underlag presenteras vid framtagandet av budgeten och är dessa underlag adekvata underlag för budgetprocessen?

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsen och till viss del äldregruppen. Kommunstyrelsens utifrån sin roll som samordnare för planering och uppföljning och äldregruppen utifrån nämndens beredning av budget.

Granskningen avser kommunfullmäktiges budget avseende 2021 års budgetprocess, även budgetprocess 2020 kommer ingå till viss del.

Granskningen kommer inte omfattas av om anslag står i rimlig proportion till den verksamhet som ska utföras.

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 5 och 11 kap.
- Reglemente för Linköpings kommun



**Linköpings kommun**  
Granskning av budgetprocessen

2020-12-16

## **2.3 Metod**

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av de underlag som lämnas av nämnderna. Centrala och nämnds/styrelse specifika anvisningar för budget 2021, verksamhetsplaner och internbudget 2020 och 2021 etc.

Intervjuer/avstämning med kommunstyrelsens presidium, ekonomidirektör, budgetchef samt kvalitets strateg har skett.

För äldrenämnden har följande personer intervjuats/stämts av med; äldrenämndens presidium, förvaltningschef samt ekonomichef.

Avstämning under granskningsprocessen har skett med revisionskontoret.

Samtliga intervjuade har haft möjlighet att faktakontrollera rapporten.

## 3 Förutsättningar för kommunal budgetering

Styrning i kommuner och regioner betyder för många budgeten. Kommuner och regioner skiljer sig från andra organisationer genom att budgeten är lagstadgad. I Kommunallagens elfte kapitel behandlas kommunens ekonomiska förvaltning. Varje år ska kommunen upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). Budgeten ska även innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år, varvid budgetåret utgörs av periodens första år.

### 3.1 Definitioner och formell reglering av budget

#### Budget

Budgeten är ett redskap för att styra genom tilldelning av resurser och kostnadstak. De tilldelade resurserna fungerar som en restriktion för verksamheten att anpassa sig till. Budgeten är också ett sätt att kommunicera planering och beslut från kommunstyrelse och kommunfullmäktige ut i organisationen. I budgeten ska anges mål och riktlinjer för verksamheten som är av betydelse för god ekonomisk hushållning.<sup>1</sup>

I 11 kap. Kommunallagen fastslås vad budgetens ska innehålla. *”Kommuner och regioner skall varje år upprätta en budget för nästa kalenderår. Budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall det vidare framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. Budgeten skall också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret skall därvid alltid vara periodens första år. Förslag till budget skall upprättas av styrelsen före oktober månads utgång.”*

#### Budgetprocess

Budgetprocessen är navet i kommunens styrning och resursfördelning till verksamheterna. Budgetprocessen startar oftast med att kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott fastställer anvisningar för upprättande av kommande års budget. I en traditionell budgetprocess baseras budgeten på en analys av föregående år och en prognos av innevarande år. Alternativt baseras budgeten på ramtilldelning utifrån en resursfördelningsmodell.<sup>2</sup>

#### Beredning

I 26–34 §§, 5 kap. Kommunallagen finns regler om beredning, det s.k. beredningstvånget, som berör kommunfullmäktige. Beredningstvånget innebär att ett ärende som ska hanteras av fullmäktige alltid ska vara berett av endera en berörd nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Styrelsen ska alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som ska behandlas av fullmäktige. Styrelsen ska lägga fram förslag till beslut i ett ärende om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det. Detta gäller dock inte val samt behandling av revisionsberättelse. Det är fullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillräckligt underlag att fatta beslut på.

<sup>1</sup> Brorström & Solli 1990:99, sid 17ff

<sup>2</sup> Brorström, Haglund, Solli, 2014, sid 204ff





**Linköpings kommun**  
Granskning av budgetprocessen

2020-12-16

I 1§ 6 kap. Kommunallagen framgår kommunstyrelsens uppgifter och i 7 § nämndernas uppgifter. Ett syfte med ärendeberedningsprocessen är att styrelsen och nämnderna ska ha tillgång till underlag som gör det möjligt att fatta rätt beslut som stödjer respektive uppgift. I kommentarerna till Kommunallagen följer att syftet med beredningen till fullmäktige är att ge ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för besluten.

#### God ekonomisk hushållning

Från och med år 2006 gäller för samtliga kommuner att kommunfullmäktige fastställer mål för god ekonomisk hushållning enligt 5 § 8 kapitlet Kommunallagen, och sedan 1 januari 2013 enligt 1 § 11 kap. Kommunallagen föreligger krav på att "Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen".

## 4 Resultat av granskningen

### 4.1 Styrande- och stödjande dokument

Det finns ett antal styrande- och stödjande dokument kopplat till budgetprocessen. Nedan beskrivs dessa översiktligt.

#### 4.1.1 Reglemente för Linköpings kommun<sup>3</sup>

Kommunens styr- och ledningssystem beskrivs i reglemente för Linköpings kommun. Verksamheten ska enligt reglementet vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Med ändamålsenlig menas att verksamheten ska vara kvalitetssäkrad och efterleva kommunens politiska ambitioner. Med kostnadseffektivitet menas kostnaden för en viss åtgärd i förhållande till nyttan av densamma. Det innebär att kommunens verksamheter ska sträva efter att utifrån de givna resurserna optimera nyttan för de som använder kommunens tjänster.

#### Planering och uppföljning

Kommunens budget med plan för kommande tre år är enligt reglementet det centrala dokumentet för att styra de kommunala verksamheternas inriktning och omfattning. Ingångsvärden för kommunens budget är lagstiftning, reglemente, styrdokument, majoritetens politiska program, samt aktuella planeringsförutsättningar utifrån ekonomi, demografi, statlig styrning och andra omvärldsfaktorer.

Kommunens budget omfattar all kommunal verksamhet och beskriver de målsättningar och resultat som är prioriterade. I budgeten fastställs kommunens finansiering. Budgeten med flerårsplan beslutas av kommunfullmäktige i juni varje år och kan vid behov justeras i november. Budgeten fastslår hur kommunens samlade resurser ska fördelas mellan nämnder och verksamheter utifrån kommunfullmäktiges politiska viljeinriktning och prioritering. Den politiska viljeinriktningen uttrycks enligt reglementet genom:

- Prioriterade styrdokument som nämnderna särskilt ska fokusera på
- Kommunövergripande mål
- Strategiska utvecklingsuppdrag

Kommunövergripande mål är fastställda av kommunfullmäktige och har en tidshorisont över en mandatperiod. Strategiska utvecklingsuppdrag är särskilda uppdrag som styrelse och nämnder ska arbeta med under budgetåret.

I budgeten omsätts den politiska viljeinriktningen till ekonomiska ramar, uppdrag och mål för de olika nämndernas verksamhet de kommande åren.

Utifrån den inriktning som angivits i kommunens budget ska nämnderna utarbeta en internbudget som redovisar hur nämnderna ska uppnå det som angivits i kommunens budget. I internbudgeten ska nämnden ange mål och målvärden, samt eventuella nämnduppdrag som leder till att styrdokumentens viljeinriktning, de kommunövergripande må-

<sup>3</sup> Antaget av: Kommunfullmäktige, 2018-03-27, § 77 Senast reviderat: Kommunfullmäktige, 2020-06-16, § 147

2020-12-16

len som berör nämnden, strategiska utvecklingsuppdrag och nämndens uppdrag enligt reglementet verkställs och uppfylls. Nämnden ska bedriva verksamheten inom de ekonomiska ramar som kommunfullmäktige fastställt.

Nämndernas internbudget ska, om inte synnerliga skäl föreligger, beslutas av respektive nämnd i september-oktober och ska godkännas av fullmäktige i november.

### Modell för mål- och verksamhetsstyrning

Modellen för mål- och verksamhetsstyrning är en del av kommunens budget. Modellen har sin utgångspunkt i en enhetlig struktur, metodik och begreppsapparat, vilket ger förutsättningar för styrning samtidigt som det ger ett handlingsutrymme för såväl chefer som medarbetare i verksamheten.

### Målområden

Kommunens mål- och resultatstyrning utgår från fem strategiska målområden som är kopplade till kommunens uppdrag: samhälle, medborgare, ekonomi, verksamhet och medarbetare. Målområdena samhälle och medborgare har ett yttre fokus och är överordnat områden verksamhet och medarbetare som har ett inre fokus. Målområdet ekonomi har både ett yttre och inre fokus. Målområdena kompletterar varandra, bygger på en helhetssyn och ska säkerställa en balans mellan verksamhet och ekonomi samt mellan kortsiktiga och långsiktiga mål.

### Mål- och resultatstyrning

Modellens målkedja syftar till att säkerställa att det finns en tydlig koppling mellan kommunfullmäktiges politiska viljeinriktning och de aktiviteter som genomförs i verksamheten. Strukturen för kommunens målkedja beskrivs nedan.

*Kommunövergripande mål.* De kommunövergripande målen ska anges inom de fem målområdena i kommunens budget. De kommunövergripande målen ska utgå från kommunens uppdrag och majoritetens politiska program. De kommunövergripande målen ska formuleras som ett önskvärt tillstånd och ska, om inte annat besluts, ha en tidshorisont över hela mandatperioden.

*Strategiska utvecklingsuppdrag.* Kommunfullmäktige kan ge strategiska utvecklingsuppdrag till styrelsen och nämnderna i kommunens budget. Strategiska utvecklingsuppdrag är särskilda uppdrag som styrelsen eller nämnden ska arbeta med under budgetåret. De strategiska utvecklingsuppdragen kan formuleras som kommunövergripande, där styrelse och samtliga nämnder ska arbeta med uppdraget eller nämndspecifika då uppdraget är riktat till en eller flera nämnder.

*Nämndmål.* Styrelsen och alla nämnder ska ha nämndmål som är formulerade som ett önskvärt tillstånd. Dessa ska utformas på sådant sätt att styrelsen och nämnderna ska uppfylla styrdokumentens viljeinriktning, de berörda kommunövergripande målen, de strategiska utvecklingsuppdragen samt basuppdragen.

2020-12-16

Kommunstyrelsen ska utifrån rollen som arbetsgivare besluta om nämndmål för samtliga nämnder i målområdet medarbetare.<sup>4</sup>

*Nämnduppdrag.* Nämnduppdrag kan ges av styrelsen och nämnderna till förvaltningarna i nämndernas internbudget eller i förvaltningens verksamhetsplan.

