



# Granskning av vård- och omsorgsnämndens och barn- och utbildningsnämndens budgetförutsättningar

Rapport

Håbo kommun

KPMG AB

2023-12-14

Antal sidor 30



Håbo kommun

Granskning av vård- och omsorgsnämndens och barn- och utbildningsnämndens

2023-12-14

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Avgränsning	5
2.4	Metod	5
3	Organisation	6
3.1	Omorganisation år 2023	6
3.2	Kommunens ekonomifunktion	6
4	Resultat av granskningen	6
4.1	Styrdokument	6
4.2	Ansvar budget och uppföljning	9
4.3	Budget- och uppföljningsprocessen	11
4.4	Underlag till budgetarbetet	13
4.5	Prognosprocessen och prognossäkerhet	16
4.6	Avvikelse	20
4.7	Kommunstyrelsens uppsikt	23
5	Samlad bedömning och rekommendationer	25
A	Bilagor	27
5.1	Årshjul budgetprocessen	27

## 1 Sammanfattning

KPMG har av Håbo kommuns revisorer fått i uppdrag att övergripande granska om vård- och omsorgsnämnden och barn- och utbildningsnämnden har budgetförutsättningar för att säkerställa rutiner för en effektiv och tillfredsställande ekonomistyrning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att vård- och omsorgsnämnden och barn- och utbildningsnämnden inte har budgetförutsättningar för att säkerställa rutiner för en effektiv och tillfredsställande ekonomistyrning.**

Vi bedömer att:

- det endast delvis finns tillfredsställande styrdokument.
- ansvaret för budget och uppföljning i allt väsentligt är tydligt.
- budget- och uppföljningsprocesserna endast delvis är ändamålsenliga.
- det endast delvis finns tillförlitliga och uppdaterade underlag för budgetarbetet.
- endast delvis har upprättats ändamålsenliga prognoser samt att prognossäkerheten är rimlig.
- avvikelser i förhållande till budget och prognos endast delvis har analyserats och hanterats.
- kommunstyrelsen i allt väsentligt utövar tillräcklig uppsikt.

Kommunen har fastställt ett övergripande regelverk för såväl budget- som uppföljningsprocesserna. Inom ramen för det regelverket anges ansvar, tidplan och rollfördelning både på politisk nivå och för nyckelfunktioner inom tjänstemannaorganisationen. Däremot framgår av granskningen att tillgängliga systemstöd inte fullt ut är tillräckliga samt att introduktion och utbildning i dessa systemstöd inte är tillräcklig för att möjliggöra att budgetansvariga chefer fullt ut fullgöra sitt budget- och uppföljningsansvar.

Vidare konstaterar vi att nämnderna formellt uttalar sig om dess möjligheter att klara angiven budgetram först under september månad, varvid arbetet med åtgärder för budget i balans inleds först i samband med respektive nämnds detaljbudgetarbete. Det bedömer vi medför en risk att åtgärder inte kan vidtas eller uppnå full effekt i tid för att ge förutsättningar för budget i balans det kommande budgetåret.

Vi ser positivt på att ett arbete har genomförts under 2023 för att ta fram nya ekonomistyrningsprinciper, i vilka kommunens resursfördelningsmodell specificeras. Däremot noterar vi att uppräkningsen av vård- och omsorgsnämndens respektive barn- och utbildningsnämndens budget för 2024 innebär fortsatt risk att nämndernas budgetförutsättningar inte är tillräckliga för att uppnå ett resultat i enlighet med budget. Båda nämnderna har idag och prognostiserar framåt betydande underskott under 2023.

Metoden att vid ramfördelning till nämnder utgå från föregående års ram bedöms i ljuset av detta medföra en risk att respektive nämnds budget inte är anpassad till nämndens faktiska kostnader.

Av granskningen framgår slutligen att ett aktivt arbete pågår för att åstadkomma budget i balans och att flera beslut som syftar till detta har fattats av såväl vård- och omsorgsnämnden, barn- och utbildningsnämnden som kommunstyrelsen. Bland annat har båda nämndernas budgetförutsättningar för 2024 förstärkts genom särskilda beslut och nämnderna har uppdragits att ta fram handlingsplaner för budget i balans som sträcker sig över tre år, vilket vi ser positivt på. Betydande delar av de åtgärder som nämnderna planerar att genomföra återstår dock fortsatt att besluta om och genomföra. Mot bakgrund av detta ser vi att det finns en risk att både vård- och omsorgsnämnden och barn- och utbildningsnämnden kommer att ha underskott mot budget 2023 och att denna risk kvarstår inför 2024.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi **kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden** och **vård- och omsorgsnämnden** att:

- Säkerställa att tillräckliga systemstöd finns och att tillräcklig introduktion och utbildning tillhandahålls för att budgetansvariga chefer själva ska kunna följa upp och analysera sin ekonomi.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- Säkerställa att granskade nämnder vidtar tillräckliga åtgärder för att uppnå en budget i balans. Inom ramen för detta rekommenderas styrelsen att fortlöpande följa upp och utvärdera om de åtgärder som nämnderna planerar och beslutat är tillräckliga.
- Säkerställa att nya riktlinjer för god ekonomisk hushållning och hantering av resultatutjämningsreserv antas.
- Se över behovet att i styrande dokument tydliggöra regelverk och ramverk för nämndernas arbete med prognoser.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi **vård- och omsorgsnämnden** och **barn- och utbildningsnämnden** att:

- Säkerställa att tillräckliga åtgärder vidtas för att uppnå en budget i balans. Inom ramen för detta rekommenderas respektive nämnd att fortlöpande följa upp och utvärdera om de åtgärder som är beslutade är tillräckliga.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi **barn- och utbildningsnämnden** att:

- Säkerställa att planerade och pågående åtgärder för budget i balans förankras med berörda intressenter inom och utom kommunorganisationen.

## 2 Bakgrund

KPMG har av Håbo kommuns revisorer fått i uppdrag att övergripande granska om barn- och utbildningsnämnden och vård- och omsorgsnämnden har budgetförutsättningar för att säkerställa rutiner för en effektiv och tillfredsställande ekonomistyrning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Budget- och prognosarbetet är ett viktigt verktyg för styrning och uppföljning av den bedrivna verksamheten. Kommunens och i förlängningen nämndernas **budget** anger förutsättningarna för det aktuella budgetåret och planeringsramarna för de följande två åren. Budgeten ska vara en hjälp för att effektivt nå ekonomiska mål, därtill att säkerställa en **budget i balans**.

En långsiktigt hållbar ekonomi bygger på tydliga roller och ansvar, en god organisation samt aktuella och relevanta beslutade styrdokument. Detta kräver i sin tur en god ekonomistyrning, med en tydlig budgetprocess, löpande uppföljning och träffsäkra prognoser. Därtill att dessa prognoser bygger på relevant och tillförlitligt underlag.

I samband med årsredovisningen för 2022 redovisade barn- och utbildningsnämnden en negativ avvikelse mot årsbudget på 25,7 mnkr. För vård- och omsorgsnämnden redovisades en negativ avvikelse mot årsbudget på 19,6 mnkr i samband med årsredovisning 2022.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att rutiner och processer för budgetförutsättningar och ekonomistyrning gällande vård- och omsorgsnämnden och barn- och utbildningsnämnden behöver granskas.

### 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att övergripande bedöma om barn- och utbildningsnämnden och vård- och omsorgsnämnden har budgetförutsättningar för att säkerställa rutiner för en effektiv och tillfredsställande ekonomistyrning.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns tillfredsställande styrdokument?
- Är ansvaret för budget och uppföljning tydligt?
- Är budget- och uppföljningsprocesserna ändamålsenliga?
- Finns tillförlitliga och uppdaterade underlag för budgetarbetet?
- Upprättas ändamålsenliga prognoser? Är prognossäkerheten rimlig?
- Analyseras och hanteras avvikelser i förhållande till budget och prognos?
- Utövar kommunstyrelsen tillräcklig uppsikt?

### 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6

— Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

## 2.3 Avgränsning

Granskningen avser att övergripande granska och vård- och omsorgsnämndens och barn- och utbildningsnämndens styrning och uppföljning av ekonomin samt kommunstyrelsen uppsikt över nämnderna.

## 2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, protokollgenomgång och intervjuer med förtroendevalda och tjänstemän.

Protokollgenomgång har genomförts för vård- och omsorgsnämndens, barn- och utbildningsnämndens och kommunstyrelsens protokoll omfattande perioden oktober 2022 – oktober 2023.

Dokumentstudier har genomförts av styrande och stödjande dokument avseende kommunens budget och uppföljningsprocess.

