



För kännedom:
Kommunfullmäktige
Partiernas gruppleddare

Till:
Kommunstyrelsen

Granskning av målstyrning och budgetprocessen

KPMG har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens målstyrning och budgetprocess. Granskningen ingår i revisionsplanen för 2024.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens målstyrning och budgetprocess är ändamålsenlig.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens målstyrning och budgetprocess i allt väsentligt är ändamålsenlig. Bakgrunden till vår samlade bedömning är att granskningen visat att kommunen har ändamålsenlig budgetprocess som säkerställer att ekonomiska mål och verksamhetsmål samverkar. Vidare har tidsplaner tagits fram med bäring på arbetet med budgetprocessen. Vi noterar emellertid att budgetprocessen saknar skriftliga riktlinjer och rutiner. Vi ser positivt på att kommunen har en väletablerad struktur för uppföljning av mål och budget. Den lagstadgade delårsrapporteringen omfattas exempelvis av framtagna anvisningar som förtydligar arbetet. Vi noterar att ingen av nämnderna har tagit fram en åtgärdsplan i syfte att uppnå en budget i balans. Detta trots att flera nämnder redovisar en negativ helårsprognos. I den mån åtgärder redogörs, återfinns dessa i månadsrapporterna. Dessa åtgärder beskrivs emellertid inte i tillräcklig omfattning, och inkluderar inte heller förväntad ekonomisk effekt. Vidare noterar vi att den röda tråden mellan övergripande mål, strategiska initiativ och vision kan stärkas ytterligare – både inom ramen för den löpande arbetet under året samt vid uppföljning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Förankra kommunens vision och tillhörande framtidsbilder med framtagna övergripande mål och strategiska initiativ.
- Säkerställ att samtliga övergripande mål kopplas till framtagna strategiska initiativ.
- Ta fram riktlinjer och rutiner för budgetprocessen.
- Säkerställa att samtliga nämnder, där ett negativt utfall mot budget prognosticeras för helåret, tar fram en åtgärdsplan i syfte att nå en ekonomi i balans.
- Säkerställa att framtagna åtgärder i åtgärdsplan tillika månadsrapporteringar innehåller en tydlig beskrivning av vilka åtgärder som ska genomföras samt deras förväntade effekt vid helåret.

Vi överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande. Yttrande från kommunstyrelsen önskas senast den 30 maj 2025.

För Luleå kommuns revisorer/

Kurt Hauptmann/ordförande



Granskning av målstyrning och budgetprocessen

Rapport

Luleå kommun

KPMG AB

2025-01-10

Antal sidor 18

Antal bilagor 1



KPMG AB

Granskning av målstyrning och budgetprocessen

2025-01-10

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Sammanfattning | 2 |
| 2 | Bakgrund | 4 |
| 2.1 | Syfte och revisionsfrågor | 4 |
| 2.2 | Avgränsning | 4 |
| 2.3 | Revisionskriterier | 5 |
| 2.4 | Ansvarig nämnd/styrelse | 5 |
| 2.5 | Projektorganisation | 5 |
| 2.6 | Metod | 5 |
| 3 | Lagstiftning kring målstyrning och budgetprocessen | 6 |
| 3.1 | Kommunallagen (2017:725) | 6 |
| 3.2 | Lagen om kommunal bokföring och redovisning (2018:597) | 6 |
| 4 | Resultat av granskningen | 8 |
| 4.1 | Ansvar i mål- och budgetprocessen | 8 |
| 4.2 | Styrande underlag | 8 |
| 4.3 | Budgetprocessen | 13 |
| 4.4 | Uppföljning | 15 |
| 5 | Slutsats och rekommendationer | 18 |
| | Bilaga A | 20 |

1 Sammanfattning

KPMG har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens målstyrning och budgetprocess. Granskningen ingår i revisionsplanen för 2024.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens målstyrning och budgetprocess är ändamålsenlig.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens målstyrning och budgetprocess i allt väsentligt är ändamålsenligt.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att granskningen visat att kommunen har ändamålsenlig budgetprocess som säkerställer att ekonomiska mål och verksamhetsmål samverkar. Vidare har tidsplaner tagits fram med bäring på arbetet med budgetprocessen. Vi noterar emellertid att budgetprocessen saknar skriftliga riktlinjer och rutiner.

Vi ser positivt på att kommunen har en väletablerad struktur för uppföljning av mål och budget. Den lagstadgade delårsrapporteringen omfattas exempelvis av framtagna anvisningar som förtydligar arbetet. Vi noterar att ingen av nämnderna har tagit fram en åtgärdsplan i syfte att uppnå en budget i balans. Detta trots att flera nämnder redovisar en negativ helårsprognos. I den mån åtgärder redogörs, återfinns dessa i månadsrapporterna. Dessa åtgärder beskrivs emellertid inte i tillräcklig omfattning, och inkluderar inte heller förväntad ekonomisk effekt.

Vidare noterar vi att den röda tråden mellan övergripande mål, strategiska initiativ och vision kan stärkas ytterligare – både inom ramen för den löpande arbetet under året samt vid uppföljning.