*Indikatorer.* För att kunna bedöma måluppfyllelsen ska varje kommunövergripande mål innehålla minst ett mätetal och ett målvärde, en KS-indikator.

*Aktiviteter och handlingsplaner.* Förvaltningarna ska ta fram aktiviteter och handlingsplaner som beskriver hur förvaltningen ska stödja nämnden att uppfylla prioriterade styrdokument, strategiska utvecklingsuppdrag, nämndmål och nämnduppdrag.

#### Dokument som ingår i kommunens modell för mål- och verksamhetsstyrning

*Majoritetens politiska program.* Majoritetens politiska program för mandatperioden ska beskriva den politiska viljeinriktningen. Utifrån programmet ska kommunfullmäktige besluta om kommunövergripande mål, prioriterade styrdokument och strategiska utvecklingsuppdrag. Dessa ska sedan vara utgångspunkten i den vidare planeringen av verksamheten.

*Styrdokument.* Politiska styrdokument är policys, program, regler, riktlinjer och handlingsplaner som är styrande i den kommunala verksamheten. Det är också regionala eller nationella strategier som fullmäktige antagit. Politiska styrdokument beslutas av kommunfullmäktige, kommunstyrelse eller nämnd.

Prioriterade styrdokument är de styrdokument som kommunfullmäktige vill att styrelsen och nämnderna särskilt prioriterar under budgetåret. Prioriterade styrdokument under budgetåret ska anges i kommunens budget.

*Kommunens budget.* I kommunens budget fastställs hur kommunens samlade resurser ska prioriteras och fördelas mellan nämnder och verksamheter. I budgeten fastställs den kommunala skattesatsen samt de mål och resultat som kommunen prioriterar. I kommunens budget ska prioriterade styrdokument, målområden, kommunövergripande mål, strategiska utvecklingsuppdrag och KS-indikatorer anges.

*Nämndernas internbudget.* Kommunstyrelsens och nämndernas internbudget ska innehålla de kommunövergripande mål och strategiska utvecklingsuppdrag som är fastställda av kommunfullmäktige samt nämndmål, nämndindikatorer, nämnduppdrag, budget och förvaltningens verksamhetsplan med aktiviteter och eventuella bas- och omvärldsmått. Styrelsen och nämnderna ska besluta om sin respektive internbudget som godkänns av kommunfullmäktige.

*Förvaltningens verksamhetsplan.* Förvaltningens verksamhetsplan är en del av styrelsen och nämndernas internbudget. Förvaltningens verksamhetsplan ska beskriva de aktiviteter och handlingsplaner som krävs för att uppfylla prioriterade styrdokument, strategiska utvecklingsuppdrag, nämndmål och nämnduppdrag.

---

<sup>4</sup> KF, 2020-09-29 § 208

#### 4.1.2 Planeringsförutsättningar och anvisningar för förvaltningarnas arbete inför budget och med plan

Kommunstyrelsen får i uppdrag av kommunfullmäktige att fastställa tidplan och direktiv för nämndernas och styrelsens arbete med budget, uppföljning och bokslut. *Planeringsförutsättningar och anvisningar för förvaltningarnas arbete inför budget 2021 med plan för 2022–2024*<sup>5</sup> innehåller anvisningar till förvaltningarnas arbete med planeringsunderlag inför budget 2021 med plan för 2022–2024.

De budgetramar som förvaltningarna ska utgå från vid beredning av planeringsunderlaget anges i planförutsättningarna.

Av planförutsättningarna framgår bland annat tidplan, vad som ska ingå samt när underlag ska lämnas in.

##### 4.1.2.1 Investeringar

Av planeringsförutsättningarna framgår att kommunens nettoinvesteringar under flera år kraftigt överstigit avskrivningskostnaderna samt att kommunen står inför mycket ökande investeringar och lokalförhyrningar. Nämnderna har därför i uppdrag att uppdatera och revidera sina 10-åriga lokalförsörjningsplaner och investeringsplaner i samband med budgetarbetet inför 2021.

#### 4.1.3 Anvisningar till förvaltningarnas arbete med internbudget och med plan

*Anvisningar till förvaltningarnas arbete med internbudget 2021 med plan för 2022–2024* innehåller upplysning om arbetsprocess, tidplan, särskilda instruktioner och mallar för budgetarbetet.

Kommunledningsförvaltningen tar fram anvisningar till förvaltningarnas arbete med internbudget. Anvisningarna utgår enligt verksamhetsföreträdare från budgetprocessen och modellen för mål- och verksamhetsstyrning som anges i kommunens reglemente. Parallellt med framtagandet av internbudget tar förvaltningarna fram verksamhetsplaner som ska godkännas av kommundirektören. Att verksamhetsplanerna godkänts av kommundirektören har vi inte kunnat verifiera. Däremot framhöll företrädare för verksamheten att det i inledning av verksamhetsplanerna framgår att ”Verksamhetsplanen utarbetas av förvaltningen, godkänns av kommundirektören och redovisas till kommunstyrelsen som en bilaga till internbudgeten”.

##### 4.1.3.1 Investeringar

Kommunen styr i första hand på driftbudgeten och grundregeln är att nämnderna ska klara att finansiera inter ränta, avskrivning och driftkostnader för de investeringar som genomförs inom nämndens ram för driftbudgeten. Kommunens långsiktiga utrymme i driftbudgeten styr nivån på investeringarna och lokalförhyrningarna.

I samband med arbetet med internbudget 2021 har nämnderna tagit fram mer omfattande planer för lokalförhyrningar och/eller investeringsvolym för de kommande 10 åren avseende investeringar och lokalförhyrningar med tillhörande driftskostnader. Syftet är

---

<sup>5</sup> KF, 2020-09-29 § 208

att förbättra planering, prioritering och samordning av nämndernas planer på kort och lång sikt och på så sätt bedriva en långsiktig planering.

#### 4.1.4 Budget och stödjande dokument

I budgeten, *Budget 2021 med plan för 2022–2024*<sup>6</sup>, omsätts den politiska inriktningen till ekonomiska ramar, kommunövergripande mål, prioriterade styrdokument och strategiska utvecklingsuppdrag för de olika nämndernas verksamhet de kommande åren. I budgeten anges 13 kommunövergripande mål som baseras på majoritetens politiska program, kommunens uppdrag, styrdokument och en analys av trender, utmaningar och omvärld. De kommunövergripande målen anger inriktningen när nämnderna ska skapa nämndmål och därmed enligt verksamhetsföreträdare säkras målkedjan och garantera att den politiska viljeinriktningen når hela vägen ut i verksamheten. Inom målområdena finns strategiska utvecklingsuppdrag och prioriterade styrdokument som nämnderna ska arbeta med under budgetperioden.

*Investeringar och exploatering.* Kommunen styr i första hand på driftbudgeten och grundregeln är att nämnderna ska klara att finansiera ränta, avskrivning och driftkostnader för de investeringar som genomförs inom nämndens ram för driftbudgeten.

##### 4.1.4.1 R9 Rapport

Ekonomidirektörerna i nio kommuner, Eskilstuna, Gävle, Jönköping, Linköping, Norrköping, Uppsala, Västerås, Örebro och Södertälje, beslutade att skapa ett nätverk för kommunernas resultatjämförelser. Nätverket fick namnet R9.

R9 har i uppdrag att ta fram ett begränsat antal mått som kan användas för att följa och jämföra utvecklingen i de nio kommunerna ur ett kommunledningsperspektiv. Måtten ska avse områden som kommunerna har rådighet över och redovisas könsuppdelat där så är möjligt. Resultatmått sammanställas i en årlig rapport.

Kommunstyrelsens strategiska utskott, nämndpresidier och förvaltningsledning får enligt verksamhetsföreträdare information om rapporten vid boksluts- och budgetdagen. Rapporten bifogas även med planeringsförutsättningar och anvisningar till nämndernas och förvaltningarnas internbudgetarbete.

##### 4.1.4.2 Kommunens Kvalitet i Korthet (KKiK), Kommunspecifik rapport Linköpings kommun

Av rapporten framgår nyckeltalen inom KKiK under de tre senaste åren. För varje resultat finns en färgmarkering; grön, gul eller röd, som visar kommunens värde relativt övriga kommuner i riket.

I rapporten går det dels att följa kommuns resultat över tid och dels att jämföra sig med övriga kommuner i riket.

Kommunstyrelsens strategiska utskott, nämndpresidier och förvaltningsledning får enligt uppgift ta del av information om kommunens resultat i KKiK vid boksluts- och budgetda-

---

<sup>6</sup> KF 2020-09-29 § 208

gen. Rapporten bifogas även med planeringsförutsättningar och anvisningar till nämndernas och förvaltningarnas internbudgetarbete.

#### 4.1.4.3 **Befolkningsprognos för Linköpings kommun**

Kommunstyrelsen har beslutat om *Kommunprognos 2020–2029*<sup>7</sup>. Kommunprognosen bygger på den faktiska befolkningen i Linköpings kommun 2019-12-31, fördelad på ettårsklasser och kön.

Rapporten är ett dokument som även ställer upp ett antal prognosscenarier och utgör enligt verksamhetsföreträdare underlag för nämndernas planering.

Den genomsnittliga folkökningen väntas bli drygt 2 090 personer per år. Det innebär att det beräknade befolkningsantalet år 2029 skulle uppgå till 183 960 personer.

#### 4.1.5 **Riktlinjer för resursfördelning<sup>8</sup>**

*Riktlinjerna för resursfördelningen* är från kommunfullmäktige till nämnd. Inom nämnd ska egna, nämndinterna resursfördelningsmodeller finnas.

Resursfördelningsmodellen för demografiska förändringar har som kriterier att fördelningsnycklar, beloppsnivåer och beräkningar och ska vara:

- *Kvalitetsneutrala* - ska endast kompensera för förändrade demografiska förutsättningar, ej för förändrade kvalitetsambitioner
- *Rättvisande* - ska återspegla faktiska demografiska behov enligt av kommunstyrelsen fastställda befolkningsprognoser, med avstämning mot faktiskt utfall
- *Objektiva* - ska inte kunna påverkas av berörda nämnder
- *Transparenta* - ska kunna granskas på ett öppet sätt

De verksamheter som omfattas av resursfördelning demografi är verksamheter där:

- populationen för respektive "ersättningsgrupp" är så stor att enhetliga ersättnings-schabloner med enkelhet kan användas
- efterfrågan på/behov av verksamhet har ett starkt och tydligt samband med åldersdemografin

De verksamhetsområden som uppfyller dessa kriterier är således förskola, fritidshem, grundskola, gymnasieskola, samt inom äldreomsorgen.