Intervjuer har genomförts med:

- Ordförande, vård- och omsorgsnämnden
- Ordförande, barn- och utbildningsnämnden
- Ekonomichef
- Avdelningschef, vård- och omsorgsnämnden
- Enhetschef, vård- och omsorgsnämnden
- Controller, vård- och omsorgsnämnden
- Förvaltningschef, barn- och utbildningsnämnden
- Ekonom, barn- och utbildningsnämnden
- Controller, barn- och utbildningsnämnden

Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten. I samband med faktakontroll har även kommundirektören givits möjlighet att inkomma med synpunkter på rapporten.

## 3 Organisation

### 3.1 Omorganisation år 2023

Av kommunens "Budget 2023, plan 2024–2025" framgår att från och med 2023 överförs ansvaret för socialpsykiatri och insatser beviljade enligt LSS, från vård- och omsorgsnämnden till socialnämnden. Totalt 144,8 mkr i driftbudget och investeringsbudget förs i och med det över från vård- och omsorgsnämnden till socialnämnden.

### 3.2 Kommunens ekonomifunktion

Kommunstyrelseförvaltningen arbetar på uppdrag av kommunstyrelsen. Kommunstyrelseförvaltningens syfte är att ge stöd och service till nämndernas förvaltningar, allmänheten och andra myndigheter. En del av förvaltningen är enheten ekonomi och upphandling, som ger stöd till kommunens verksamheter i ekonomi- och upphandlingsfrågor. Varje förvaltning i kommunen har en eller fler tilldelade controller för stöd i ekonomifrågor. Utöver detta har barn- och utbildningsnämnden även en egen ekonom som är anställd vid förvaltningen.

## 4 Resultat av granskningen

### 4.1 Styrdokument

#### Ansvar enligt reglementen

Av reglemente för Håbo kommuns nämnder, fastställt av kommunfullmäktige 2022-12-12 § 210, framgår att respektive nämnd ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål, riktlinjer, policys eller andra styrande dokument som fullmäktige bestämt. Respektive nämnd ska vid behov, till fullmäktige och kommunstyrelsen, rapportera hur nämndens verksamheter och ekonomi utvecklas. Inom sitt ansvarsområde ansvarar nämnden för:

- Att fullmäktiges beslut verkställs
- Långsiktig planering och strategisk utveckling av verksamheterna
- Att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt
- Att den intern kontrollen är tillräcklig
- Att budgeten från kommunfullmäktige inte överskrids
- Informationsverksamhet inom verksamhetsområdet

Av reglemente för barn- och utvecklingsnämnden, fastställt av kommunfullmäktige 2020-12-07 § 127, framgår att nämnden ansvarar för kommunens utbildningsverksamhet<sup>1</sup>.

Av reglemente för vård- och utbildningsnämnden, fastställt av kommunfullmäktige 2022-12-12 § 210, framgår att nämnden bland annat ansvarar för omsorg om äldre enligt socialtjänstlagen (SoL), omsorg om funktionsnedsatta enligt SoL<sup>2</sup>, särskilda boendeformer för äldre, hemtjänst, ledsagning och dagverksamhet för äldre.

#### 4.1.1 Övergripande styrdokument god ekonomisk hushållning och ekonomistyrning

Kommunfullmäktige har 2019-02-25 § 8 antagit "Riktlinjer för God ekonomisk hushållning och hantering av resultatutjämningsreserv". Riktlinjerna gäller enligt beslut för de kommande 4 åren och är således inte längre giltiga per granskningstillfället (hösten 2023). I intervju beskrivs att arbetet med att uppdatera riktlinjerna är pågående, men att de formellt utdaterade riktlinjerna fortsatt i praktiken är styrande tills dess beslut om uppdaterade riktlinjer fattas.

Av de befintliga riktlinjerna framgår att "God ekonomisk hushållning för Håbo kommun" bland annat innebär att kommunens och nämndernas resultat skall innebära att ekonomin är i balans<sup>3</sup>. Vidare framgår bland annat att god ekonomisk hushållning innebär att verksamheten bedrivs långsiktigt, ändamålsmässigt och effektivt och att ekonomiska aktiviteter sker i enlighet med lagar, regler, etablerade normer, budget och enligt ekonomistyrningsprinciper som beslutas av kommunfullmäktige i samband med det årliga budgetbeslutet eller i annat styrdokument.

Kommunfullmäktige har i "Budget 2023 plan 2024–2025" (antagen av kommunfullmäktige 2022-12-05 § 162) fastställt ekonomistyrningsprinciper för 2023 samt instruktioner för kommunens budgetprocess.

Syftet med ekonomistyrningsprinciperna är att klargöra kommunens olika ansvarsinstanser samt det regelverk som styr kommunens ekonomiska verksamhet. Ekonomistyrningsprinciperna anger vilket ansvar olika politiska instanser och tjänstefunktioner har avseende kommunens ekonomiska styrning.

I ekonomistyrningsprinciperna regleras vidare hur olika typer av kostnader<sup>4</sup> och budgetar<sup>5</sup> ska hanteras samt när under året uppföljning av nämndernas ekonomi och verksamhet ska ske till kommunstyrelsen och vidare till kommunfullmäktige.

---

<sup>1</sup> Nämnden ansvarar för kommunens förskolor, fritidshem, annan pedagogisk verksamhet, förskoleklasser, grundskolor, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, den kommunala vuxenutbildningen, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare.

<sup>2</sup> Nämnden ansvarar däremot inte för stöd och service till vissa funktionsnedsatta enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

<sup>3</sup> Ytterligare uppställda krav för god ekonomisk hushållning är att skatten inte ska höjas respektive att kommunens budget ska innehålla finansiella mål och mål för verksamheten som är av betydelse för god ekonomisk hushållning.

<sup>4</sup> Till exempel kapitalkostnader, personalkostnader och interhyra.

<sup>5</sup> Driftram, tilläggsbudget, investeringsbudget och exploateringsbudget.



I avsnitt om budgetprocessen i ”*Budget 2023, plan 2024–2025*” redogörs för de viktigaste stegen i kommunens budgetprocess samt vad de innebär och när i tid de ska vara genomförda. Kommunens resursfördelningsmodell beskrivs övergripande i avsnitt 11.

I intervju beskrivs att det under året pågått ett arbete att ta fram nya riktlinjer för ekonomistyrningen där god ekonomisk hushållning inkl. resultatreserv, resursfördelningsmodell och ekonomistyrningsprinciper ingår. Riktlinjerna är inte antagna vid tiden för granskningen, men planeras enligt intervju att antas under slutet av 2023 och att de ska börja gälla från och med den 1 januari 2024. I de nya riktlinjerna tydliggörs utöver det som framgått av tidigare riktlinjer för god ekonomisk hushållning och ekonomistyrningsprinciper också kommunens övergripande resursfördelningsmodell.

#### Stöddokument

Som komplement till kommunens övergripande styrdokument upprättar kommunens centrala ekonomifunktion löpande anvisningar och mallar för de olika stegen i kommunens budget- respektive uppföljningsprocess. Dessa anvisningar dokumenteras i kommunens verksamhetssystem *Stratsys* samt kommuniceras till berörda chefer inom kommunorganisationen via mejl från respektive förvaltningsansvarig controller. Anvisningarna läggs även upp på kommunens intranät och vid behovs görs även genomgång på ledningsgruppen.

I intervjuer ges delvis olika bilder av hur tydliga och användbara framtagna anvisningar och mallar är för berörda förvaltningar och nämnders uppföljnings- och rapporteringsarbete. Ett par intervjuade uppger att anvisningar och mallar är lätta att följa och att det tydlig framgår deadlines för respektive delmoment för budget- och uppföljningsprocessen. I andra intervjuer beskrivs att anvisningar och mallar kommuniceras på ett tydligt sätt, men att de inte är tillräckliga för att nämnden ska få den uppföljning den bedömer sig behöva.

#### Lokala styrdokument

Vi har inom ramen för granskningen inte mottagit några lokala styr- eller stöddokument med specifika rutiner avseende ekonomistyrning för respektive nämnd. Vid intervjuer framgår att nämnderna utgår ifrån de kommunövergripande styr- och stöddokumenterna för ekonomistyrning. Nämnderna har däremot i dialog med sin förvaltning arbetat fram och fastställt informella rutiner för ytterligare uppföljningstillfällen utöver de kommungemensamma tillfällena för ekonomiskuppföljning.