I det följande redovisas samlad bedömning av respektive revisionsfråga:

| Revisionsfråga | Bedömning |
|--|-------------------|
| Vilka mål och andra direktiv ger kommunfullmäktige till styrelser/nämnder? | Se avsnitt 4.3 |
| Hur är målstyrningsprocessen utformad? | Se avsnitt 4.3 |
| Finns dokumenterade riktlinjer, rutiner och tidsplan för budgetprocessen? | Delvis |
| Hanteras budgetprocessen utifrån gällande riktlinjer? | I allt väsentligt |
| Hur kopplas verksamhets- och ekonomiska mål ihop i budgetprocessen? | Se avsnitt 4.3 |
| Fungerar budget och budgetprocessen på ett tillfredsställande sätt som ett styrinstrument? | Ja |



KPMG AB

Granskning av målstyrning och budgetprocessen

2025-01-10

| | |
|---|-------------------|
| Finns tydliga direktiv kring arbetet med mål och uppföljning av desamma? | I allt väsentligt |
| Vilka åtgärder vidtas med anledning av återrapporteringens resultat? | Se avsnitt 4.4 |

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Förankra kommunens vision och tillhörande framtidsbilder med framtagna övergripande mål och strategiska initiativ.
- Säkerställ att samtliga övergripande mål kopplas till framtagna strategiska initiativ.
- Ta fram riktlinjer och rutiner för budgetprocessen.
- Säkerställa att samtliga nämnder, där ett negativt utfall mot budget prognosticeras för helåret, tar fram en åtgärdsplan i syfte att nå en ekonomi i balans.
- Säkerställa att framtagna åtgärder i åtgärdsplan tillika månadsrapporteringar innehåller en tydlig beskrivning av vilka åtgärder som ska genomföras samt deras förväntade effekt vid helåret.

2 Bakgrund

KPMG har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens målstyrning och budgetprocess. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

En av de grundläggande förutsättningarna för kommunen att bedriva en effektiv verksamhet är att en tydlig mål- och styrkedja finns. Styrelse och nämnder ska ha tydliga uppdrag och mål som därtill konkretiseras av nämnd och verksamhet. Vidare är det av vikt att former för uppföljning klargörs och hur återrapportering av uppnådda resultat och effekter ska ske.

Vidare är det årliga budgetarbetet ett viktigt verktyg för styrning och uppföljning av den bedrivna verksamheten. Kommunens mål och budget anger förutsättningarna för det aktuella budgetåret och planeringsramarna för de följande åren. I budgeten ska mål, strategier och handlingsplaner översättas till konkreta och mätbara mål som kan följas upp. Budgeten ska vara en hjälp för att effektivt nå ekonomiska mål.

För en effektiv målstyrning är det av största vikt att målsättningarna är relevanta för verksamhetens utformning och att de kan följas upp och utvärderas. Vidare bör processen ta tillvara de utvärderade målen i såväl verksamhetsplaner som budget för nästkommande år.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att målstyrning och budgetprocess gällande kommunstyrelsen och nämnderna har behövt granskas.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunens målstyrning och budgetprocess är ändamålsenlig.

Inom ramen för syftet ska följande frågor besvaras eller belysas:

- Vilka mål och andra direktiv ger kommunfullmäktige till styrelser/nämnder?
- Hur är målstyrningsprocessen utformad?
- Finns dokumenterade riktlinjer, rutiner och tidsplan för budgetprocessen?
- Hanteras budgetprocessen utifrån gällande riktlinjer?
- Hur kopplas verksamhets- och ekonomiska mål ihop i budgetprocessen?
- Fungerar budget och budgetprocessen på ett tillfredsställande sätt som ett styrinstrument?
- Finns tydliga direktiv kring arbetet med mål och uppföljning av desamma?
- Vilka åtgärder vidtas med anledning av återrapporteringens resultat?

2.2 Avgränsning

Granskningen har avsett kommunstyrelsen och nämndernas styrning och uppföljning av ekonomin.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt att rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen (2017:725)
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut

2.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har berört kommunstyrelsen och nämnderna.

2.5 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Nadia Ismael, kommunal yrkesrevisor under ledning av uppdragsansvarig Micaela Hedin, certifierad kommunal yrkesrevisor.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer (se fullständig förteckning i Bilaga A).

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Granskningen har faktakontrollerats av samtliga intervjuade funktioner.

3 Lagstiftning kring målstyrning och budgetprocessen

Budgetprocessen och målstyrningen är navet i kommunens styrning och resursfördelning till verksamheterna. Valfungerade processer utgör en förutsättning för planering och en god ekonomisk hushållning i kommunen. Kommunernas budget är reglerad genom kommunallagen och lagen om kommunal bokföring och redovisning.

3.1 Kommunallagen (2017:725)

Kommunallagen definierar ramarna för den kommunala ekonomiska förvaltningen. Enligt 5 kap. 1 § ska fullmäktige besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen eller regionen, och i det ingår bland annat att besluta om budget och skatt.

I kap. 11 definieras den ekonomiska förvaltningens mål (1 §), budgetens innehåll (5–7 §) och budgetprocessen (8–11 §). Mer specifikt framgår följande: *Kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller regionen.*

Dessa riktlinjer ska inkludera mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning, vilket innebär att kommunerna ska sätta upp tydliga och mätbara mål för att säkerställa en effektiv och hållbar resursanvändning.