*Ersättningsbelopp.* I ersättningsbeloppet ingår verksamhet inklusive lokaler. Utgångspunkt för resursfördelningsmodellens ersättningsbelopp är kommunens "prislappar" i kostnadsutjämningsystemet per folkbokförd kommuninvånare i respektive ålder/åldersintervall.

#### 4.1.6 **Bedömning – Styrande- och stödjande dokument**

Vi konstaterar att Linköpings kommun uppfyller kommunallagens krav på vad budget ska innehålla och sträcker sig längre än de tre år lagen kräver (KL 11 kap. §§ 5 – 6). Budget

<sup>7</sup> KS 2020-05-05 § 133

<sup>8</sup> KS 2018-03-06 § 84

2020-12-16

och plan är för kommande fyra år. Kopplat till god ekonomisk hushållning (KL 11 kap. § 1 och § 6) kan vi även konstatera att det finns omfattande och adekvata mål.

De styrande- och stödjande dokument som finns kopplat till budgetprocessen är till stor del tydliga, adekvata och ändamålsenliga. Dock anser vi att det saknas tydliga styrande- och stödjande dokument kopplat till exploatering/investering. Investeringarna i kommunen uppgår i genomsnitt till 700 mnkr per år kommande fyra år, nettoinvesteringarna har kraftigt överstigit avskrivningskostnaderna och Linköping står inför fortsatta ökande investeringar. Med anledning av detta menar vi att exploateringarna/investeringarna bör behandlas explicit under budgetprocessens gång. Vår uppfattning är att det idag inte finns ett tydligt fokus på investeringsprocessen. Vid intervju framkom att investeringarna "blir det de blir". Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att tydliggöra exploateringar och investeringar i budgetprocessen.

Vår bedömning är att de styrande dokumenten kopplat till budgetprocessen efterlevs och att de stödjande dokumenten kopplat till budgetprocessen efterlevs till stor del. Dock bör det säkerställas att *Anvisningar till förvaltningarnas arbete med internbudget och med plan* efterlevs. Detta då vi inte kan finna att kommundirektören godkänt förvaltningarnas verksamhetsplaner i enlighet med givna anvisningar.

Det är kommunfullmäktige som enligt KL 26–34 §§ 5 kap. avgör om beredningen av budget ger ett tillräckligt underlag att fatta beslut på. Om den politiska församlingen beslutar om underliggande prognoser och rapporter kopplat till budget och plan stärks förståelsen kring budgetprocessens delar samt att det ger goda förutsättningar att upptäcka förändringar som kan komma att påverka den långsiktiga ekonomiska planeringen. De rapporter som ligger till grund för budget och plan så som exempelvis R9 rapport och KKIK behandlas inte explicit politiskt. Däremot ingår de i det som presenteras på budget- och bokslutsdagen i början av året.

Vi ser positivt på att kommunfullmäktige beslutar om samtliga nämnder/styrelsens internbudget då det ger en förståelse och insikt för samtliga nämnder/styrelsens förutsättningar.

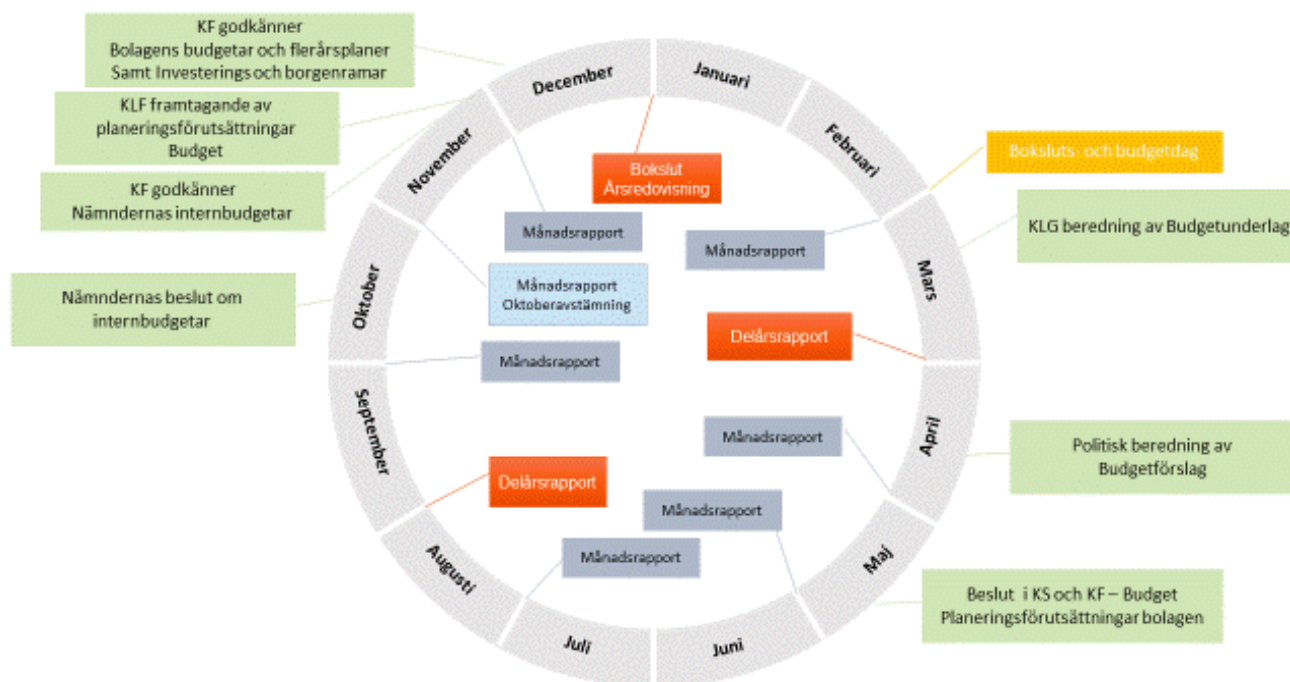
## 4.2 Budgetprocess

Den "nya budgetmodellen" infördes för två år sedan och skapar enligt verksamhetsföreträdare utrymme för demokrati och politik. Nu fattas beslut om rambudget. I den gamla budgetmodellen upplevdes en spretighet gällande process och underlag. Företrädare för politiken uppgav att de nu får ett samlat underlag med budgetförslag som lämnas av kommundirektören.

Kommunens budget med plan för kommande tre år är enligt *Planeringsförutsättningar och anvisningar inför budget 2021* det centrala dokumentet för att styra den kommunala verksamhetens inriktning och omfattning och omfattar all kommunal verksamhet. Av anvisningarna anges de budgetramar som förvaltningarna ska utgå från i sin beredning av planeringsunderlaget. Ingångsvärden för kommunens budget är lagstiftning, reglemente, styrdokument, majoritetens politiska program samt aktuella planeringsförutsättningar utifrån ekonomi, demografi, statlig styrning och andra omvärldsfaktorer.



### Årshjul för kommunens budget- och uppföljningsprocess<sup>9</sup>



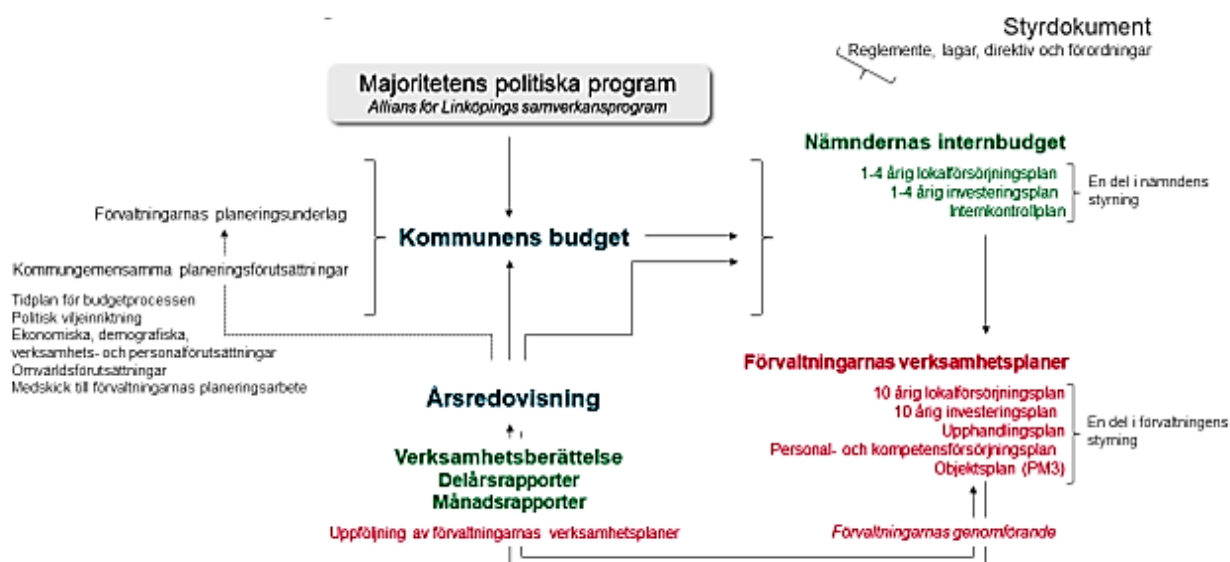
Budget beslutas av kommunfullmäktige i maj. I budgeten fastslås hur kommunens samlade resurser ska fördelas mellan nämnder och verksamheter utifrån politisk viljeinriktning och prioritering. Den politiska viljeinriktningen omsätts i budgeten till ekonomiska ramar, mål och uppdrag för de olika nämndernas verksamhet de kommande åren. Budgetprocessen blir därigenom enligt verksamhetsföreträdare central för kommunens mål- och verksamhetsstyrning genom tydliggörandet av nämndernas uppdrag och förväntat resultat.