### 4.1.2 Bedömning

**Vår bedömning är att det endast delvis finns tillfredsställande styrdokument.**

Nämndernas ansvar avseende verksamhet och ekonomi regleras i reglemente. Vi konstaterar att övergripande styrdokument för kommunens ekonomistyrning, inklusive kommunens budget och uppföljningsprocesser är framtagna och årligen fastställs av kommunfullmäktige i kommunens budgetdokument. Kompletterande anvisningar finns i kommunens verksamhetssystem.

Däremot noterar vi att kommunens ”Riktlinjer för God ekonomisk hushållning och hantering av resultatutjämningsreserv” är utdaterade och därmed har slutat gälla.

Vi ser positivt på att arbete har genomförts under året för att ta fram ett nytt styrdokument avseende kommunens ekonomistyrning som också inkluderar riktlinjer för god ekonomisk hushållning och resursfördelningsmodell.

## 4.2 Ansvar budget och uppföljning

### 4.2.1 Övergripande ansvarsfördelning

Som redogjorts för under avsnitt 4.1.1 ovan regleras övergripande ansvarsfördelning för kommunstyrelsen och nämnder i kommunens ekonomistyrningsprinciper. I ekonomistyrningsprinciperna är politiska instansers och ledande tjänstepersoners övergripande ansvar fastställt enligt nedan.

Kommunstyrelsen ansvarar för att leda och samordna kommunens angelägenheter och att ha uppsikt över de övriga nämndernas verksamhet. Vidare ska styrelsens särskilt ha hand om den ekonomiska förvaltningen och inom ramen för det ta ställning till vilka åtgärder som utöver nämndernas åtgärder ska vidtas om resultatutvecklingen avviker från den planerade. Kommunstyrelsen ansvarar även för att till fullmäktige presentera ett förslag på rambudget för kommunen.

Nämnderna ansvarar för att fastställa en budget för sin verksamhet utifrån de givna ekonomiska ramarna. Håbo kommun är en decentraliserad organisation vilket innebär att respektive nämnd har långtgående befogenheter och skyldigheter att vidta åtgärder för att hålla budgeten. Det tydliggörs också i ekonomistyrningsprinciperna att det är principiellt viktigt att problemlösning inte överförs till högre nivå eller att problem överförs till annan nämnd eller kommunstyrelsen.

Vidare regleras ansvar för kommunens budgetansvariga chefer i ekonomistyrningsprinciperna. Specifikt regleras ansvar för kommundirektör, förvaltningschef respektive linjechef. Kommundirektör har ett särskilt ansvar att följa den ekonomiska utvecklingen och regelbundet informera kommunstyrelsen om denna. Förvaltningschef ansvarar för att arbeta fram den budget och verksamhetsplan som beslutas av nämnd, samt att kontinuerligt analysera verksamhetens grunduppdrag och utveckla sitt arbetssätt i syfte att uppnå högre effektivitet.

Kommunens samtliga chefer med budgetansvar har ett ansvar för sina verksamhetskostnader och intäkter, samt ansvar för sin verksamhets grunduppdrag och kontinuerliga utvecklingen. Ansvaret innebär att verksamheten måste anpassa sig efter fastställda ekonomiska ramar och politiska beslut, oavsett eventuella förändringar under året.

Intervjuade uppger att det generellt är tydligt var det ekonomiska ansvaret finns i kommunen. Däremot beskrivs i intervju att det i vissa avseenden inte finns förutsättningar för framför allt budgetansvariga chefer att leva upp till det ekonomiska ansvaret. Intervjuade beskriver att cheferna har svårt att självständigt följa sin ekonomi i ekonomi- och verksamhetssystemet.

Detta beskrivs delvis bero på att tillgängliga systemstöd inte har tillräcklig funktionalitet och inte är tillräckligt användarvänliga, men också att chefer inte får en tillräcklig introduktion och löpande utbildning i ekonomi- och verksamhetssystemen. Intervjuade beskriver att controllers genomför utbildningar och att stöd från kommunens centrala ekonomifunktion kan efterfrågas och då i regel tillhandhålls. Verksamhetens komplexitet ställer dock stora krav på controllers insikt och förståelse för den aktuella verksamheten. Det beskrivs i intervju medföra att det stöd som budgetansvariga chefer får från central ekonomifunktion delvis är avhängig den ansvariga controllers erfarenhet och kunskap om verksamhetsområdet.

#### 4.2.2 Reglering av ansvar för budget

I avsnittet avseende budgetprocessen i kommunens budget regleras kommunstyrelsen och nämndernas respektive ansvar inom ramen för budgetprocessen. Budgetprocessens viktigaste steg beskrivs och det framgår övergripande när olika underlag och moment i budgetprocessen ska vara genomförda samt vilka politiska instanser som ansvarar att besluta om dem.

#### 4.2.3 Reglering av ansvar för uppföljning

Av kommunens ekonomistyrningsprinciper framgår att nämnden är skyldig att hålla sig informerad om den ekonomiska utvecklingen och snabbt vidta åtgärder som leder till att budgeten hålls då avvikelser uppstår eller är prognostiserade. När obalans råder mellan ekonomi och verksamhet är det ekonomi som är överordnat, med hänsyn till lagstiftning eller ambitionsnivåer fastställda av kommunfullmäktige. I relation till detta anges att nämndens ledamöter är skyldig att medverka till att beslut om åtgärder för att budgeten efterlevs. Om de förslag på åtgärder som presenteras av nämndens förvaltning inte anses vara acceptabla ur nämndens synvinkel är nämnden skyldig att fatta alternativa beslut som är genomförbara under året och som leder till att den av fullmäktige fastställda budgeten kan hållas.

Utöver de ordinarie rapporteringstillfällena ska nämnderna skyndsamt rapportera till kommunstyrelsen om väsentliga förändringar inträffar i verksamhet och i resultatutveckling. Av kommunens ekonomistyrningsprinciper framgår dock inte en definition av väsentliga förändringar eller en tydlig tidsram för dessa rapporteringar.

#### 4.2.4 Bedömning

**Vår bedömning är att ansvaret för budget och uppföljning i allt väsentligt är tydligt.**

Vi konstaterar att övergripande ansvarsfördelning för ekonomi, budget och uppföljning är tydliggjort i styrande dokument. Vi bedömer att ansvar och krav som fastställs i budgetdokumentet i huvudsak är tydliga, men noterar att ingen definition av vad en väsentlig förändring innebär anges.

Vidare konstaterar vi att budgetansvariga chefer inte i samtliga fall bedöms kunna följa sin budget och ekonomi självständigt utifrån brister i systemstöd och att introduktion och utbildning i dessa inte fullt ut är tillräcklig. Tillgängligt stöd från central ekonomifunktion är delvis personbundet.

## 4.3 Budget- och uppföljningsprocessen

### 4.3.1 Budgetprocessen

Som framgår av rubrik 4.2.2 ovan regleras kommunens budgetprocess i ett specifikt avsnitt i kommunens "Budget 2023, plan 2024–2025". I avsnitt om budgetprocessen är respektive steg i budgetprocessen tidsatt. Vid sidan av tidplanen beskrivs respektive steg i budgetprocessen med utgångspunkt i framtaget årshjul (Se bilaga **5.1 Årshjul budgetprocessen**).

Budgetprocessen inleds med att kommunstyrelseförvaltningen tar fram och kommunicerar ett underlag för kommunens ekonomiska förutsättningar inför kommande budgetperiod i mars månad året innan budgetåret. Baserat på detta underlag tar respektive förvaltning och kommunens ledningsgrupp under perioden februari till april fram en så kallad verksamhetsanalys. Den och ramförslag är inte föremål för beslut i nämnd eller kommunstyrelsen, men kommuniceras till kommunstyrelseförvaltningen, representanter för nämnderna och övriga deltagande på budgetdagen som hålls i maj månad. Ekonomiska förutsättningar, omvärldsanalys och förvaltningarnas verksamhetsanalyser är underlag för diskussion under budgetdagen.

Kommunstyrelsen beslutar om budgetramar för kommunens nämnder i maj. Dessa kommuniceras sedan till nämnderna, vilka i september månad inkommer med ett yttrande avseende dem. I yttrandet ska nämnden redogöra för eventuella synpunkter på inriktningsramarna utifrån tidigare framtagna verksamhetsanalyser. Yttrandena används som underlag för den fortsatta politiska beredningen och ska redovisas under september månad i samband med budgetkonferensen, som 2023 genomfördes den 20 september.

När yttrande om nämndernas ramar har lämnats in påbörjar respektive nämnd sin process för att ta fram en detaljbudget för kommande budgetår. I samband med detaljbudgetarbetet ska respektive nämnd inarbeta eventuella effektiviseringskrav för kommande år.