Kommuner ska enligt 5 § årligen upprätta en budget för kommande kalenderår (budgetår). Budgeten ska upprättas på så vis att intäkterna överstiger kostnaderna, undantag får göras vid synnerliga skäl. Vidare definieras att budgeten ska redovisa skattesatsen, anslagen, hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut samt finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning ska anges. Budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret samt en plan för ekonomin för en period av tre år varav budgetåret alltid ska vara periodens första år.

Förslag till budget ska upprättas av kommunstyrelsen före oktober månads utgång men kan av särskilda skäl upprättas i november månad. Enligt 9 § bestämmer styrelsen när övriga nämnder senast ska lämna in sina särskilda budgetförslag till styrelsen. Enligt 10 § fastställs budgeten av fullmäktige före november månads utgång, men vid valår ska budgeten fastställas av nyvalda fullmäktige. Om budgeten på grund av särskilda skäl inte kan fastställas före november månads utgång, kan den fastställas före december månads utgång enligt 11 §.

Budgetprocessens övriga organisering specificeras inte, inom ramen för detta har kommunerna ett eget mandat att styra.

3.2 Lagen om kommunal bokföring och redovisning (2018:597)

I lagen om kommunal bokföring och redovisning finns reglerat om delårsrapporten och årsredovisningen som kommunen ska upprätta. I kap. 9 fastslås att kommuner minst en gång under räkenskapsåret ska upprätta en särskild redovisning (delårsrapport) för verksamheten från räkenskapsårets början. Delårsrapporten ska innehålla en översiktlig redogörelse för utvecklingen av kommunens verksamhet och resultat sedan



KPMG AB

Granskning av målstyrning och budgetprocessen

2025-01-10

föregående räkenskapsårs utgång. Årsredovisningen ska redogöra för utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid räkenskapsårets slut.

Kommuner ska även redovisa hur de uppsatta målen har uppnåtts och hur de bidrar till en god ekonomisk hushållning. Detta innebär att kommunerna ska följa upp och utvärdera sina mål och resultat som en del av den årliga redovisningen.

4 Resultat av granskningen

4.1 Ansvar i mål- och budgetprocessen

I reglemente¹ för styrelse och nämnder specificeras ansvarsfördelningen kring arbetet med målstyrning och budgetprocessen. Mer specifikt anges att kommunstyrelsen ansvarar för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls i kommunen. Ansvaret konkretiseras via ett antal riktade instruktioner som anger att styrelsen ska planera, leda och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela kommunkoncernen.

Vidare framkommer att styrelsen ska följa att de av kommunfullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs. I detta ingår även att utöva uppsikt över övriga nämnders verksamhet samt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Därtill innehar styrelsen ett ansvar för att utforma kommunens system för internkontroll, säkerställa att uppföljning sker till kommunfullmäktige från samtliga nämnder, bolag och kommunalförbund kring hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen ter sig under budgetåret.

Av nämnt reglemente framkommer vidare ett antal förvaltningsekonomiska ansvarsområden för kommunstyrelsen. Dessa anger bland annat att styrelsen ska planera, leda, samordna och följa upp kommunens ekonomiska förvaltning, ha hand om kommunens medelsförvaltning och följa av fullmäktige meddelade föreskrifter för denna. Vidare ansvarar styrelsen för att upprätta förslag till budget samt årsredovisning och delårsrapport.

Nämnderna ansvarar för att inom ramen för planering och budgetarbetet utarbeta mål inom sitt verksamhetsområde och samverka för förflyttning mot kommunövergripande mål. Vidare ska nämnderna säkerställa att verksamheten från ekonomisk synpunkt sköts på ett tillfredsställande och effektivt sätt. Nämnderna ska även följa upp, utvärdera och säkerställa verksamhetens kvalitet via kvalitativ och kvantitativ uppföljning. Reglementet betonar vidare nämndernas ansvar för att den interna kontrollen är tillräcklig samt att budget inte överskrids.

4.2 Styrande underlag

I Luleå kommun återfinns ett antal styrande dokument och underlag med bäring på kommunens målstyrning och budgetprocess. Dessa redovisas i följande avsnitt.

4.2.1 Vision 2040

Kommunfullmäktige beslutade 2008 om Vision för 2040 som utformats i dialog med medborgare och näringsliv och syftar leda kommunens utveckling. Visionen betonar att kommunen ska utvecklas till en attraktiv plats att bo, arbeta och besöka. Ett tredimensionellt hållbarhetsperspektiv utifrån ekonomi, ekologi och social hållbarhet

¹ Kommunfullmäktige 2023-12-18 § 240

anges vara centralt i visionen. Mer specifikt bygger visionen på följande fem framtidsbilder:

- Levande och växande
- Utrymme med närhet
- Se möjligheterna
- Naturligt färgstark
- Lokalsinne och världsvana

Framtidsbilderna kopplas i sin tur till fyra riktningar som beskriver de långsiktiga strategierna för att nå framtidsbilderna. Dessa är följande:

- Står för öppenhet och mångfald
- Lyft identiteten som kuststad året runt
- Ta sats för en ledande nordlig region
- Bygg för framtiden

4.2.2 Plan och budget för 2024

I kommunens plan och budget för 2024 redovisas följande övergripande mål inför år 2040, vilka antogs 2019. Kopplat till dessa beslutade kommundirektör 2021 om sex strategiska initiativ. I Tabell A nedan redovisas samtliga initiativ samt dess förhållande till de övergripande målen.