Utifrån kommunfullmäktiges budgetbeslut med anvisade ekonomiska ramar i maj månad arbetar nämnderna och förvaltningarna fram en internbudget för kommande år med plan för ytterligare tre år mellan maj och oktober. Planen för de tre åren ligger till grund för nästkommande års budgetarbete.

<sup>9, 8</sup> Källa: Planeringsförutsättningar och anvisningar för förvaltningarnas arbete inför budget 2021 med plan för 2022–2024

tet<sup>10</sup>

## Kommunens planeringsmodell för budgetarbe-



Dokumentet *Planeringsförutsättningar och anvisningar inför budget 2021* beskriver vad och när de olika momenten i budgetprocessen ska ske.

## 4.3 Beredning av budget

### 4.3.1 Planeringsförutsättningar

Budgetprocessen startar med att budgetchef tillsammans med kvalitetstrateg, ekonomidirektör chef och vice biträdande kommundirektör och HR-direktör tar fram underlag/planförutsättningar inför kommande budget med planperiod dvs. drygt ett år innan budget ska träda i kraft.

Planeringsförutsättningarna som är ett underlag till förvaltningarnas framtagande av planeringsunderlag och internbudget lämnas i slutet av november enligt fastställd tidplan.

### 4.3.2 Förvaltningarnas planeringsunderlag

Initialt i budgetprocessen träffar ekonomidirektören samtliga förvaltningschefer för att få en bild över budgetläget innan arbetet med budgeten påbörjas. Ekonomidirektör, biträdande kommundirektör och HR-direktör träffar även förvaltningarna (förvaltningschef med flera) kontinuerligt i samband med delårsrapporterna samt vid den gemensamma ledningsgrupp (Kommunledningsgrupp) under året och behandlar ekonomi, verksamhet och personalfrågor.

2020-12-16

Under november-januari och inför kommunledningsgruppens beredning av budget tar respektive förvaltning fram ett planeringsunderlag. Underlaget beskriver förändringar och utmaningar i verksamheten samt redovisning av förslag på åtgärder och omprioritering med utgångspunkt i de av kommunfullmäktige beslutade ekonomiska ramarna för innevarande år för nämnden. För dokumentation av detta finns en kommunövergripande mall framtagen.

Som en del i planeringsunderlaget ingår investeringar. Även förslag till förändringar av ramarna p.g.a. exempelvis lagkrav som inte kan finansieras inom ram ingår i planeringsunderlaget. I de fall det är stora förändringar gällande exempelvis lagkrav fångas dessa in vid uppstarten av budgetprocessen. I de fall det däremot finns nämndspecifika förslag kommer dessa in i ett senare skeende i processen dvs. när nämnder presenterar deras omvärldsbevakning.

Löpande under framtagande av kommundirektörens budgetunderlag träffar ekonomidirektör, kommundirektör och biträdande kommundirektör kommunstyrelsens ordförande och majoritetsföreträdare angående inriktning och vägval i budgetarbetet.

I kommunledningsgruppen diskuteras helheten i budgeten och förslag från respektive förvaltning lämnas till kommunledningsförvaltningen.

### Äldrenämnden

Under hösten/vintern påbörjas det interna arbetet med budget som ska börja gälla för nästkommande budgetår.

Parallellt med kommunledningsgruppens budgetprocess arbetar äldreförvaltningen med den interna budgeten. Enligt företrädare för äldrenämnden/förvaltningen är det i de underlag som presenteras för kommunens ledningsgrupp viktigt att belysa olika parametrar såsom OBS rapport, kvalitetsbrister, jämförelse med andra kommuner etc.

Under nämndmöten innan sommaren gavs enligt verksamhetsföreträdare information om nämndens förutsättningar och utmaningar samt övergripande förslag till mål och indikatorer. I förvaltningschefens förslag gavs budgetförslag samt att alla bilagor skickades ut till alla partier, även till de som ej sitter i nämnden. Grupparbete genomfördes över partigränserna för att på så sätt ge möjlighet till diskussion. Partierna uppmanades att lämna egna budgetförslag till mötet i oktober. Budgetförslaget nämndbehandlades i oktober månad.

De strategiska utvecklingsuppdragen ska införas i rambudgeten innan sommaren. Det kan även senare i budgetprocessen tillkomma egna prioriteringar från majoriteten.

Vid nämndssammanträdet i juni informerades äldrenämnden om tidplan, arbetsgång och förutsättningarna för det interna budgetarbetet utifrån att kommundirektörens förslag till ramar presenterats. Ekonomidirektören deltar vid nämndssammanträdet för att tydliggöra budgetförutsättningarna och dess bakgrund.<sup>11</sup>

Äldrenämnden får inför beslut om internbudget med plan ta del av förvaltningschefens underlag till budget för kommande år inklusive planår, förvaltningens verksamhetsplan för kommande år, personal- och kompetensförsörjningsplan, lokalförsörjningsplan, objekt-

---

<sup>11</sup> ÄN, 2020-06-17 § 67

plan, internkontrollplan samt upphandlingsplan. Äldrenämnden får presenterat för sig förvaltningens planeringsunderlag och av dessa framgår bland annat viktiga förändringar, utmaningar samt åtgärdsförslag.

### 4.3.3 Kommunledningsgruppens samt kommunledningsförvaltningens beredning

I februari, ett knappt år innan budget träder i kraft, går kommunledningsgruppen igenom förvaltningarnas planeringsunderlag, planeringsförutsättning och förbereder boksluts- och budgetdagen. Respektive förvaltningschef presenterar förvaltningens planeringsunderlag för kommunledningsgruppen.

Under februari - mars arbetar kommunledningen fram kommundirektörens underlag till budget med plan. Beredningen utgår från:

- Planeringsförutsättningarna
- Förvaltningarnas planeringsunderlag
- Boksluts- och budgetdagen
- Budget för innevarande år med plan för ytterligare tre år
- Strategiska utvecklingsuppdrag (verksamhetsmässig inriktning)

Kommundirektörens underlag till budget presenteras för strategiskt utskott och överlämnas även till de politiska partierna.

#### 4.3.3.1 Boksluts- och budgetdag

I mars månad bjuds kommunstyrelsen, nämndpresidier och förvaltningsledning m fl. in till en gemensam boksluts- och budgetdag. Vid detta tillfälle presenteras ett material som spänner över både mikro- och makroperspektivet både för kommunen som helhet men även för respektive nämnd. Nedan följer ett axplock av vad deltagarna på boksluts- och budgetdagen får ta del av:

- utveckling av budgetavvikelse, låneskuld, investeringar
- SKR:s skatteunderlagsprognos, statsbidrag
- makroperspektiv (både bakåt och framåt i tiden) avseende ekonomin i stort, skatteunderlagstillväxt, styrränta, placeringar
- mikroperspektiv, befolknings- och demografiutveckling, skatter och löner (inkl. känslighetsanalys), nettokostnadsutveckling, investeringar, finansieringsalternativ
- omvärldsspaning
- basfakta om Linköping, förväntad demografi- och befolkningsutveckling, antal födda, stadsdelar med störst befolkningstillväxt, vanligaste födelseländer per stadsdel, boendese-segregationsindex, försörjningskvot
- jämförelser över tid, detta för att underlätta förståelsen kring trender
- återkoppling kring förra årets observandum (OBS) – nulägesanalys, arbetslöshet, konjunkturresonemang, bostadsbyggande, Linköpings roll i Regionen
- utmaningar

2020-12-16

- Linköpings betydelse som arbetsmarknadsnod (ekonomisk motor)
- samarbetet med grannkommuner
- regionala processer som pågår
- den egna verksamheten i ett jämförande perspektiv
- kvalitets- och resultatjämförelser såsom KKiK<sup>12</sup>/R9<sup>13</sup>– avvikelser mot referenskostnad, legitimerade lärare, behörighet, kostnad/elev, brukarbedömning, LSS, väntetid till särskilt boende, ekonomiskt bistånd, studier/arbetsmarknad, SFI, sjukfrånvaro, förutsättningar för ledarskap, kompetensförsörjning, rekryteringsbehov, arbetsmarknadsåtgärder

Respektive nämnd presenterar utifrån nämndens perspektiv de utmaningar nämnden står inför. Vid denna presentation uppgav företrädare för verksamheten att de framhöll eventuella behov.

#### 4.3.4 Politisk beredning och beslut

När kommundirektören i mars månad avlämnar förslag till budget med plan för kommande tre år tar politiken vid budgetarbetet. Fram till i början av maj sker en politisk beredning av kommundirektörens underlag till budget.

Kommunstyrelsens ordförande har uppdraget att forma budget med den politiska majoriteten. Även oppositionen formar sitt budgetförslag med utgångspunkt i kommundirektörens lämnade budgetförslag. Kommunledningsförvaltningen stöttar de olika partierna i deras budgetarbete. I det förslag som läggs fram av majoriteten finns enligt uppgift öronmärkta poster så som politiska reformer samt en budgetreserv.

Majoriteten formar ett antal strategiska uppdrag som är en fortsättning på det politiska program som fastställdes i början av mandatperioden. Dessa kan bestå av fortsatt viljeinriktning eller utvecklingsområden som identifierats inom vissa områden. Företrädare för politiken uppgav att de strategiska uppdragen är ett av de viktigaste politiska styrmedlen som de arbetar med under mandatperioden.

Tidigare budgetberedningar har enligt företrädare för majoriteten varit mycket svåra att styra. Den nya budgetmodellen anses enklare att arbeta med och den röda tråden har blivit tydligare genom hela processen. Den nya budgetprocessen bedöms fungera bra och den ger samtliga partier samma förutsättningar att ta fram budgetförslag. Processen anses skapa mer utrymme för demokrati och politik. Dock framhölls svagheter i modellen så som att om politiken inte är aktiva och engagerar sig tillräckligt ökar risken för tjänstemannastyre. Vidare framkom att det varit oklarheter när den politiska debatten ska hållas. Majoritetens uppfattning är att den ska hållas i maj när rambudgeten beslutas av kommunfullmäktige och att internbudgetarna endast ska bekräftas av fullmäktige i november/december. Oppositionen vill däremot enligt uppgift att budgeten ska debatteras vid båda tillfällena. I den gamla budgetprocessen fanns endast ett tillfälle att debattera budget, d.v.s. i november.