Kommunfullmäktige fattar beslut om budget för kommande verksamhetsår och plan för de två därpå följande åren i november. Normalt fattar sedan respektive nämnd beslut om sin verksamhetsplan med budget i december<sup>6</sup>.

Budgetprocessen har inför budget 2024, med plan 2025–2026 förändrats något jämfört med tidigare år. Framför allt genom att fler avstämningstillfällen med den politiska organisationen har lagts in i syfte att möjliggöra mer informationsutbyte och påverkan.

#### Nämnderna i budgetprocess

Vid intervjuer samt av genomförd protokollgenomgång för nämndernas sammanträden 2023 framgår att både vård- och omsorgsnämnden och barn- och utbildningsnämnden följer stegen i kommunens gemensamma budgetprocess.

---

<sup>6</sup> Angående år 2023 fattade kommunfullmäktige 2022-12-05 § 162 beslut om att uppdra till nämnder och styrelse att Budget och verksamhetsplan 2023, plan 2024–2025 skulle antas senast 28 februari 2023. Detta med anledning av nya övergripande mål från fullmäktige.

Intervjuade uppger däremot att strukturen i kommunens budgetprocess innebär att nämndernas arbete med åtgärder för budget i balans förskjuts i tid från våren till hösten året inför budgetår. Det är då de först, i samband med yttrandet om nämndernas inriktningsramar i september, formellt uttalar sig om given ram. Det beskrivs i intervju att detta medför svårigheter för nämnderna med att hinna ta fram och bereda åtgärder för en budget i balans, som har en tillräcklig eller fullständig ekonomisk effekt under det kommande budgetåret. I intervju beskrivs att kommunen inför budget 2024 infört rutinen att nämnderna redan i verksamhetsanalysen ska beskriva åtgärder för budget i balans.

#### 4.3.2 Uppföljningsprocessen

Utvärderingen av kommunfullmäktiges mål, som tillika är mål för god ekonomisk hushållning sker genom utvärdering av nämndernas mål enligt plan för uppföljning som årligen fastställs av kommunstyrelsen. Plan för uppföljning avseende verksamhetsår 2023 fastställdes av kommunfullmäktige i "Budget 2023, plan 2024–2025". Uppföljning ska ske enligt tabell 1 nedan.

Tabell 1 – Ordinarie uppföljning avseende ett verksamhetsår

Uppföljnings-tillfälle	Rapporterande instans	Innehåll	Mottagande instans
Februari	Nämnderna	Uppföljning och prognos för driftbudget och investeringsbudget	Kommunstyrelsen
Mars	Nämnderna och styrelsen	Uppföljning och prognos för driftbudget med volymmått, investeringsbudget och exploateringsbudget	Kommunfullmäktige
Augusti	Nämnderna, styrelsen och bolag	Uppföljning och prognos av ekonomi (driftbudget, investeringsbudget, exploateringsbudget) och verksamhet (grunduppdrag, utvecklingsmål och personal)	Kommunfullmäktige
April (året efter)	Nämnderna, styrelsen och bolag	Uppföljning av ekonomi och verksamhet	Kommunfullmäktige

Central ekonomisk uppföljning görs även per maj och oktober, vilket framgår av de årliga ekonomiuppföljningsanvisningarna som går till förvaltningarna. Rapportering rekommenderas i anvisningarna att också skickas till nämnder och går till kommunstyrelsen muntligt innan nämndbehandling.

### Nämndernas uppföljningsprocess

Av genomförd protokollgenomgång samt genomförda intervjuer framgår att vård- och omsorgsnämnden samt barn- och utbildningsnämnden följer ordinarie uppföljningsprocess i enlighet med kommunens centrala instruktioner.

Utöver ordinarie rapporteringstillfällen har respektive nämnd infört ytterligare rapporteringstillfällen för att säkerställa att nämnden är tillräckligt informerad och uppdaterad om verksamhetens ekonomiska status. Anledningen till att de utökade uppföljningstillfällena har fastställts är att det upplevs som att de ordinarie rapporterna tar lång tid att ta fram och att det inte blir aktuellt när nämnden får ta del av rapporterna.

Vård- och omsorgsnämnden får ekonomisk uppföljning vid samtliga sammanträden med information från verksamheterna om volym och personal. Intervjuade beskriver att uppföljningen oftast sker muntligt. Dock efterfrågas ytterligare uppföljning med prognos från vård- och omsorgsnämnden för att nämnden löpande ska ha koll på ekonomin.

Barn- och utbildningsförvaltningen redovisar skriftliga och muntliga månadsrapporter till nämnden innehållande bland annat resultat per verksamhet, personalkostnadsavvikelser samt sjukfrånvaro. Intervjuade uppger att en anledning till de extra rapporteringstillfällena är att de ordinära ekonomiska rapporterna inte bedömts tillhandahålla tillräckligt aktuell information till nämnden.

### 4.3.3 Bedömning

**Vår bedömning är att budget- och uppföljningsprocesserna endast delvis är ändamålsenliga.**

Av genomförd granskning framgår att kommunens budgetprocess är fastställd i styrande och stödjande dokument. Däremot noterar vi att nämnderna inte formellt beslutar om framtagna verksamhetsanalys (per april) utan endast om yttrande om inriktningsram (per september). Vi bedömer att detta riskerar medföra att arbetet med åtgärder för att klara budget i balans påbörjas för sent för att åtgärderna ska kunna beredas och nödvändiga beslut fattas i tid för att dessa ska kunna ge full effekt det budgetår som budgeten avser.

Av genomförd granskning framgår att kommunens övergripande uppföljningsprocess är tydliggjord i styrande dokument, till vilka kompletterande anvisningar och mallar är framtagna. Dessa beskrivs dock inte fullt ut anpassade till de två granskade nämndernas behov av uppföljning och nämnderna har utifrån det infört rutin avseende anpassad månatlig uppföljning av ekonomi. Vi ser positivt på att nämnderna har arbetat fram egna kompletterande rutiner för uppföljning utifrån identifierat behov.

## 4.4 Underlag till budgetarbetet

Som redogjorts för under **avsnitt 4.3.1** ovan tas ett antal underlag fram inom ramen för kommunens budgetprocess. Nedan redogörs övergripande för dessa underlag, deras syfte och mest väsentliga innehåll samt om det är något som inte framgår av underlagen.



#### 4.4.1 Ekonomiska förutsättningar och planeringsförutsättningar

Planeringsförutsättningar är ett kommunövergripande dokument som tas fram av kommunstyrelsens förvaltning. Utgångspunkt för planeringsförutsättningarna är föregående års befolkningsprognos<sup>7</sup> med eventuella justering för de demografiska förändringarna, SKR:s skatte- och stadsbidragsprognos, löne- och prisförändringar och eventuella effektiviseringskrav.

De så kallade arbetsramarna tas fram utifrån dessa underlag samt baserat på föregående årsbudget. I samband med arbetsramarna anges de löne- och prisförändringar och eventuella effektiviseringskrav som förvaltningarna har att utgå från vid framtagandet av sin verksamhetsanalys.

#### 4.4.2 Verksamhetsanalys

Parallellt med framtagandet av de övergripande planeringsförutsättningarna arbetar förvaltningarna och kommunens ledningsgrupp under februari-april med analysen av verksamheterna inför kommande budgetår och planåren. Viktiga underlag till verksamhetsanalysen är omvärldsanalys, lagförändringar, demografiska förändringar enligt befolkningsprognos samt effekter av politiskt fattade beslut. Detta analysarbete ska resultera i ett antal planer/underlag, av vilka nedan är ett urval som bedöms särskilt relevanta för denna granskning:

- Investeringar på kort och lång sikt
- Driftbudget
- Plan för omprioriteringar och effektiviseringar
- Eventuella konsekvenser för målgruppen, verksamhet, medarbetare, ekonomi, barnperspektivet och näringslivet

Verksamhetsanalyserna används som ett underlag för politiken samt har enligt intervju presenteras på budgetdagen i maj där controllers och verksamhetschefer deltar.

##### Nämndernas verksamhetsanalyser

Vård- och omsorgsnämndens verksamhetsanalys är upprättad i enlighet med centrala anvisningar. Av analysen framgår information om uppdrag och ansvarsområde, konsekvens av demografiska förändringar, lagar och förordningar, omorganisation och övriga förändringar, volym- och resursmätt, driftbudget, behov utöver ram samt förändringar om ramen minskas. Under rubriken "Behov utöver ram" beskrivs att nämndens uppdrag sannolikt kommer att behöva revideras och ambitionsnivån kommer att behöva sänkas om inte finansieringen kan säkerställas.