Tabell A

| Initiativ | Motivering till initiativ | Tillhörande övergripande mål |
|--|---|-----------------------------------|
| Accelererad samhällsomställning | För att möjliggöra industrins gröna omställning i Luleå och Norrbotten, samt driva på för en hållbar tillväxt och samhällsomställning i nationell framkant. | Klimat Grannskap Innovation |
| Kompetensattraktion | För att öka inflyttningen och nå 100 000 luleåbor senast 2040, samt bättre matcha utbud och efterfrågan av kompetens. | Arbete |
| Förbättrat företagsklimat | För att ge näring till näringar och nå ett växande näringsliv, med fokus på service och bemötande. | Innovation Arbete |
| Klimatneutral och naturpositiv | För att bli klimatneutral, ta ledningen i den gröna samhällsomställningen och tillvarata Luleås naturvärden. | Natur Klimat |

| | | |
|----------------------|--|----------------------|
| Smart kommun | För att skapa resultat som ligger i Sveriges framkant och nå samma eller bättre kvalitet till lägre kostnad samt nyttja digitaliseringens möjligheter. | Innovation |
| Trygg i Luleå | För att stärka det främjande och förebyggande arbetet för social hållbarhet. | Jämlik Granskning |

Ovan redovisade övergripande mål innefattar även målen Aktiv och Vardag. Dessa kopplas inte till något strategiskt initiativ. Respektive övergripande mål följs upp genom ett antal indikatorerna. Vid uppföljning analyseras dessa utifrån demografiska förutsättningar som exempelvis ålder, kön och geografiskt boendeområde. Indikatorerna uppdateras fyra gånger per år och redovisas på kommunens hemsida varje november i en sammanfattande rapport. Med stöd av indikatorerna genomför kommunledningsstaben en analys av möjligheterna för måluppfyllelse inför 2040. Se avsnitt 4.4.

De övergripande målen samt strategiska initiativen förankras inte till tidigare nämnd vision med tillhörande framtidsbilder och riktningar. Av intervjuer framgår att de övergripande målen syftar möjliggöra för ett större handlingsutrymme för verksamheterna, utifrån detta framkommer vidare att det återfinns ett behov av att förtydliga den politiska inriktningen och dess långsiktighet med verksamheternas övergripande mål samt de strategiska initiativen.

I kommunen har även tidsplaner kopplade till plan- och budgetarbetet samt till ekonomistyrningsarbetet tagits fram. Dessa redogörs för ytterligare under avsnitt 4.3. Tidsplanerna är utvecklade för innevarande år, 2024, och redovisar för de moment och arbetsprocesser som omfattar mål- och budgetprocesserna.

Budgetförutsättningar för 2024

Nämndernas budget utgår från bland annat kommunövergripande finansiella mål, befolkningsprognos, demografisk kompensation samt utvecklingen av pensioner och skatter. Respektive nämnd ska ha en resultatutjämningsfond (RUF) för hantering av över- och underskott. I budget 2024–2026 redovisas ett antal uppräknings, effektiviseringar och prioriteringar. För den övergripande kommunala verksamheten anges bland annat kompensation för lönerrevisioner och prisuppräknings samt kompensation för demografisk volymökning för socialnämnden samt barn- och utbildningsnämnden. Vid skriftlig återkoppling framgår att ombudgetering skedde vid hösten 2023 med bakgrund mot omorganisering. Denna påverkade inte tidigare beslutade uppräknings, effektiviseringar och prioriteringar. Därtill skedde tillägg i dessa. Beslutade uppräknings, effektiviseringar och prioriteringar för året 2024 redovisas i Tabell B nedan, i vilket tillkommande beslut framgår i fetmarkerat.