---

<sup>12</sup> Kommunens kvalitet i korthet

<sup>13</sup> Jämförelse med nio kommuner; Eskilstuna, Gävle, Jönköping, Linköping, Norrköping, Uppsala, Västerås, Örebro, och Södertälje kommun

2020-12-16

Kopplat till det budgetförslag kommundirektören lämnar anser företrädare för politiken att det finns en tydlig dialog under framarbetandet av budgetförslaget.

I budgetprocessen uppgav företrädare för politiken att de fick ta del av en mängd underlag både från den egna nämnden samt för kommunen som helhet exempelvis kostnadsjämförelse med andra kommuner.

#### 4.3.4.1 Politiskt inflytande

##### Kommunstyrelsen

Kommundirektören och ekonomidirektör har kontinuerliga kontakter med politiken. På så sätt anses den politiska viljan fångas upp under årets gång och tas enligt uppgift med in i budgetprocessen.

Företrädare för verksamheten uppgav att det ansåg att det finns en bred förankring till de förtroendevalda. Bland annat genom den årliga bokslut- och budgetdagen där ledamöter från kommunstyrelsen och samtliga nämndpresidier deltar.

Ekonomidirektören träffar samtliga partigrupper för att gå igenom budgetförutsättningar samt för genomgång av budgetförslag. Ekonomidirektören stämmer kontinuerligt av med kommunstyrelsens ordförande under budgetprocessens gång. När kommundirektören lämnar förslag på budget träffar ekonomidirektören partigrupperna för att ge dem djupare information. De partier som önskar lägga fram alternativ budget får hjälp av kommunledningsförvaltningen. Därutöver har enligt verksamhetsföreträdare biträdande kommundirektör, kommundirektör och ekonomidirektör en strukturerad dialog med majoriteten under budgetens framtagande. Ekonomidirektören anser att det finns en öppenhet och transparens som genomsyrar hela budgetprocessen.

Kommundirektören lägger fram ett underlag med förslag till budget vilket politiken har möjlighet att ändra på. Inför budget 2021 med plan 2022–2024 ändrades enligt uppgift en del från kommundirektörens budget. Exempel på förändring av lämnat budgetförslaget kunde enligt företrädare för politiken vara att budget inte hunnit förankras eller att det inte fanns samsyn i alliansen. I och med den pågående pandemin framkom att det blivit snäva tidsramar i budgetprocessen.

Det strategiska utskottet tar beslut om budget och plan innan förslaget skickas till kommunstyrelsen och därefter vidare till kommunfullmäktige för beslut.

Vid intervjuer framkom att det generellt upplevdes att fritidspolitiker inte alltid har tillräckliga kunskaper i budgetprocessen.

##### Äldrenämnden

Nämnden får enligt uppgift ta del av en stor mängd underlag och dokumentation i samband med att internbudgeten ska fastställas under hösten. Nämnden har innan sommaren fått ta del av de förutsättningar som ligger till grund för nästa års budgetarbete på en kommunövergripande nivå.

Att se till det politiska inflytandet i budgetprocessen menade företrädare för majoriteten ligger på nämndsordförande. Äldrenämnden hade bland annat en workshop där det gavs möjlighet att ställa frågor kring och förstå budgetförslaget. I juni återkopplade nämndsordförande budgetförslaget till alliansens politiker.

2020-12-16

Äldrenämnden får presenterat till sig de strukturella förändringar som förvaltningen ser framåt i tiden. Nämnden uppges kunna ta tuffa beslut och prioriteringar exempelvis gällande kompetensförsörjning.

Nämndsordförande sitter även i kommunstyrelsen vilket denne ansåg var bra då denne ständigt får till sig helhetsbilden.

De planeringsunderlag som presenteras nämndbehandlas inte.

#### 4.3.5 Internbudget och verksamhetsplan

Utifrån inriktning som angivits i budgeten ska nämnderna under maj-oktober utarbeta en internbudget som redovisar hur nämnderna ska uppnå det som angivits i kommunens budget. I internbudgeten som lämnas i oktober ska nämnden ange nämndmål, nämndindikatorer och målvärden för nämndens ansvarsområden och bidra till de kommunövergripande målen i respektive målområde. I den interna budgetprocessen ska nedan beskrivna dokument/bilagor upprättas och godkännas av nämnden:

- 10 årig investeringsplan (gäller endast de nämnder som har mer omfattande investeringsvolym)
- Internkontrollplan
- Plan för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av kommunala och privata utförare
- Förvaltningens verksamhetsplan
- Upphandlingsplan
- 10-årig lokalförsörjningsplan
- Objektsplan (PM3)
- Personal- och kompetensförsörjningsplan

Kommunstyrelsen och äldrenämnden har båda beslutat om internbudget med plan inklusive samtliga bilagor.<sup>14</sup>

Vid konflikt mellan mål och medel gäller medlen. Därmed ska exempelvis de strategiska uppdragen finansieras inom ram.

Kommunledningsförvaltningen stämmer av budget med respektive förvaltning innan förslag på budget lämnas till nämnderna.

#### Äldrenämnden

Äldrenämnden har inför budget 2021 med plan tagit del av följande dokument:

- Förvaltningschefens underlag till internbudget för 2021 med plan 2022–2024
- Förvaltningens verksamhetsplan 2021
- Personal- och kompetensförsörjningsplan 2020 med plan för 2021–2028
- Lokalförsörjningsplaner 2021

<sup>14</sup> KS 2019-10-22 § 315, Dnr KS 2019–519 samt ÄN 2020-10-22

2020-12-16

- Objektplan 2021
- Upphandlingsplan 2021
- Internkontrollplan 2021

Utifrån den tilldelade ramen arbetar förvaltningarna fram förvaltningschefens underlag till budget. Förslaget skickas ut till respektive parti som på så sätt får möjlighet att inkomma med förslag på justeringar och prioriteringar. Enligt uppgift har det inkommit synpunkter dock inte så aktivt.

Initialt var det ett omfattande arbete att ta fram de bilagor och planer kommunfullmäktige beslutat om, nu sker endast årliga revideringar. Företrädare för verksamheten uppgav att dessa bilagor och planer var tydliga dokument där det också blir tydligt vad som ska gälla samt att de borgar för ett bra sätt att tänka på i budgetprocessen. Arbetet i budgetprocessen anses nu blir mer strukturerat.

#### 4.3.6 Resursfördelning

##### Kommunstyrelsen

Kommunen använder sig av en övergripande modell för resursfördelning. Modellen är kopplad mot demografiska förändringar för verksamheter där populationen för respektive "ersättningsgrupp" är så stor att enhetliga ersättningsschabloner med enkelhet kan användas och efterfrågan av verksamhet har ett starkt och tydligt samband med åldersdemografien. Modellen för resursfördelning för demografiska förändringar bygger på kostnadsutjämnningen mellan Sveriges kommuner.

De verksamhetsområden som uppfyller kriterier för att tilldelas medel utifrån demografi-modellen är; förskola, fritidshem, grundskola, gymnasieskola, samt inom äldreomsorgen.

Det finns en framräknad "prislapp" per folkbokförd kommuninvånare i respektive ålder/åldersintervall för de som uppfyller kriterierna i demografimodellen. I ersättningsbeloppet ingår verksamhet inklusive lokaler. Utgångspunkt för resursfördelningsmodellens ersättningsbelopp är kommunens "prislappar" i kostnadsutjämnningssystemet. Från respektive års prislapp per folkbokförd kommuninvånare i respektive ålder/åldersintervall dras s.k. overheadkostnad (kommunövergripande administration) enligt senaste räkenskapssammandrag. Detta eftersom dessa kostnader ligger utanför resursfördelningen och finansieras av andra budgetmedel. Därutöver dras 15 procent från prislappar för åldersintervaller från 65 år och uppåt och 2 procent från prislapp för 16–18-åringar. Detta motiveras av kommunens rådande och historiska avvikelser mot den s.k. referenskostnaden (d.v.s. Linköping har lägre kostnader för äldreomsorg och gymnasieskola än förväntat utefter kommunens strukturvariabler). Uppskattning har även gjorts framåt och avdragen har lagts på en nivå för att nå långsiktig hållbarhet. För åldersintervaller upp till 15 år görs ingen justering av prislappen då förskola/fritidshem/grundskola sammantaget historiskt inte avvikit nämnvärt från referenskostnaden.

Budgetering sker utifrån prognostiserad medelfolkmängd, antal kommuninvånare den 1 januari respektive år samt kommande år, i respektive ålder/åldersintervall. Detta för att ta hänsyn till årets befolkningsökning samt förändringar i skolans läsårs. Det är befolkningsprognosen som tas fram i mars och som utgör underlag i budgeten som används. Justering av budgetramar görs inför ny budget- och planperiod utifrån ny befolkningspro-



2020-12-16

gnos. Avstämning sker mot medelvärdet av faktiskt antal folkbokförda kommuninvånare per den 31 mars och den 30 september. Detta för att fånga den faktiska förändringen i invånarantalet och få en rättvisande bild av förändringarna i verksamheterna, såsom förändringar i skolans terminer/läsår. Justering sker vid årets slut.

Resursfördelningsmodellen överensstämmer enligt verksamhetsföreträdare med kommunens styrmodell beträffande decentralisering och kommunens budgetprocess med mer rambudgetering och mindre detaljbudgetering.

#### Äldrenämnden

Då äldrenämndens verksamheter berörs av den s.k. demografiersättningen erhålls ökade medel kopplat till demografiutvecklingen. Vid intervju framkom att det finns ett "spel" om pengarna mellan nämnderna och då äldrenämnden inte varit i behov av att använda alla tillskjutna medel (utöver rambudgeten) under de senaste åren har medlen lämnats tillbaka och/eller "lånats ut" till andra nämnder som varit i behov av extra resurser.

När stora enheter såsom vårdboenden byggs kan det uppstå överskott före och underskott efter att den stora enheten tas drift. Detta måste beaktas i den nämndinterna budgeten. Eventuella överskott kan inte användas till nivåhöjande kostnader, kostandena bör särredovisas som egen post.