Barn- och utbildningsnämndens verksamhetsanalys är upprättad i enlighet med centrala anvisningar. Av analysen framgår information om uppdrag och ansvarsområde, konsekvens av demografiska förändringar, lagar och förordningar, omorganisation och övriga förändringar, volym- och resursmätt, driftbudget, behov utöver ram samt förändringar om ramen minskas.

<sup>7</sup> Kommunen beställer sedan år 2017 befolkningsprognos från Statistiska Centralbyrån (SCB) och innehåller prognos fördelad per ålderskategori.

Av analysen framgår även en handlingsplan för budget i balans med både kortsiktiga och långsiktiga åtgärder. Dock framgår ingen information om en tidsplan för de beskrivna omprioriteringarna och effektiviseringarna eller hur stor ekonomisk effekt dessa beräknas få.

#### 4.4.3 Inriktningsramar och yttrande om inriktningsramar

Som beskrivits i **avsnitt 4.3.1** ovan fastställer kommunstyrelsen inriktningsramar för respektive nämnd i juni månad året innan budgetår. I samband med respektive nämnds yttrande över inriktningsramar sammanställer nämnden en rapport där bland annat förutsättningar som ändrats sedan verksamhetsanalysen och önskade konsekvenser framgår.

Vård- och omsorgsnämnden antog yttrandet avseende inriktningsramarna 2023-09-05 § 61. Yttrandet är upprättat i enlighet med anvisning. Inledningsvis beskrivs flera förutsättningar som har förändrats sedan upprättad verksamhetsanalys. Dessa förändringar är bland annat har planerna för byggnation av särskilt boende fördröjts, detta har bidragit till att kommunen har behövt och kommer behöva köpa boendeplatser i andra kommuner, vilket bedöms medföra ökade kostnader.

Av yttrandet framgår vidare att nämnden inte bedömer att den klarar att bedriva verksamheten inom tilldelad ram för 2024. I rapporten beskrivs att budgetramen innehåller inräknade effektiviseringar, men att dessa bedöms bli svåra att uppnå i tillräcklig utsträckning för att uppnå budget i balans.

Barn- och utbildningsnämndens antog yttrandet avseende inriktningsramarna 2023-09-06 §127. Barn- och utbildningsnämnden har inte upprättat ett underlag i enlighet med mallen från den centrala ekonomifunktionen. I stället har ett dokument tagits fram där det framgår att det inte har skett några större förändringar sedan verksamhetsanalysen samt att nämnden bedömer att den klarar av att uppnå budget i balans med föreslagna ramar om organisationen och skolstrukturen förändras. I analysen redogörs inte i detalj för vad en förändrad organisation och skolstruktur innebär. I intervju beskrivs däremot att arbete pågår med att ta fram en mer detaljerad plan för en förändrad skolstruktur för grundskolan i Håbo kommun.

#### 4.4.4 Resursfördelning

Som beskrivits under **avsnitt 4.1.1** ovan har ett arbete med att ta fram och fastställa nya ekonomistyrningsprinciper för Håbo kommun pågått under 2023. I de nya ekonomistyrningsprinciperna tydliggörs kommunens resursfördelningsprinciper. I intervju beskrivs att dessa principer redan i praktiken är gällande för budgetarbete inom kommunen, vilket också framgår av kommunens "*Budget 2023, plan 2024–2025*". Den centrala resursfördelningsmodellen består av beräkningsförutsättningar och politiska prioriteringar. Beräkningsförutsättningarna tas fram av tjänstemän och utgår ifrån föregående årsbudget, demografiska förändringar, löneökning, prisökning, kapitalkostnader, engångsåtgärder, internhyra, omorganisation och statliga beslut.

I intervju beskrivs att det finns en risk kopplat till att bygga nämndernas budget på föregående års budget om nämnden inte uppvisar budget i balans, vilket är fallet för de två granskade nämnderna år 2023.



I intervju beskrivs även att det enligt kommunens ekonomistyrningsprinciper är nämnderna som ansvarar för att bedriva ett arbete för att uppnå budget i balans. Kommunstyrelsen har även i samband med budgetarbetet inför 2024 beslutat att de två granskade nämnderna ska ta fram treåriga handlingsplaner för budget i balans. Det beskrivs visa på att det finns en medvetenhet om den utmanande ekonomiska situation nämnderna befinner sig i, men att det är tydliggjort att nämnderna behöver fortsätta arbeta för budget i balans utifrån befintliga ram- och resursfördelningsförutsättningar.

#### 4.4.5 Bedömning

**Vår bedömning är att det endast delvis finns tillförlitliga och uppdaterade underlag för budgetarbetet.**

Vi konstaterar att kommunen har en fastställd och standardiserad process för framtagande av underlag för budgetarbetet som följs av berörda nämnder. I processen analyseras förutsättningar för kommunen som helhet och respektive nämnd. Däremot noterar vi att kommunen ännu inte formellt har fastställt en resursfördelningsmodell. Av granskade underlag avseende vård- och omsorgsnämnden samt barn- och utbildningsnämnden framgår vidare att dessa nämnder utifrån de inriktningsramar som kommunfullmäktige beslutade om i juni inför år 2024 bedömer att de antingen inte kommer kunna uppnå budget i balans eller att det kommer krävas omfattande åtgärder för att göra det. I nämndernas verksamhetsanalys eller yttrande om rambudget ingår inte detaljerade redogörelser för de åtgärder nämnden planerar för att uppnå en budget i balans.

### 4.5 Prognosprocessen och prognossäkerhet

Nämnderna ska som framgår av **tabell 1** ovan lämna en prognos för sitt ekonomiska utfall mot budget åtminstone per februari, mars och augusti. Av genomförd protokollgenomgång för vård- och omsorgsnämnden och barn- och utbildningsnämnden perioden augusti 2022 – oktober 2023 framgår att uppföljning med prognos har genomförts i enlighet med gällande regelverk under den granskade perioden. På grund av det senarelagda budgetantagandet i enlighet med fullmäktiges beslut 2022-12-05 § 162, genomfördes ingen uppföljning per februari 2023.

#### 4.5.1 Arbetet med prognoser

Det finns ”*Anvisningar för ekonomiskuppföljning 2023*” som anger hur den ekonomiska uppföljningen ska genomföras samt vad den ska innehålla och som är framtagen av ekonomiavdelningen. Av anvisningarna framgår att uppföljningen ska prognostisera utfallet av ekonomi för årets slut. Det framgår vidare att prognosen ska kommenteras i ekonomisystemet. Anvisningarna innehåller även information avseende hur prognosen ska tas fram med personalprognos, volymprognos, driftkostnader, investeringar samt exploateringsprojekt.

Intervjuade uppger att det är budgetansvariga chefer inom respektive förvaltningsorganisation som ansvarar för att ta fram en prognos vid de ekonomiska uppföljningstillfällena. Controllers ansvar i huvudsak är att kvalitetssäkra och bedöma rimligheten i satt prognos.

Av anvisningar för ekonomiuppföljningar 2023 framgår däremot att controllers finns tillgängliga för stöd med arbete avseende budget, uppföljning, analys samt prognos av ekonomin. Samt att ekonomiavdelningen erbjuder utbildning i ekonomi på en grundläggande nivå för budgetansvariga chefer.

I intervju beskrivs att det finns brister i prognosarbetet. Dessa är framför allt kopplade till de ovan beskrivna bristerna i tillgängliga systemsstöd och att chefer inte får en tillräcklig introduktion i tillgängliga systemstöd för att fullt ut kunna följa sin ekonomi självständigt.

#### 4.5.2 Prognossäkerhet historiskt

I tabell 2 respektive 3 nedan redovisas resultat och prognos för vård- och omsorgsnämnden samt barn- och utbildningsförvaltningen åren 2019-2022.

Tabell 2 – Resultat och prognos, vård- och omsorgsnämnden 2019–2022, i mnkr

Vård- och omsorgsnämnden				
År	Budget	Prognos helårsutfall mot budget, per delårsrapport	Utfall per helår mot budget	Prognosavvikelse, utfall per helår mot prognostiserat utfall per helåret
2019	-282,1	0	8,3	8,3
2020	-306,6	12,1	20	7,9
2021	-325,5	4,9	1,7	-3,2
2022	-365,4	-10,8	-20,4	-9,6

Av tabell 2 ovan framgår att nämnden har haft ett positivt resultat mot budgetåren 2019-2021 men att resultat år 2022 var ett underskott om cirka 20,4 mnkr. I kolumnen längst till höger i tabell 2 redovisas prognosavvikelsen mellan nämndens prognostiserade helårsutfall vid delårsbokslut per augusti och faktiskt helårsutfall. Avvikelsen uppgår i genomsnitt till cirka 7,3 mnkr. I förhållande till nämndens genomsnittliga budgettram 2019-2022 motsvarar det en prognosavvikelse om cirka 2,3 procent.