Tabell B

Nämnd Uppräkningar/Effektiviseringar/Prioriteringar

| | |
|--|---|
| <i>Kommunstyrelsen</i> | <ul style="list-style-type: none"> Minskning av anslaget för ett hållbart och växande Luleå, -5 mkr Minskning av anslaget för representation och värdskap, -0,6 mkr Gratis buss för barn på sommaren, 3,3 mkr Generellt tillskott LLT, 1,2 mkr Generellt tillskott, 5 mkr |
| <i>Barn- och utbildningsnämnden</i> | <ul style="list-style-type: none"> Generellt tillskott, 28 mkr (varav 11 mkr år 2024, 17 mkr 2024–2026) Generellt tillskott, 4,2 mkr |
| <i>Kultur- och fritidsnämnden</i> | <ul style="list-style-type: none"> Kulturens roll i Luleå, 1 mkr Tillskott föreningslivet, 1 mkr Föreningsliv på landsbygd, 1 mkr Generellt tillskott, 2 mkr |
| <i>Socialnämnden</i> | <ul style="list-style-type: none"> Generellt tillskott, 18 mkr (varav 5 mkr år 2024, 13 mkr 2024–2026) Avgiftsfri familjerådgivning, 0,3 mkr Arbetsmiljösatsning, 2 mkr Generellt tillskott, 9 mkr |
| <i>Stadsbyggnadsnämnden</i> | <ul style="list-style-type: none"> Effektivisering utgår, 1 mkr återförs årligen från och med år 2024 Generellt tillskott år 2024, 4 mkr Teaterkaj, tidigare beslut ej genomfört, -0,5 mkr Moduler Hertsöskolan upphör år 2026, -11 mkr |
| <i>Arbetsmarknads- och gymnasienämnd</i> | <ul style="list-style-type: none"> Arvoden, 1,5 mkr Generellt tillskott, 2,5 mkr |
| <i>Infrastruktur- och servicenämnd</i> | <ul style="list-style-type: none"> Generellt tillskott, 4 mkr Generellt tillskott, 4mkr |

Av intervjuer framgår att kommunkoncernens ekonomiska utveckling under 2024 varit ansträngd. Detta bland annat till följd av omvärldsläget utifrån inflation och demografisk utveckling. Vidare anges att budgeten förväntas omfattas av större ekonomiska ramar under 2025.

I Tabell C nedan redogörs budget för 2024 per nämnd.

Tabell C

| Driftbudget per nämnd (mnkr) | Budget 2024 | Budget 2025 | Budget 2026 |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|
| <i>KS/Stab</i> | 263 | 262 | 266 |
| <i>KS/Räddningstjänst</i> | 75 | 75 | 76 |
| <i>KS/Kollektivtrafik</i> | 171 | 171 | 176 |
| <i>Barn- och utbildningsnämnd</i> | 1 819 | 1 826 | 1 846 |
| <i>Kultur- och fritidsnämnd</i> | 367 | 373 | 377 |
| <i>Miljö- och byggnämnd</i> | 29 | 29 | 29 |
| <i>Socialnämnd</i> | 2 106 | 2 102 | 2 120 |
| <i>Arbetsmarknads- och gymnasienämnd</i> | 465 | 467 | 468 |
| <i>Infrastruktur- och servicenämnd</i> | 358 | 360 | 372 |
| <i>Kommunrevision</i> | 3 | 3 | 3 |
| <i>Valnämnd</i> | 2 | 0 | 2 |
| <i>Överförmyndarnämnd</i> | 11 | 12 | 12 |
| Summa nämnder | 5 504 | 5 525 | 5 591 |

4.2.3 Policy för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv

I kommunens har policy för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv tagits fram. Denna är utformad för att svara upp mot kommunallagens krav på riktlinjer om god ekonomisk hushållning. Policyn avser i huvudsak den skattefinansierad verksamheten och syftar till att säkerställa en hållbar utveckling genom att integrera sociala, ekonomiska och ekologiska aspekter i den långsiktiga planeringen.

Underlaget omfattar både finansiella och verksamhetsmål. De finansiella målen avser bland annat att upprätthålla en balanserad budget och flerårsplan utan att höja skatten, samt att årsresultatet ska utgöra minst 2 % av skatteintäkter och statsbidrag. Vidare ska nettoinvesteringarnas andel av skatteintäkter och statsbidrag inte överstiga 10 %,

2025-01-10

vilket minskar behovet av lånefinansiering och de finansiella kostnader som följer av detta. Verksamhetsmålen i policyn inkluderar kommunens vision och riktningar, program i översiktsplanen, och styrkort som lyfter fram prioriterade målområden.

Bedömning

Vår bedömning är att det i allt väsentligt finns tydliga direktiv kring arbetet med mål och uppföljning av desamma.

Kommunen har antagit styrdokument som reglerar en systematisk budgetprocess där mål och strategier konkretiseras och integreras i planeringsarbetet. Vi ser positivt på att kommunen har fastställt övergripande mål och strategiska initiativ, vilka fungerar som vägledande principer för verksamheten. Vi noterar därtill att mål och initiativ inte är förankrade med kommunens vision med tillhörande framtidsbilder. Vidare noterar vi att två av nio övergripande mål saknar koppling till kommunens strategiska initiativ.

Nämnderna ansvarar för att utveckla och implementera mål inom sina respektive områden, utifrån de övergripande målen. Uppföljning och utvärdering av måluppfyllelse sker regelbundet genom indikatorer som uppdateras och analyseras flera gånger per år. Sammantaget påvisar processen en välfungerande och tydlig ram för målstyrning och uppföljning i kommunen. Det är emellertid av vikt att verksamheternas arbete med mål och budget förankras med framtagna vision i syfte att säkerställa enhetlighet i kommunens långsiktiga utveckling.

4.3 Budgetprocessen

4.3.1 Budget som styrinstrument

I kommunen har tidplan² tagits fram i vilket budgetprocessens moment specificeras utifrån en bestämd tidslinje. Budgetprocessen inleds i februari med en konferens för omvärldsanalys. Under februari eller i början av mars presenterar nämnder och bolagsstyrelser resultat för föregående år samt utmaningar inför kommande budgetperiod för kommunstyrelsen. I april behandlas årsredovisningen för 2023 och nämnderna fattar beslut om konsekvenserna av dessa budgetförutsättningar. En budgetdag genomförs i maj där nämnderna presenterar sina konsekvensbedömningar av den preliminära budgeten. Under samma månad redovisas tjänsteförslag för plan och budget.