Inom respektive nämnd ska egna nämndinterna resursfördelningsmodeller finnas enligt fastslagen *Riktlinjer för resursfördelning*. Vi har inom ramen för denna granskning inte tagit del av någon nämndspecifik resursfördelningsmodell för äldrenämnden. Däremot framkom att budgetering sker utifrån föregående års utfall anpassat till planerade/förväntade förändringar så som nyöppnande av boende.

### 4.3.7 Bedömning – Budgetprocess

Vår bedömning är att det finns en gedigen mängd adekvata underlag avseende budget och mål som sträcker sig både över mikro- och makroperspektivet för kommunen som helhet men även för respektive nämnd (KL 26–34 §§ 5 kap.). Dessa presenteras för de styrande vid boksluts- och budgetdagen, dock är dessa underlag inte formellt beslutade.

Efter överlämnande av kommundirektörens underlag till budget med plan vilket sker i mars månad tar de styrande vid i budgetarbetet. Vi anser att kommunstyrelsen kommer in för sent i budgetarbetet och menar att de styrande bör ta ett större ansvar initialt i budgetprocessen. Detta genom att, utöver majoritetens politiska program, peka ut riktning, vad de styrande vill satsa på/inte satsa på etc. innan budgetprocessen för kommande år med plan påbörjas. Genom att kommunstyrelsen kommer in sent i budgetprocessen finns det en risk för tjänstemannastyrning samt att det ger politiken möjlighet att inte behöva vara aktiva i budgetarbetet.

Vår bedömning är att de styrande i äldrenämnden (vi utesluter inte att detta gäller samtliga nämnder i kommunen) inte får möjlighet att påverka den kommunövergripande budgeten på ett tillfredställande sätt. Nämnden får efter beslut i kommunstyrelsen/kommunfullmäktige vetskap om tilldelad budget för kommande år. Dock deltar förvaltningscheferna i det kommunövergripande budgetarbetet som leder fram till kommundirektörens underlag till budget med plan. Genom att inte involvera politiken i ett tidigare skeende

2020-12-16

finns det risk för tjänstemannastyrning och politikens styrning över mål och budget kan därmed bli passiv.

Med en växande befolkning ökar med stor sannolikhet merparten av de tjänster en kommun tillhandahåller exempelvis infrastruktur, anläggningar för fritidsaktiviteter, vatten- och avlopp, försörjningsstöd etc. Dessa ingår inte i den demografimodell (resursfördelningsmodell) som används idag. Vår bedömning är att demografiersättningsmodellen inte är relevant utifrån aktuella förutsättningar då den "rakt av" fördelar medel utifrån populationsökningen/minskningen till enbart vissa nämnder. För äldrenämnden har det betytt att det tilldelats mer medel än behov som funnits vid tillfället för tilldelning. Äldrenämnden har inte behövt de tilldelade medlen nu men kommer möjligen att behöva dessa medel över tid då det eventuellt kan finnas behov av exempelvis utökade boendeplatser.

Äldrenämnden har inte någon nämndspecifik resursfördelningsmodell vilket *Riktlinjer för resursfördelning* stipulerar ska finnas. Däremot framkom vid intervjuer att budgetering sker utifrån föregående års utfall. Om budgetering sker utifrån utfall ges inga incitament att bedriva verksamheten kostnadseffektivt, vilket *Reglementet för Linköpings kommun* fastslagit ska göras, och då nämnden har en tilltagen budget (bland annat genom årlig tilldelning från demografimodellen) kan detta indikera att verksamheten inte bedrivs kostnadseffektivt. Vi bedömning är att budgetering inte ska ske utifrån utfall, budgetering bör ske utifrån de behov som finns och förutsägs finnas framöver.

#### 4.4 Mål- och verksamhetsstyrning

Mål- och verksamhetsstyrningen ska stödja verksamheternas arbete med att nyttja resurserna effektivt och att tillhandahålla tjänster med god kvalitet. Kommunfullmäktige beslutar om majoritetens politiska program som beskriver den politiska majoritetens viljeinriktning. Utifrån programmet, kommunens uppdrag och förutsättningar fattar kommunfullmäktige beslut om kommunövergripande mål som är utgångspunkten när nämnderna skapar sina egna nämndmål och internbudget.

Uppföljningen ska visa måluppfyllelse för både nämnder och kommunen som helhet. Uppföljningen ska innehålla en analys över sambanden mellan vidtagna åtgärder och uppnådda resultat samt vilka förbättringsåtgärder som verksamheten planerar för kommande år. Genom uppföljning utifrån mål och resultat kan slutsatser dras för att förändra, förnya och förbättra kommunens verksamhet.

##### *Kommunövergripande mål*

I mål- och verksamhetsstyrningen formuleras prioriterade kommunövergripande mål inom fem målområden: samhälle, medborgare, ekonomi, verksamhet och medarbetare. Modellen för mål- och verksamhetsstyrning innebär att det finns en tydlig målkedja, från de kommunövergripande målen som fastställs av kommunfullmäktige och nämndmål till de aktiviteter som genomförs i verksamheterna. Styrning ska säkerställa att de kommunövergripande målen uppfylls, oavsett om verksamheten drivs i egen regi eller extern regi.

### *Strategiska utvecklingsuppdrag*

Strategiska utvecklingsuppdrag är särskilda uppdrag som nämnderna ska arbeta med under budgetperioden. De strategiska utvecklingsuppdragen har två karaktärer, dels utredningsuppdrag som ska återrapporteras till kommunstyrelsen och dels åtgärdsuppdrag där konkreta åtgärder i enlighet med uppdragen ska inarbetas i nämndernas internbudgetar och förvaltningarnas verksamhetsplaner genom nämndmål och förvaltningarnas aktiviteter. Uppdragen följs upp i delårsrapport och årsredovisning.

### *Prioriterade styrdokument*

Politiska styrdokument utgör tillsammans med kommunens uppdrag och politisk viljeinriktning grunden för planeringen av budgetåret. Prioriterade styrdokument är styrdokument som nämnderna särskilt ska prioritera under budgetperioden.

Syftet med de prioriterade styrande dokumenten är enligt verksamhetsföreträdare att ur ett politiskt perspektiv kunna lyfta fram vad de styrande anser vara viktiga för den kommande budgetår/period.

### *Nämndernas mål*

Nämnderna ska ha nämndmål som leder till att styrdokumentens viljeinriktning, de kommunövergripande målen som berör nämnden, strategiska utvecklingsuppdrag och nämndens uppdrag enligt reglementet uppfylls/verkställs. Nämndmål beslutas av styrelse och nämnder i målområdena samhälle, medborgare, ekonomi och verksamhet. Utifrån rollen som arbetsgivare beslutar kommunstyrelsen om nämndmål för samtliga nämnder i målområdet medarbetare.

## **4.4.1 Måluppfyllelse**

### *Kommunstyrelsen*

Enligt reglementet för Linköpings kommun framgår att de politiska företrädarna bl.a. ska besluta om mål och inriktning på kort och på lång sikt, fördela resurser och följa upp resultat i förhållande till de uppsatta målen. Vid intervjuer framkommer att det är av vikt att se till målen över flera år och inte endast det innevarande året då bl.a. de kommunövergripande målen sträcker sig över en längre tidshorisont. Enligt intervjuade finns det exempelvis ingen "trappa" som kan ge indikationer på vad som har genomförts eller kommer att genomföras för att nå måluppfyllelse. Det sker en årlig uppföljning av indikatorer och de strategiska utvecklingsuppdragen.

Det framkommer även att det finns diskussioner i de fall det kommer till ett läge där det finns insikt att samtliga mål inte kommer uppnås. Det finns samtidigt en vetskap och förståelse kring att somliga mål som är uppsatta sträcker sig över en lång tidshorisont och kommer kräva ett långt ihållande arbete över tid.

Det har förts resonemang och informella resultatdialoger mellan kommunledningen, kommundirektör och biträdande kommundirektör kring att bedöma målen på ett likartat sätt för att kunna jämföra dessa över tid. Under 2021 kommer enligt uppgift en genomlysning av förvaltningsorganisationen att äga rum då det också anses vara en möjlig orsak till låg måluppfyllelse.

2020-12-16

## Äldrenämnden

Inom äldrenämnden har diskussioner förts kring målsättning och om målsättningen ska baseras på en säker måluppfyllelse eller utveckling framåt. Det upplevs finnas en samsyn inom nämnden att målen ska fastställas över längre tid och bidra till en utveckling framåt. Däremot finns det förbättringspotential i att utveckla mätinstrument för att följa upp och väga målen. Det upplevs samtidigt finnas behov av att få en mer frekvent återkoppling gällande målens utveckling och vid behov vidta åtgärder löpande.

I de fall då måluppfyllelse inte är god sker diskussioner inom nämnden kring vilka åtgärder och prioriteringar som behöver vidtas för att nå måluppfyllelse. Vidare framkom i intervjuer att det finns en problematik utifrån att nämnden som helhet inte upplevs ha tillräckliga kunskaper kring nämndens verksamhetsområde. Det upplevs även finnas en medvetenhet om risken att ålägga för mycket ansvar och befogenheter på tjänstepersoner i mål och budgetarbetet. Detta då det kan uppstå problem vid att förankring av förslag till mål och budget utifrån att kunskapsnivåerna mellan tjänstepersoner och nämnden skiljer sig åt, vilket i sin tur kräver ett säkerställande av att skapa förståelse och förankring i nämnden.

Samtidigt som det upplevs finnas en farhåga gällande hur mycket ansvar och befogenheter som kan läggas på tjänstepersoner att ta fram förslag i mål och budgetarbetet. Detta då det kräver att anpassning sker utifrån nämndens samlade kunskapsnivå för att säkerställa förståelse och förankring.

### 4.4.1.1 *Strategiska utvecklingsuppdrag samt uppfyllelse av mål*

Nedan framställs måluppfyllelsen och de strategiska utvecklingsuppdragen baserat på delårsrapporter och uppföljning av verksamhetsplan per 30 april 2019, 31 augusti 2019 samt årsredovisning och verksamhetsberättelse per 31 december 2019.

#### *Kommunfullmäktige*

Av kommunfullmäktiges 15 kommunövergripande mål bedöms sex som uppfyllda och nio som delvis uppfyllda. Den samlade bedömningen av de kommunövergripande målen är att de verksamhetsmässiga målen bidrar till en god ekonomisk hushållning.