Tabell 3 – Resultat och prognos, barn- och utbildningsnämnden 2019–2022, i mnkr

Barn- och utbildningsnämnden				
År	Budget	Prognos helårsutfall mot budget, per delårsrapport	Utfall per helår mot budget	Prognosavvikelse, utfall per helår mot prognostiserat utfall per helåret

2019	-589,3	-18,2	-23,4	-5,2
2020	-618,2	-19,5	-0,4	19,1
2021	-607,9	-7,9	-0,2	7,7
2022	-621,7	-22,4	-26,1	-3,7

Av tabell 3 ovan framgår att nämnden har haft ett negativt resultat mot budget samtliga år 2019–2022. I kolumnen längst till höger i tabell 3 redovisas prognosavvikelsen mellan nämndens prognostiserade helårsutfall vid delårsbokslut per augusti och faktiskt helårsutfall. Avvikelsen uppgår i genomsnitt till cirka 8,9 mnkr. I förhållande till nämndens genomsnittliga budgetram 2019-2022 motsvarar det en prognosavvikelse om cirka 1,5 procent.

#### 4.5.3 Prognos under 2023 och nämndens prognosarbete

##### Vård- och omsorgsnämndens prognoser 2023

Tabell 4 – Vård- och omsorgsnämndens prognos under 2023, i mnkr

Vård- och omsorgsnämnden 2023			
Driftbudget	Prognos helårsutfall mot budget per mars	Prognos helårsutfall mot budget per maj	Prognos helårsutfall mot budget per augusti
-248,8	-14,5	-24,9	-35,3

Som framgår av tabell 4 ovan har vård- och omsorgsnämndens prognos försämrats med 20,8 mnkr från uppföljningen per mars till uppföljningen per augusti år 2023. Nämnden redovisar i sin delårsuppföljning per mars ett prognostiserat underskott om -14,5 mnkr. Vid maj prognostiserade nämnden ett underskott om -24,9 miljoner kronor vid ekonomiuppföljningen. Vid delårsrapporten per augusti prognostiserar vård- och omsorgsnämnden ett underskott om -35,3 miljoner kronor vid årets slut.

Underskottet beskrivs i samband med prognosen per mars bestå av konsekvenser av 2022 års förändring där förvaltningen tog över brukare från fristående aktörer, inhyrd personal för sjuksköterskor och socionomer samt högre personalkostnader än budgeterat. Det framgår även att det finns osäkerhet i prognosen per mars då det väntas tillkomma faktorer som kan påverka resultatet negativt per helåret. Dessa faktorer är bland annat: ny arbetstidslag om 11 timmar dygnsvila, rekvisering av statsbidrag, resultatet av extern konsults genomlysning av hemtjänsten, avveckling av verksamhet vid fastigheten Pomona och nya lokaler, ytterligare löneökningar samt att verksamhetssystem som ej stödjer en tillförlitlig statistik. Vidare framgår att prognosen bland annat ej tagit höjd för ökade volymer inom hemtjänsten och eller korttidsboende.

Vid intervjuer framgår att en anledning till ökningen av prognosen per augusti bland annat beror på stora ökning av insatser jämfört budget och tidigare prognoser.

I och med ökningen har platserna på kommunens boenden fyllts upp, vilket har inneburit att kommunen behövt köpa externa platser.

#### Vård- och omsorgsförvaltningens prognosarbete

Vård- och omsorgsnämnden eller dess förvaltningen har inte fastställt några principer eller instruktioner för prognosarbetet. I intervju beskrivs att prognoser tas fram och kommuniceras nedifrån och upp, från enhetschefer till avdelningschefer och sedan slutligen på förvaltningsnivå. Ansvarig controller bistår med stöd på samtliga nivåer, både direkt då prognos upprättas om så efterfrågas samt som kvalitetssäkrare av prognoser på olika nivåer. Intervjuade beskriver att tillgängligt stöd från controller i huvudsak är tillräckligt.

En utmaning i nämndens prognosarbete är att så pass mycket av nämndens verksamhet och utfall styrs av volymer för behov av olika typer av insatser och det personalbehov som är förknippat med det. Det beskrivs i intervju att det är svårt att prognostisera med exakthet, bland annat då tillgängligt verksamhetssystem ej stödjer tillförlitlig statistik avseende till exempel utförda insatser i förhållande till planerade. Fokus vid prognos beskrivs i intervju vara att avläsa vilka kostnader som ökar mest och att analyser utförs för att identifiera vad som påverkat kostnaden.

#### Barn- och utbildningsnämnden

Tabell 5 – Barn- och utbildningsnämndens prognos under 2023, i mnkr

Barn- och utbildningsnämnden 2023			
Driftbudget	Prognosavvikelse per mars	Prognosavvikelse per maj	Prognosavvikelse per augusti
-640,9	-26,2	-23,2	-37,5

Som framgår av tabell 5 ovan har barn- och utbildningsnämndens prognos försämrats med 11,3 mnkr från uppföljningen per mars till uppföljningen per augusti år 2023. Vid nämndens delårsuppföljning per mars redovisas ett prognostiserat underskott om -26,2 mnkr per helåret.

Nämndens underskott beskrivs bero på att verksamheten inte är kostnadsanpassad till årets budgetramar. I intervju beskrivs att framför allt nämndens grundskoleverksamhet har en högre kostnad än den i jämförbara kommuners. Prognosen innefattar planerade personaleffektiviseringar under år 2023 om 11 mnkr.

Vid delårsrapporten per augusti prognostiserar barn- och utbildningsnämnden ett underskott om -37,5 mnkr. Av delårsrapporten framgår att effektiviseringsåtgärderna som togs fram i samband med den ekonomiska upplöjningen per mars inte kommer uppnå den effekt som bedömdes i prognos per mars under år 2023. Det är också detta som är av anledningen till att prognosen för augusti försämrats jämfört med den per mars.

### Nämnden prognosarbete

Barn- och utbildningsnämnden eller dess förvaltning har inte fastställt några egna principer eller instruktioner för prognosarbetet. Som beskrivits ovan och som beskrivs i intervju innebär brister i befintliga systemstöd och budgetansvariga chefers möjligheter att arbeta i dessa att förvaltningschef och förvaltningens ekonom bedömt det nödvändigt att driva nämndens prognosarbete under år 2023.

Av "Informationsunderlag inför handlingsplan" daterat 2023-01-30 framgår att barn- och utbildningsförvaltningen upplever att centralt antagna riktlinjer om kvartalsvis uppföljning försvårar för förvaltningens förutsättningar att prognostisera på ett ändamålsenligt sätt.

I intervju beskrivs att controller vid ekonomikontoret inte varit involverad på ett aktivt sätt i prognosarbetet inför barn- och utbildningsnämndens delårsbokslut.

#### 4.5.4 Bedömning

**Vår bedömning är att det endast delvis har upprättats ändamålsenliga prognoser samt att prognossäkerheten är rimlig.**

Av granskningen framgår att det finns anvisningar samt till viss del stödsystem för prognosarbetet. Tillgängliga stödsystem är dock inte för någon av nämnderna fullt ut anpassade för att budgetansvariga chefer genom dem självständigt ska kunna följa sin ekonomi och därmed göra prognoser.

Vi konstaterar att vård- och omsorgsnämnden åren 2019-2022 i genomsnitt hade en prognosavvikelse mellan prognos per augusti och utfall per helåret om cirka 2,3 procent av budgetramen. Motsvarande siffra för barn- och utbildningsnämnden är cirka 1,5 procent. Vidare framgår att båda nämndernas prognostiserade resultat försämrats på ett betydande sätt mellan prognoserna per mars och per augusti 2023. Detta indikerar att respektive nämnds prognosarbete inte fullt ut är tillräckligt för att ge ett tydligt underlag för bedömning av nämndens ekonomiska situation per rapporteringstillfället.

#### 4.6 Avvikelser

Som beskrivits under avsnitt 4.2 ovan är respektive nämnd ansvarig att hålla sig informerad om den ekonomiska utvecklingen inom verksamheten och måste fatta beslut om åtgärder då avvikelse mot budget uppstår<sup>8</sup>. Av kommunens ekonomistyrningsprinciper framgår att Håbo kommun är en decentraliserad organisation vilket innebär att det är principiellt viktigt att inte överföra problemlösningen till högre nivåer (främst kommunstyrelsen) eller till annan nämnd.