Kommunfullmäktige beslutar om beslut om plan och budget för 2025–2027 i juni. Därefter genomförs en samordningsdag för förvaltningar och bolag i augusti. Av intervjuer framgår att samordningsdagen syftar till att synkronisera budget med verksamheterna och deras utveckling samt behov. Eventuella tilläggsbeslut för plan och budget fattas sedan i november. Nämnder och bolagsstyrelser beslutar om sina verksamhetsplaner senast den 31 december. Inom ramen för genomförda intervjuer framkommer att kommunen arbetat för att i högre grad samordna arbetet med budgetprocessen samt målstyrning. Detta i syfte att förtydliga arbetet och effektivisera processerna mellan förtroendevalda samt tjänstepersoner.

² Tidplan för plan och budget, ej daterad

2025-01-10

Inför jul initieras en dialog med förvaltningarna angående investeringar. Förvaltningarna får i uppdrag att sammanställa sina investeringsbehov. Därefter ansvarar en arbetsgrupp, som benämns strategiska gruppen, för att prioritera dessa behov. Inom ramen för investeringsprocessen samarbetar gruppen för att effektivt samordna och harmonisera investeringsbehoven.

Kommunen har även en tidsplan för ekonomistyrning³ som redogör för styrande datum för verksamheternas arbete i systemstöd samt tidplanen för mål och budget i enlighet med angivet ovan.

Av intervjuer och protokollgranskning framkommer att verksamheten efterföljt ovan beskriven tidsplan inom ramen för målstyrnings- och budgetprocessen. Intervjuade anger att arbetsprocessen reviderats under senaste år genom att separera budgetantagande (under sommaren) och utveckling av verksamhetsmål (i december).

Bedömning

Fullmäktige fastställer övergripande mål som är vägledande för hela kommunen. Dessa mål omfattar olika aspekter av kommunens utveckling och kopplas till kommunens sex strategiska initiativ. Nämnderna förväntas i sin tur bryta ner dessa övergripande mål till konkreta och mätbara mål inom sina respektive områden. Genom denna struktur säkerställs att alla delar av kommunen arbetar mot gemensamma mål och att resurser nyttjas effektivt för att uppnå dessa.

Inom ramen för budgetprocessen integreras verksamhets- och ekonomiska mål genom planeringsprocessen. Budgetprocessen inleds med en konferens för omvärldsanalys, därefter presenteras budgetförutsättningar. Nämnder och bolag ansvarar för att utarbeta mål inom sina verksamhetsområden, vilka samverkar med kommunövergripande mål för att säkerställa en sammanhållen riktning. Under budgetdag i maj presenteras konsekvensbedömningar av den preliminära budgeten, vilket möjliggör en diskussion om hur verksamhetsmål kan stödjas av ekonomiska resurser.

Vår bedömning är att det delvis finns riktlinjer, rutiner och tidsplan för budgetprocessen.

Kommunens arbete med mål och budget omfattas av ett antal underlag, så som vision, plan- och budget samt policy för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv. Dessa underlag specificerar emellertid inte för budgetprocessen som sådan.

Inom ramen för specifikt budgetprocessen återfinns tidsplan för plan och budget samt tidsplan för ekonomistyrning. Dessa beskriver de olika stegen i budgetprocessen, från inledande omvärldsanalys till fastställande av budgeten. Tidsplanen för plan och budget är utformad med hänsyn till specifika datum och milstolpar, vilket vi ser positivt på.

Därtill noterar vi att budgetprocessen och tillhörande tidsplaner inte omfattas av riktlinjer eller rutiner för verksamheterna. Avsaknad av dessa riskerar försumma enhetligheten i arbetsprocesser mellan nämnderna och således även resurseffektiviteten inom verksamheterna.

³ Tidsplan för ekonomistyrning, ej daterad

Vår bedömning är att budget och budgetprocessen fungerar ändamålsenligt som ett styrinstrument, därtill bedömer vi att budgetprocessen i allt väsentligt hanteras utifrån gällande riktlinjer.

Kommunen beslutar de ekonomiska ramarna för verksamheterna under sommaren, innan beslut av verksamhetsramar i december, vilket i högre grad möjliggör för långsiktig verksamhetsanpassning. Ekonomiska mål och verksamhetsmål kan således fungera som samordnade komponenter vilket bidrar till att budgeten kan fungera som ett ändamålsenligt styrinstrument.

Vidare är budgetprocessen strukturerad i framtagna tidsplaner som redogör för processen från inledande planering till fastställande av ekonomiska ramar tillika verksamhetsramar. Framtagen struktur efterföljs. Det är emellertid av vikt att denna specificeras i riktlinje eller rutin i syfte för högre grad av enhetlig arbetsprocess-efterlevnad mellan verksamhetsgränser.