Vid intervju framkom att det förs en diskussion gällande målen och dess status via regelbundna uppföljningar. I de fall då det kan urskiljas en utveckling åt fel håll förs ett resonemang kring aktiviteter som bör vidtas för att vända på utvecklingen. Detta har bl.a. skett under innevarande år där indikatorer på målen haft en utveckling åt fel håll kopplat till Covid-19 pandemin.

Av kommunfullmäktiges nio kommungemensamma strategiska utvecklingsuppdrag bedöms samtliga som genomförda under året. Nämnderna har i sina verksamhetsberättelser redovisat vidtagna och pågående åtgärder.

#### *Kommunstyrelsen*

Kommunstyrelsen har 21 mål för budgetåret, per 30 april 2019 har 17 av 21 mål följts upp. Av de fyra mål som inte följts upp framgår att målavstämning görs i kommunens delårsrapport. Av de totalt 41 nämndsindikatorerna är endast nio av dessa uppmätta per sista april. I delårsrapporten per 31 augusti 2019 framgår att samma fyra mål som inte

2020-12-16

är uppföljda per sista april inte heller är uppföljda i delårsrapporten per 31 augusti. Av de totalt 41 nämndsindikatorerna är endast 11 uppföljda per sista augusti 2019, vi noterar här att indikatorerna antingen helt saknar uppgifter eller inte är uppmätta.

Sett till årsredovisningen och verksamhetsberättelsen per 31 december 2019 uppges 11 nämndmål ha uppnåtts vid året slut, nio av dessa visar på en positiv utveckling och att nämndmålen delvis har uppnåtts. Nämndmålet gällande god finansiell ställning har inte bedömts i kommunstyrelsens verksamhetsberättelse däremot har planerade aktiviteter inom området genomförts. Den samlade bedömningen är att kommunstyrelsen påvisar en relativt god måluppfyllelse och att planerade aktiviteter genomförts enligt verksamhetsplanen. Det finns beskrivet vilka resultat som bidragit till utveckling av måluppfyllelse samt uppföljning av nämndindikatorer. Vi kan däremot inte se i nämndens verksamhetsplan att det framkommer vilka förbättringsåtgärder som verksamheten planerar för kommande år utifrån resultatet kring måluppfyllelsen.

Av kommunstyrelsens 12 strategiska utvecklingsuppdrag är nio genomförda per den 31 december 2019. De tre resterande pågående uppdragen kommer enligt uppgift att genomföras och återrapporteras under 2020.

#### *Äldrenämnden*

Äldrenämnden har 15 mål för budgetåret, per 30 april 2019 förväntar nämnden att sex av 15 mål uppnås, de resterande nio målen förväntas delvis uppnås. Av de totalt 37 nämndsindikatorerna är 21 av dessa uppmätta per sista april. I delårsrapporten per 31 augusti 2019 framgår att 10 av de 15 målen förväntas uppnås, de resterande fem målen förväntas delvis uppnås. Av de totalt 37 nämndsindikatorerna är 23 av dessa uppföljda per sista augusti 2019, vi noterar att det framgår att vissa indikatorer inte är mätbara eller helt saknar uppgifter.

Sett till årsredovisningen och verksamhetsberättelsen per 31 december 2019 har 11 av nämndens 15 mål uppnåtts, de fyra återstående målen har delvis uppnåtts per sista december 2019. Det finns beskrivet vilka resultat som bidragit till utveckling av måluppfyllelse samt uppföljning av nämndindikatorer. Vi kan däremot inte se i nämndens verksamhetsplan att det framkommer vilka förbättringsåtgärder som verksamheten planerar för kommande år utifrån resultatet kring måluppfyllelsen.

Av äldrenämndens 12 strategiska utvecklingsuppdrag är åtta genomförda per den 31 december 2019. De fyra resterande är pågående uppdrag som enligt uppgift kommer att genomföras och återrapporteras under 2020. Av de tolv strategiska utvecklingsuppdrag utgjorde nio av dessa kammungemensamma uppdrag där sex av de nio uppdragen uppnåddes. De resterande tre uppdragen var nämndspecifika uppdrag där två av tre mål uppnåddes.

#### **4.4.1.2 Mål kopplat till budget**

Det är upp till varje nämnd att utifrån den uppsatta och tilldelade budgetramen formulera målen. Enligt företrädare för majoriteten är det även utifrån varje mandatperiod viktigt att se till rimligheten vid målsättningar och måluppbyggnader utifrån de ekonomiska förutsättningar som finns. Resurserna styrs enligt uppgift inte om för att nå måluppfyllelse utan det är upp till respektive nämnd att genomföra prioriteringar utifrån given budgetram.

Däremot kan det finnas resurser i form av medel eller ekonomiska satsningar utifrån de strategiska utvecklingsuppdragen som fastställs.

#### 4.4.2 Ledningssystem

Det framkommer vid intervjuer att det inte finns ett IT-baserat ledningssystem där samtliga delar i budgetprocessen ingår. Enligt uppgift har det varit ett aktivt val att inte införa ett IT-baserat ledningssystem då upplevelsen är att det kräver mycket resurser. I nuläget används word-dokument. Enligt verksamhetsföreträdare kan det finnas fördelar med att använda sig av IT-baserade system då dessa kan bidra till att visualisera processen på ett bättre sätt. Däremot kan det innebära att det blir mycket administration och handpåläggning kring sådana system.

#### 4.4.3 Bedömning – Mål och verksamhetsstyrning

Vi kan konstatera att mål- och verksamhetsstyrningen ska stödja verksamheternas arbete med att nyttja resurserna effektivt och att tillhandahålla tjänster med god kvalitet. Det är majoritetens politiska program som utgör grunden för de kommunövergripande målen som även är utgångspunkten när nämnderna skapar sina egna mål och budget.

Vi bedömer att det i verksamhetsberättelserna finns en tydlig uppföljning av merparten av målen däremot bedömer vi att detta inte sker kontinuerligt och löpande under året. Av reglementet framkommer att nämnder och styrelse ska besluta om mål och inriktning på kort och lång sikt. Det har däremot framkommit vid intervjuer att det inte finns någon stegvis bedömning av mål (delmål) som sträcker sig över mandatperioden och/eller över längre tid. Vi konstaterar även att det för kommunstyrelsen finns fyra mål som inte mäts löpande under året. Vidare konstaterar vi att det för såväl kommunstyrelsen som äldre-nämnden finns både nämndsindikatorer samt strategiska utvecklingsuppdrag som inte följs upp löpande under året, somliga inte heller per 31 december.

Baserat på delårsrapporter per 30 april och 31 augusti, uppföljning av verksamhetsplaner, årsredovisning, verksamhetsberättelse och intervjuer bedömer vi att såväl kommunstyrelsen som äldre-nämnden saknar möjlighet att vidta åtgärder löpande under året. Vi bedömer inte heller att nämnd och styrelse inte följer reglementet i och med att fastställandet av mål och inriktning inte sker med två perspektiv, d.v.s. lång och kort sikt. Då kontinuerlig uppföljning av samtliga mål inte äger rum dels utifrån att somliga mål sträcker sig över en längre tidsperiod, konstaterar vi att det finns behov av att erhålla en mer frekvent återkoppling gällande målutveckling för att kunna vidta löpande åtgärder vid behov.

Vidare konstaterar vi att nämndspecifika mål fastställs utifrån given budgetram. Vi bedömer att det finns en koppling mellan mål och de strategiska utvecklingsuppdragen. Vi kan däremot inte se att det finns en tydlig koppling mellan mål och uppdrag kontra budget. Detta då det är tydligt att det är de ekonomiska förutsättningarna som styr målarbetet och således också sätter ambitionsnivån vilket medför att nämnder och styrelse behöver genomföra prioriteringar utifrån given budgetram.

## 5 Slutsats, svar på revisionsfrågorna samt rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen delvis bedriver ett ändamålsenligt arbete vad gäller beredning av kommunens budget. Bedömningen baserar vi på att det, utöver majoritetens politiska program, saknas ett formellt forum/beslut eller dyl. där de styrande tar ut riktningen - vad de styrande vill satsa på/inte satsa på etc. innan budgetprocessen för kommande år med plan påbörjas. Genom att de styrande kommer in sent i budgetprocessen finns det risk för tjänstemannastyrning samt att det inte ger politiken möjlighet att vara aktiva i budgetarbetet.

Kommunstyrelsen följer kommunens styrdokument däremot bedömer vi att budgeten inte fullt ut är ett fungerande styrinstrument. Detta eftersom den resursfördelningsmodell som används inte inkluderar samtliga verksamheter i kommunen och att verksamheter som inte är i behov av resurser tilldelas medel.

### 5.1 Svar på revisionsfrågorna

Nedan besvaras respektive granskningsfråga kortfattat i text och tabellform. För utförligare svar hänvisas till rapporten i sin helhet.

### 5.1.1 Kommunstyrelsen

Revisionsfråga	Kommentar
Är budgetprocessen kopplad till kommunens styrmodell?	Ja
Säkerställer budgetprocessen ett politiskt inflytande?	Delvis, de styrande kommer in sent i budgetprocessen.
Finns det en tydlig koppling mellan mål, uppdrag och budget?	Nej
Följs gällande lagar och regler samt finns det tydliga styrande- och stödjande styrdokument avseende budgetprocessen och efterlevs dessa?	Ja
Hur ser kommunens övergripande resursfördelningsmodell ut? Är den relevanta utifrån aktuella förutsättningar?	Linköping använder sig av resursfördelning utifrån demografiska förändringar. Dessa är ej relevanta utifrån förutsättningarna.
Vilka underlag presenteras vid framtagandet av budgeten och är dessa underlag adekvata underlag för budgetprocessen?	Det finns adekvata underlag för budgetprocessen som sträcker sig både över mikro- och makroperspektivet för kommunen som helhet men även för respektive nämnd (se avsnitt 4.3.5).
Finns det tillämpade styrdokument och rutiner för budgetprocessen för investeringar och exploatering?	Nej

#### *Är budgetprocessen kopplad till kommunens styrmodell?*

Vår bedömning är att budgetprocessen är kopplad till kommunens styrmodell (*Reglemente för Linköpings kommun*). Det finns en tydlig koppling mellan *Reglemente för Linköpings kommun* (där kommunens styrmodell ingår) och de styrande- och stödjande dokument som föreligger budgetprocessen.