Av "Anvisningar för delårsrapport 2023" framgår att kommunen visade ett sämre resultat än budgeterat vid delårsuppföljningen per mars 2023.

<sup>8</sup> I ekonomistyrningsprinciperna anges att: "Det förhållandet att vissa poster i budgeten på kort sikt är "opåverkbara" för nämnden fritar den inte från ansvaret att hålla totalbudgeten. Nämnden ska genom planering och uppföljning ha sådan överblick att "opåverkbara" kostnader täcks inom den beslutade budgetramen.

2023-12-14

Det resulterade i att kommunfullmäktige beslutade att uppmana nämnderna att vidta åtgärder för att hålla sin driftbudgetram och att rapportering ska ske i delårsrapporten per augusti 2023. I anvisningarna anges att det ska framgå vilka åtgärder som vidtagits eller planer för att förhindra avvikelser vid årsskiftet samt att dessa ska innehålla förväntad effekt. Nämnden ansvarar sedan för att besluta om åtgärderna alternativt ange alternativa åtgärder.

#### Vård- och omsorgsnämnden

Vård- och omsorgsnämnden beslutade vid sammanträdet, per 2023-03-08 § 18, i samband med beslut om *"Budget och mål 2023 samt plan 2024–2025"*, att uppdra till förvaltningen att presentera en bruttolista med möjliga effektiviseringsåtgärder. I beslutet uppges även att nämnden stod inför stora utmaningar inför 2023 utifrån tilldelad ekonomisk ram. Vid samma sammanträde, §20, beslutade även nämnden om att uppdra till förvaltningen att genomföra en genomlysning av hemtjänstens verksamhet med stöd av en extern utredare, med anledning av det redovisade ekonomiska underskottet i hemtjänsten. Syftet med genomlysningen var att både på kort och lång sikt hitta åtgärder för att nå ett resultat i balans inom nämndens tilldelade ram.

Vid sammanträdet, per 2023-05-04 §37, beslutade nämnden att godkänna delårsuppföljningen per mars 2023, samt att godkänna åtgärder för budget i balans i enlighet med rubrik 2.1 i rapporten. Åtgärderna är dock av övergripande karaktär och det framgår ingen tidsplan eller förväntad ekonomisk effekt. I rapporten uppges att hemtjänsten stod för den största delen av det prognostiserade underskottet om cirka 20 mnkr.

Nämnden godkände handlingsplan för ekonomi i balans vid sammanträdet 2023-06-08 § 50. Däremot anges i samband med det att en stor del av åtgärderna i handlingsplanen är beroende av åtgärder som skulle föreslås i den externa utredarens genomlysning, som vid tillfället inte var klar. Vid tidpunkten prognostiserade nämnden för ett underskott om -15 mnkr vid årets slut. I handlingsplanen framgår 11 åtgärder med tillhörande aktiviteter och förväntad ekonomisk effekt under 2023 och 2024. Handlingsplanen är upprättad i enlighet med ekonomikontorets anvisningar.

Den ekonomiska effekten av åtgärderna beräknas till 15 mnkr år 2023 respektive 26 mnkr för år 2024. Nämnden uttryckte även att åtgärdsplanen saknade en konsekvensanalys. Beslut fattas att en sådan, tillsammans med mer konkreta åtgärder, ska presenteras för nämnd under september månad.

Den genomlysning av hemtjänsten som beslutades under våren redovisades för nämnden under sammanträde 2023-09-05 § 61. Nämnden beslutade i samband med redovisningen att förvaltningen skulle sammanställa en åtgärdsplan utifrån genomlysningens resultat, som skulle redovisas i oktober månad.

Under sammanträdet, 2023-10-03 § 80, redovisade förvaltningen ett förslag till åtgärdsplan utifrån utredning, som nämnden antog. Utifrån genomlysningens resultat skapades en handlingsplan där aktivitet, dagens problematik, vad som ska göras, ansvarig, startdatum, klart och status för arbetet framgår.



## Håbo kommun

Granskning av vård- och omsorgsnämndens och barn- och utbildningsnämndens

2023-12-14

Av handlingsplanen framgår dock ingen förväntad ekonomisk effekt. Nämnden beslutade även att följa upp handlingsplanen vid varje sammanträde framöver.

Nämnden beslutade att godkänna delårsrapport per augusti, per 2023-10-03, samt uppmanade förvaltningen att i möjligaste mån arbeta för en budget i balans. Av delårsrapporten framkommer även att handlingsplanen som nämnden tagit fram för 2023 och 2024 inte kommer få full effekt under 2023.

### Barn- och utbildningsnämnden

Barn- och utbildningsnämnden beslutade att godkänna "*Budget och verksamhetsplan 2023, plan 2024–2025*", samt att förvaltningen skulle arbeta fram åtgärder för en budget i balans per 2023-02-22 § 25. Åtgärder skulle återrapporteras i samband med delårsuppföljningen per mars. Vid samma sammanträde beslutade även nämnden om att en fullständig rapport tillsammans med handlingsplan skulle presenteras vid sammanträdet i maj, i enlighet med kommunstyrelsens beslut 2022-11-28 § 323.

Vid sammanträdet i februari, § 30, gav nämnden även förvaltningen i uppdrag att utreda förutsättningarna och de ekonomiska konsekvenserna för en ny organisation och struktur av grundskolan i kommunen samt att föreslå en implementationsplan för att kunna genomföra omstrukturering under mandatperioden. Nämnden beslutade att en återrapportering av uppdrag skulle ske i september månad.

Under våren 2023 genomfördes en genomlysning av barn- och utbildningsförvaltningen av ett extern utredare som återrapporterade till nämnden vid sammanträdet 2023-05-03 §72. Vid sammanträdet i maj, 2023-05-02 §75, beslutade nämnden vidare att godkänna delårsuppföljningen per mars. Av delårsrapporten per mars framgår åtgärder för en budget i balans på både kort och lång sikt. Av åtgärderna framgår dock ingen tidsplan eller hur stor effekt åtgärderna beräknas få.

I samband med delårsuppföljningen per mars gav nämnden förvaltningen i uppdrag att skapa en separat åtgärdsplan för budget i balans, inklusive konsekvensbeskrivningar samt angiven besparing per åtgärd, med återrapportering i juni.

Handlingsplan för ekonomi i balans återrapporterades till i nämnden vid sammanträde 2023-06-14. I barn- och utbildningsnämndens handlingsplan för en ekonomi i balans redovisas 14 åtgärder med tillhörande aktiviteter och en beräknad ekonomisk effekt för år 2023 och 2024. Handlingsplanen är upprättad i enlighet med ekonomikontorets anvisningar. Den beräknade ekonomiska effekten beräknas till 26,7 mnkr år 2023 respektive 58,4 mnkr år 2024. Som framgår av **avsnitt 4.5.3** försämrades prognosen från mars till augusti månad, delvis som en konsekvens av att de framtagna åtgärderna inte fått den ekonomiska effekt som först prognostiserades.

Nämnden har även fattat beslut om att avveckla en förskola utifrån ett ekonomiskt syfte. Besluten fattades 2023-10-04 där förskolan kommer att avvecklas per sista december 2023. Vidare har förskoleelever från en förskola flyttats över till andra klasser då lokalerna för förskolan ej varit användbara, vilket har minskat kostnaderna.

Som beskrivits ovan har en förändring av skolstrukturen inom grundskolan identifierats som det viktigaste övergripande åtgärdsområdet för att barn- och utbildningsnämnden ska kunna uppnå budget i balans.

Det pågår enligt intervju ett arbete med att se över strukturen bland annat inriktat mot att ta vara på skolor, se över investeringar och ändra om i klasser, vilket skulle innebära strukturella förändringar.

Intervjuade beskriver att det i dagsläget är för små elevantal i klassrum vilket bidrar till ökade kostnader för personal och lokaler. En strukturell förändring skulle bland annat innebära att se till att elevantalet vid kommunens grundskolor justeras så att tillgängliga personalresurser optimeras utifrån ett schemaläggningssperspektiv. För att möjliggöra detta beskrivs i intervju att befintliga skolbyggnader behöver byggas om och fördelningen av elever mellan skolor förändras. I intervju beskrivs att en omstruktureringsplan är planerad att presenteras för nämnden under december månad 2023.

Intervjuade uppger att det har införts åtgärder kortsiktigt för att minska underskottet under 2023, bland annat har anställningsstopp och köpstopp införts. Vid intervjuer beskrivs däremot att personalkostnader är den största kostnadsposten för nämnden och att de kortsiktiga åtgärderna därför endast kommer att ha en begränsad effekt på årets underskott. Intervjuade beskriver vidare att det kommer krävas ytterligare åtgärder för att klara budget för 2024.