4.4 Uppföljning

Kommunens samlade verksamhet och ekonomi följs upp i månadsrapporter, delårsrapporter och årsredovisning. Vidare har samtliga nämnder och bolag egna delårsuppföljningar och årliga verksamhetsberättelser där fördjupad information lämnas.

I kommunen tas årligen en förenklad delårsrapport⁴ fram för perioden januari-april. Denna omfattar en uppföljning av nämnder och bolags arbete med kommunfullmäktigemål samt utfall och prognos avseende ekonomi. Med bakgrund mot resultatet av rapporten för 2024 antog kommunstyrelsen ett antal beslut med bäring på mål- och budgetuppfyllelse.

Utifrån den lagstadgade delårsrapportering har kommunen tagit fram anvisningar⁵. Av dessa framgår att nämnder som i sin ekonomiska årsprognos samt prognos för nämndmål befarar större avvikelser mot uppsatta ramar/mål ska redogöra för förvaltningsövergripande åtgärder som planeras. Ur åtgärdsplanen ska det framgå orsak/-er till avvikelsen, avvikelsens storlek (om ekonomisk), förslag till åtgärder samt tidpunkt för när dessa ska vidtas. Åtgärdsplanen kan ligga till grund för beslut i kommunstyrelsens arbetsutskott/kommunstyrelsen om uppdrag till nämnd.

Av kommunens delårsrapport för 2024⁶ redovisas måluppföljning och ekonomisk uppföljning per nämnd. Måluppföljningen utgår från följande bedömningskala:

-  – målet kommer inte att nås
-  – det är stor risk att målet inte kommer att nås
-  – det är osäkert om målet kommer att nås
- – målet kommer att nås/har uppnåtts

Måluppfyllelsen utgår från nedbrutna nämndmål utifrån de nio övergripande målen (se avsnitt 4.2). Av måluppföljning framkommer att en majoritet av målen vid delårsrapportering hade uppnåtts. Det framgår vidare att ett antal mål omfattades av bedömningen om att det var osäkert om målet kommer uppnås, alternativt det är stor

⁴ Luleå kommuns delårsrapport jan-apr 2024, 2024-06-03

⁵ Anvisningar för delårsuppföljning januari-augusti, 2024-06-24

⁶ Delårsrapport januari-augusti 2024, 2024-10-21

2025-01-10

risk att målet inte kommer nås. Fyra nämndmål angavs inte skulle nås. Rapporten innefattar inte åtgärder i syfte att utveckla måluppfyllelsen.

Kommunen följer årligen även upp de nio övergripande måluppfyllelse i förhållande till visionen år 2040. Arbetet genomförs av tjänstepersoner på kommunstyrelseförvaltningen med stöd av uppgifter från olika förvaltningar och kommunala bolag. Uppföljningen beskrivs som ett faktaunderlag till arbetet med plan och budget samt verksamhetsplaner. För målen Jämlik och Aktiv bedöms utmaningen vara större. Rapporten specificerar att mer kraftfulla insatser rekommenderas för att uppnå målen. För målen Innovation och Arbete bedöms att ett fortsatt arbete kan bidra till måluppfyllelse till 2040. I underlaget återfinns kommentarer kopplade till respektive mål. Vissa kommentarer innefattar information om åtgärder framgent i syfte att utveckla måluppfyllelsen, andra kommentarer redogör inte för sådan information. Av protokollgranskning⁷ framgår inte att underlaget behandlats.

Av den ekonomiska uppföljningen i delårsrapport framkommer att den kommunala verksamhetens nettokostnad, exklusive avskrivningar, ökat med 290 miljoner kronor (inklusive avskrivningar) jämfört med samma period föregående år. Nämndernas utfall visar en ökning av nettokostnader med 280 miljoner kronor, där samtliga nämnder rapporterar högre kostnader jämfört med föregående år. För helåret prognostiseras ett underskott på 36 miljoner kronor för nämnderna i förhållande till budget. De mest betydande avvikelserna återfinns inom infrastruktur- och servicenämnden med ett underskott på 35 miljoner kronor och miljö- och byggnadsnämnden med 11 miljoner kronor. Samtidigt redovisar barn- och utbildningsnämnden (7 miljoner kronor), arbetsmarknads- och gymnasienämnden (8 miljoner kronor) och socialnämnden (10 miljoner kronor) överskott gentemot budget för 2024. Kommunstyrelseförvaltningen och valnämnden rapporterar underskott på 5 respektive 2 miljoner kronor. Kopplat till framtagna prognoser delger även respektive nämnd/styrelse en förklaring till utfallet.

Inga åtgärdsplaner har delgetts granskningen. Infrastruktur- och servicenämnden, den nämnd med störst prognosticerat underskott, har emellertid delgett granskningen beslut om extern genomlysning av förvaltningens verksamheter. Genomlysningen ska presenteras till nämnden 19 december 2024, i samband med att beslut om verksamhetsplan för 2025 fattas. Nämnden har även tilldelats en ökning av budget för 2025 med totalt 15,3 miljoner kronor.

Åtgärder omnämns i viss utsträckning i månadsrapporterna. I månadsrapporten för perioden januari-augusti nämner arbetsmarknads- och gymnasienämnden, socialnämnden samt infrastruktur- och servicenämnden att åtgärder av något slag har vidtagits.