#### *Säkerställer budgetprocessen ett politiskt inflytande?*

Budgetprocessen säkerställer till viss del ett politiskt inflytande. Vår bedömning är att de styrande kommer in sent i budgetprocessen och att det, utöver majoritetens politiska program, saknas ett formellt forum/beslut eller dyl. där de styrande tar ut riktningen, vad de styrande vill satsa på/inte satsa på etc. innan budgetprocessen för kommande år med plan påbörjas. Vår bedömning är att ett beslut av denna karaktär skulle ge möjligheter



2020-12-16

för den politiska församlingen att vara aktiv i budgetarbetet, stärka det politiska inflytandet och minska risken tjänstemannastyrning.

Vidare är vår bedömning är att de styrande i äldrenämnden (vi utesluter inte att detta gäller samtliga nämnder i kommunen) inte får möjlighet att påverka den kommunövergripande budgeten på ett tillfredställande sätt. Nämnden får efter beslut i kommunstyrelsen/kommunfullmäktige vetskap om tilldelad budget för kommande år. Genom att inte involvera politiken i ett tidigare skeende finns det risk för tjänstemannastyrning och politikens styrning över mål och budget kan därmed bli passiv.

Vi ser positivt på att kommunfullmäktige beslutar om samtliga nämnder/styrelsens internbudget då det ger en förståelse och insikt för samtliga nämnder/styrelsens förutsättningar.

#### *Finns det en tydlig koppling mellan mål, uppdrag och budget?*

Vi konstaterar att nämndspecifika mål fastställs utifrån given budgetram. Vi bedömer att det finns en koppling mellan mål och de strategiska utvecklingsuppgraden. Vi kan däremot inte se att det finns en tydlig koppling mellan mål och uppdrag kontra budget. Detta då det är tydligt att det är de ekonomiska förutsättningarna som styr målarbetet och således också sätter ambitionsnivån vilket medför att nämnder och styrelse behöver genomföra prioriteringar utifrån given budgetram.

#### *Följs gällande lagar och regler samt finns det tydliga styrande- och stödande styrdokument avseende budgetprocessen och efterlevs dessa?*

Vår bedömning är att Linköpings kommun uppfyller kommunallagens krav (KL 11 kap.) på vad budget ska innehålla och sträcker sig längre än de tre år lagen kräver. Budget och plan är för kommande fyra år. Kopplat till god ekonomisk hushållning (KL kap. 11 § 1) finns omfattande och adekvata mål.

Vår sammanfattande bedömning gällande de styrande- och stödande dokument som finns kopplat till budgetprocessen är till stor del är tydliga, adekvata och ändamålsenliga. Däremot saknar vi tydliga styrande- och stödande dokument kopplat till exploatering/investering.

Vidare bedömer vi att de styrande dokumenten efterlevs och att de stödande dokumenten kopplat till budgetprocessen efterlevs till stor del. Dock bör säkerställas att kommunfullmäktiges *Anvisningar till förvaltningarnas arbete med internbudget och med plan* efterlevs då vi inte kan finna att kommundirektören godkänt förvaltningarnas verksamhetsplaner i enlighet med givna anvisningar.

#### *Hur ser kommunens övergripande resursfördelningsmodell ut? Är den relevanta utifrån aktuella förutsättningar?*

Med en växande befolkning ökar med stor sannolikhet merparten av de tjänster en kommun tillhandahåller exempelvis infrastruktur, anläggningar för fritidsaktiviteter, vatten- och avlopp, försörjningsstöd etc. Dessa ingår inte i den demografimodell (resursfördelningsmodell) som används idag. Vår bedömning är att demografiersättningsmodellen inte är relevant utifrån aktuella förutsättningar då den "rakt av" fördelar medel utifrån populationsökningen/minskningen till enbart vissa nämnder. För äldrenämnden har det betytt att det tilldelats mer medel än behov som funnits vid tillfället för tilldelning. Äldre-

2020-12-16

nämnden har inte behövt de tilldelade medlen nu men kommer möjligen att behöva dessa medel över tid då det eventuellt kan finnas behov av exempelvis utökade boendeplatser.

*Vilka underlag presenteras vid framtagandet av budgeten och är dessa underlag adekvata underlag för budgetprocessen?*

Vår bedömning är att det finns en gedigen mängd adekvata underlag för beredning (KL 5 kap. 26–34 §§) av budget och mål som sträcker sig både över mikro- och makroperspektivet för kommunen som helhet men även för respektive nämnd. Bland annat presenteras följande:

- utveckling av budgetavvikelse, låneskuld, investeringar
- makroperspektiv (både bakåt och framåt i tiden) avseende ekonomin i stort, skatteunderlagstillväxt, styrränta, placeringar
- mikroperspektiv, befolknings- och demografiutveckling, skatter och löner (inkl. känslighetsanalys), nettokostnadsutveckling, investeringar, finansieringsalternativ
- omvärldsspaning
- basfakta om Linköping, förväntad demografisk- och befolkningsutveckling, antal föda, stadsdelar med störst befolkningstillväxt, vanligaste födelseländer per stadsdel, boendeseigrationsindex, försörjningskvot
- jämförelser över tid, detta för att underlätta förståelsen kring trender
- återkoppling kring förra årets observandum (OBS) – nulägesanalys, arbetslöshet, konjunkturresonemang, bostadsbyggande, Linköpings roll i Regionen
- den egna verksamheten i ett jämförande perspektiv
- kvalitets- och resultatjämförelser så som KKiK/R9.

Dessa och mer därtill presenteras för de styrande vid boksluts- och budgetdagen, dock är dessa underlag inte formellt beslutade.

*Finns det tillämpade styrdokument och rutiner för budgetprocessen för investeringar och exploatering?*

Vi har inom ramen för denna granskning inte tagit del av några tydliga styrande- och stödande dokument kopplat till exploatering/investering. Vår bedömning är därför att investeringar och exploatering bör tydliggöras och få ett större fokus i budgetprocessen. Investeringarna i kommunen uppgår i genomsnitt till 700 mnkr per år kommande fyra år, nettoinvesteringarna har kraftigt överstigit avskrivningskostnaderna och Linköping står inför fortsatta ökande investeringar. Med anledning av detta menar vi att exploateringarna/investeringarna bör behandlas explicit under budgetprocessens gång.

Vår uppfattning är att det idag inte fokuseras desto mer på investeringsprocessen. Vid intervju framkom att investeringarna "blir det de blir". Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att tydliggöra exploateringarna och investeringarna i budgetprocessen.

## 5.1.2 Äldrenämnden

Revisionsfråga	Kommentar
Hur ser äldrenämndens resursfördelningsmodell ut? Är den relevanta utifrån aktuella förutsättningar?	Använder ingen resursfördelningsmodell.
Vilka underlag presenteras vid framtagandet av budgeten och är dessa underlag adekvata underlag för budgetprocessen?	Det finns adekvata underlag för den interna budgetprocessen (se avsnitt 4.3.5).

### *Hur ser äldrenämndens resursfördelningsmodell ut? Är den relevanta utifrån aktuella förutsättningar?*

Äldrenämnden har inte någon nämndspecifik resursfördelningsmodell vilket *Riktlinjer för resursfördelning* stipulerar ska finnas. Däremot framkom vid intervjuer att budgetering sker utifrån föregående års utfall. Om budgetering sker utifrån utfall ges inga incitament att bedriva verksamheten kostnadseffektivt, vilket *Reglementet för Linköpings kommun* fastslagit ska göras, och då nämnden har en tilltagen budget (bland annat genom årlig tilldelning från demografimodellen) kan detta indikera att verksamheten inte bedrivs kostnadseffektivt. Vår bedömning är att budgetering inte ska ske utifrån utfall, budgetering bör ske utifrån de behov som finns och förutsägs finnas framöver.

### *Vilka underlag presenteras vid framtagandet av budgeten och är dessa underlag adekvata underlag för budgetprocessen?*

Nämnden har på en kommunövergripande nivå innan sommaren fått ta del av de förutsättningar som ligger till grund för nästa års internbudget.

Vår uppfattning är att de styrande i äldrenämnden inte får möjlighet att påverka den kommunövergripande budgeten på ett tillfredställande sätt. Däremot deltar förvaltningscheferna i det kommunövergripande budgetarbetet som leder fram till kommundirektörens förslag till budget med plan. Genom att inte involvera politiken i ett tidigare skeende finns det risk för tjänstemannastyrning och politikens styrning över mål och budget kan därmed bli passiv.

Äldrenämnden har inför internbudget 2021 med plan fått ta del av följande dokument:

- Förvaltningschefens underlag till internbudget för 2021 med plan 2022–2024
- Förvaltningens verksamhetsplan 2021
- Personal- och kompetensförsörjningsplan 2020 med plan för 2021–2028
- Lokalförsörjningsplaner 2021
- Objektplan 2021
- Upphandlingsplan 2021
- Internkontrollplan 2021

Planeringsunderlagen som presenteras är inte nämndbehandlade.

## 5.2 Rekommendationer

### 5.2.1 Kommunstyrelsen

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- involvera de styrande tidigare och att dessa tar ett större ansvar i budgetprocessen
- fastställa vilken riktning de styrande önskar i budgetprocessen
- involvera övriga nämnder i budgetprocessen i ett tidigare skeende
- ta fram styrande och stödjande dokument koppla till exploateringar och investeringar
- tydliggöra exploateringar och investeringar i budgetprocessen
- säkerställa att *Anvisningar till förvaltningarnas arbete med internbudget och med plan* efterlevs
- se över möjligheten att inkludera samtliga verksamheter i resursfördelningsmodellen
- ser över styrning och uppföljning av målarbetet.

### 5.2.2 Äldrenämnden

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi äldrenämnden att:

- involveras nämnden tidigare och dessa tar ett större ansvar i budgetprocessen
- ta fram en resursfördelningsmodell
- se över styrning och uppföljning av målarbetet.

Datum som ovan

KPMG AB



**Linköpings kommun**  
Granskning av budgetprocessen

2020-12-16

Karin Helin Lindkvist  
*Certifierad kommunal revisor*

Oskar Nordmark  
*Kommunal revisor*

Camilla Strömbäck  
*Kommunal revisor och specialist*

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.