#### 4.6.1 **Bedömning**

**Vår bedömning är att avvikelser i förhållande till budget och prognos endast delvis har analyserats och hanterats.**

Av granskningen framgår att såväl vård- och omsorgsnämnden som barn- och utbildningsnämnden har haft betydande negativa avvikelser mot budget både år 2022 och år 2023. Vi konstaterar att båda nämnderna har fattat ett antal beslut som syftar till att analysera och hantera dessa avvikelser. Arbetet med att ta fram och i delar implementera handlingsplaner för budget i balans är pågående vid tid för granskning, vilket vi ser positivt på. Däremot konstaterar vi att beslutade och planerade åtgärder sannolikt inte kommer att vara tillräckliga för att nämnderna ska uppnå budget i balans år 2023 och att det fortsatt finns en betydande risk att nämnderna inte kommer att kunna uppnå budget i balans år 2024.

Vi noterar vidare att det är av vikt att både respektive nämnd och kommunorganisationen är samordnad i det pågående arbetet att hantera konstaterade avvikelser mot budget och prognos. Detta för att säkerställa att arbetet sker i enlighet med kommunens ekonomistyrningsprinciper.

#### 4.7 **Kommunstyrelsens uppsikt**

Av kommunens ekonomistyrningsprinciper framgår att det åligger styrelsen att ha hand om den ekonomiska förvaltningen. Det innebär bland annat att ta ställning till vilka åtgärder som utöver nämndernas åtgärder ska vidtas om resultatutvecklingen avviker från den planerade. Inom ramen för detta ska kommunstyrelsen göra nödvändiga framställningar till kommunfullmäktige.



Av ekonomistyrningsprinciper framgår vidare att nämnderna utöver de beslutade rapporteringstillfällena som framgår av tabell 1 ovan (se avsnitt 4.3.2. ovan) skyndsamt ska rapportera till kommunstyrelsen om väsentliga förändringar inträffar i verksamhet och i resultatutveckling. I ekonomistyrningsprinciperna specificeras inte hur denna rapport ska lämnas och vad som ska ingå i den. Kommunstyrelsen får månatligen en ekonomisk återrapportering från ekonomikontoret.

Vidare framgår av protokollgenomgång för kommunstyrelsen perioden juni 2022 – oktober 2023 framgår att styrelsen vid flera tillfällen tar del av rapportering från nämnderna och att ett flertal beslut fattas avseende att uppdra nämnderna att ta fram och eller återrapportera arbete med åtgärdsplaner för ekonomi i balans. I samband med ett antal av dessa ärenden beslutar kommunstyrelsen även om när den ska ta del av återrapportering avseende hur nämndernas arbete med handlingsplaner för budget i balans fortlöper.

#### Handlingsplaner

Kommunstyrelsen beslutade 2022-11-28 §323 att nämnderna skulle inkomma med en handlingsplan samt redovisa handlingsplanen med dess effekter till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen godkände nämndernas redovisning av handlingsplaner vid sammanträdet 2023-06-15 § 187. Kommunstyrelsen beslutade även om att uppdra till nämnderna att redovisa åtgärder för en budget i balans i enlighet med handlingsplanerna vid kommunstyrelsen sammanträde i oktober månad. Som framgår ovan (**se avsnitt 4.6**) har både vård- och omsorgsnämnden och barn- och utbildningsnämnden arbetat med att ta fram handlingsplaner i enlighet med kommunstyrelsens beslut.

Kommunstyrelsen beslutade 2023-09-22 § 271 att införa anställningsstopp för tillsvidare- och visstidsanställda i kommunen. Vidare uppmanade kommunstyrelsen samtliga nämnder att iaktta stor restriktivitet avseende inköp av varor och tjänster utanför det lagstadgade uppdraget.

Kommunstyrelsen beslutade 2023-10-24 § 288 att föreslå kommunfullmäktige att besluta ge samtliga nämnder i uppdrag att upprätta en treårig handlingsplan för budget i balans, samt att redovisa nämndernas handlingsplaner i budget och verksamhetsplan för 2024 och årsredovisningen 2023. Det framgår vidare att handlingsplaneringa ska innehålla tidsplan och beräknat utfall för åtgärder. Av protokollet framgår även att arbetet med handlingsplaner pågår och att dessa månadsvis följs upp av respektive nämnd, samt kommunstyrelsenivå utifrån uppsiktsplikten.

Kommunstyrelsen beslutade vidare 2023-10-24 § 286 att föreslå kommunfullmäktige att besluta att nämnder och styrelse ska anta budget och verksamhetsplan 2024, plan 2025–2026 inklusive handlingsplan för budget i balans senast 31 december 2023.

#### Skattehöjning och resultatutjämningsfond

Kommunstyrelsen gav förslag till kommunfullmäktige, per 2023-10-24 §286, att fastställa den kommunala skattesatsen med en ökning för år 2024. Höjningen innebär att den kommunala skattesatsen ökar med 50 öre under 2024. Syftet med höjningen är att ge möjlighet för barn- och utbildningsnämnden att genomföra omstruktureringen i skolan.

Av budget 2024 framgår vidare att Håbo kommun kommer att använda sin resultatutjämningsfond om 14,7 miljoner kronor under år 2024. Av resultatutjämningsfonden ska enligt intervju 8,5 mnkr användas för att förstärka vård- och omsorgsnämndens budget år 2024. Detta utifrån att nämnden bedömer att den inte har förutsättningar att uppnå budget i balans år 2024 utifrån den indikativa rambudget som kommunfullmäktige fastställde i juni.

#### 4.7.1 Bedömning

**Vår bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt utövar tillräcklig uppsikt.**

Vi konstaterar att ett övergripande regelverk för kommunstyrelsens uppsikt finns genom kommunens ekonomistyrningsprinciper. Av genomförd protokollgenomgång framgår vidare att kommunstyrelsen tar del av uppföljning av berörda nämnders ekonomiska resultat och prognos. Styrelsen fattar även vid ett flertal tillfällen beslut avseende nämndernas arbete med budget i balans och även beslut som innebär att nämndernas ekonomiska förutsättningar tillfälligt stärka inför kommande år. Som framgår av ovan revisionsfrågor prognostiserar däremot båda vård- och omsorgsnämnden och barn- och utbildningsnämnden fortsatt stora underskott för verksamhetsåret 2023 och betydande osäkerhet finns avseende år 2024.

## 5 Samlad bedömning och rekommendationer

KPMG har av Håbo kommuns revisorer fått i uppdrag att övergripande granska om vård- och omsorgsnämnden och barn- och utbildningsnämnden har budgetförutsättningar för att säkerställa rutiner för en effektiv och tillfredsställande ekonomistyrning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att vård- och omsorgsnämnden och barn- och utbildningsnämnden inte har budgetförutsättningar för att säkerställa rutiner för en effektiv och tillfredsställande ekonomistyrning.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi **kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden** och **vård- och omsorgsnämnden** att:

- Säkerställa att tillräckliga systemstöd finns och att tillräcklig introduktion och utbildning tillhandahålls för att budgetansvariga chefer själva ska kunna följa upp och analysera sin ekonomi.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- Säkerställa att granskade nämnder vidtar tillräckliga åtgärder för att uppnå en budget i balans. Inom ramen för detta rekommenderas styrelsen att fortlöpande följa upp och utvärdera om de åtgärder som nämnderna planerar och beslutat är tillräckliga.
- Säkerställa att nya riktlinjer för god ekonomisk hushållning och hantering av resultatutjämningsreserv antas.
- Se över behovet att i styrande dokument tydliggöra regelverk och ramverk för nämndernas arbete med prognoser.



**Håbo kommun**

Granskning av vård- och omsorgsnämndens och barn- och utbildningsnämndens

2023-12-14

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi **vård- och omsorgsnämnden** och **barn- och utbildningsnämnden** att:

- Säkerställa att tillräckliga åtgärder vidtas för att uppnå en budget i balans. Inom ramen för detta rekommenderas respektive nämnd att fortlöpande följa upp och utvärdera om de åtgärder som är beslutade är tillräckliga.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi **barn- och utbildningsnämnden** att:

- Säkerställa att planerade och pågående åtgärder för budget i balans förankras med berörda intressenter inom och utom kommunorganisationen.

Datum som ovan

KPMG AB

Micaela Hedin

*Certifierad kommunal revisor*

Jesper Häggman

*Certifierad kommunal revisor*

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.

## A Bilagor

### 5.1 Årshjul budgetprocessen