Ingen av åtgärderna beskrivs emellertid i detalj, och det framkommer inte av månadsrapporterna vad dessa åtgärder består utav eller hur stora besparingar dessa förväntas att resultera i. Ett undantag går att återfinna hos infrastruktur- och servicenämnden som beskriver en av deras åtgärder i mer detalj. Denna åtgärd består av återhållsamhet vad gäller felavhjälpande underhåll i syfte att hålla nere andra ökade kostnader. Hur stor besparing detta förväntas resultera i framkommer inte.

⁷ Se Bilaga A



KPMG AB

Granskning av målstyrning och budgetprocessen

2025-01-10

Bedömning

Kommunens samlade verksamhet och ekonomi följs upp i månadsrapporter, delårsrapporter och årsredovisning. Vidare har samtliga nämnder och bolag egna delårsuppföljningar och årliga verksamhetsberättelser där fördjupad information lämnas. Vi noterar att verksamheten har tagit fram anvisningar för delårsrapportering som specificerar att åtgärdsplan ska tas fram av nämnd vid större avvikelser. Vidare specificeras åtgärdsplanernas utformning.

Vi ser positivt på att kommunens nio övergripande mål förankras med vision för 2040 i den årliga uppföljningen. Vi ser därtill att det är av vikt att mål och vision sammankopplas tidigare i verksamhetsprocessen, exempelvis vid plan och budget. Detta i syfte att förstärka den röda tråden kring verksamhetens långsiktiga och kortsiktiga utveckling.

Vi noterar att ingen av nämnderna har tagit fram en åtgärdsplan i syfte att uppnå en budget i balans. Detta trots att flera nämnder redovisar en negativ helårsprognos. I den mån åtgärder redogörs, återfinns dessa i månadsrapporterna. Dessa åtgärder beskrivs emellertid inte i tillräcklig omfattning, och inkluderar inte heller förväntad ekonomisk effekt. För att åtgärdernas effekt ska kunna följas upp krävs att såväl åtgärderna beskrivs, som dess förväntade ekonomiska effekt vid helåret. Detta är viktigt dels utifrån den ekonomiska hushållningen, dels kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

5 Slutsats och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens målstyrning och budgetprocess är ändamålsenlig.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens målstyrning och budgetprocess i allt väsentligt är ändamålsenligt.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att granskningen visat att kommunen har ändamålsenlig budgetprocess som säkerställer att ekonomiska mål och verksamhetsmål samverkar. Vidare har tidsplaner tagits fram med bäring på arbetet med budgetprocessen. Vi noterar emellertid att budgetprocessen saknar skriftliga riktlinjer och rutiner.

Vi ser positivt på att kommunen har en väletablerad struktur för uppföljning av mål och budget. Den lagstadgade delårsrapporteringen omfattas exempelvis av framtagna anvisningar som förtydligar arbetet. Vi noterar att ingen av nämnderna har tagit fram en åtgärdsplan i syfte att uppnå en budget i balans. Detta trots att flera nämnder redovisar en negativ helårsprognos. I den mån åtgärder redogörs, återfinns dessa i månadsrapporterna. Dessa åtgärder beskrivs emellertid inte i tillräcklig omfattning, och inkluderar inte heller förväntad ekonomisk effekt.

Vidare noterar vi att den röda tråden mellan övergripande mål, strategiska initiativ och vision kan stärkas ytterligare – både inom ramen för den löpande arbetet under året samt vid uppföljning.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Förankra kommunens vision och tillhörande framtidsbilder med framtagna övergripande mål och strategiska initiativ.
- Säkerställ att samtliga övergripande mål kopplas till framtagna strategiska initiativ.
- Ta fram riktlinjer och rutiner för budgetprocessen.
- Säkerställa att samtliga nämnder, där ett negativt utfall mot budget prognosticeras för helåret, tar fram en åtgärdsplan i syfte att nå en ekonomi i balans.
- Säkerställa att framtagna åtgärder i åtgärdsplan tillika månadsrapporteringar innehåller en tydlig beskrivning av vilka åtgärder som ska genomföras samt deras förväntade effekt vid helåret.



KPMG AB
Granskning av målstyrning och budgetprocessen

2025-01-10

Datum som ovan

KPMG AB

Micaela Hedin
*Certifierad kommunal yrkesrevisor
och uppdragsledare*

Nadia Ismael
Kommunal yrkesrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.

Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.



KPMG AB

Granskning av målstyrning och budgetprocessen

2025-01-10

Bilaga A

Underlag som varit föremål för granskning:

- Plan och budget för 2024 med plan för 2025–2027
- Tidplan plan och budget
- Tidsplan ekonomistyrning
- Delårsrapport jan-aug 2024
- Anvisningar delårsuppföljning jan-aug 2024
- Nämndreglemente
- Uppföljning övergripande mål 2024
- Sammanträdesprotokoll för kommunstyrelsens arbetsutskott – 2024
- Sammanträdesprotokoll för kommunstyrelsen – 2024
- Sammanträdesprotokoll för kommunfullmäktige – 2024

Intervjuade funktioner:

- Controller
- Ekonomichef
- Biträdande kommundirektör
- Verksamhetscontroller