

Granskning av budgetprocessen

Örebro kommun, 2025



**Shape the future
with confidence**

Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning.....	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte.....	4
2.3	Ansvarig nämnd.....	5
2.4	Revisionskriterier	5
2.5	Metod och genomförande	5
2.6	Kvalitetssäkring	5
3.	Utgångspunkter	6
3.1	Kommunallagen (2017:725).....	6
3.2	Utgångspunkter - Ändamålsenlig budgetprocess	6
3.3	Revisorernas granskning av budgetprocessen 2021	7
4.	Örebro kommuns styrdokument för budgetprocessen.....	7
4.1	Utgångspunkt	7
4.2	Kommunstyrelsens ansvar för budget enligt reglementet	7
4.3	Riktlinjer för god ekonomisk hushållning	8
4.4	Bedömning	11
5.	Beredning av ÖSB	11
5.1	Utgångspunkt	11
5.2	Tidplan och uppstart inför ÖSB.....	12
5.3	Förändrade förutsättningar	12
5.4	Bedömning	15
5.5	Planeringsförutsättningar Örebro kommun.....	16
5.6	Bedömning	19
5.7	Nämndernas respons inför ÖSB 2026	20
5.8	Budgetdialog inför ÖSB 2026.....	21
5.9	Bedömning	21
5.10	ÖSB 2026	21
5.11	Tilläggsbudget till ÖSB 2026.....	23
5.12	Bedömning	25
6.	Uppföljning och avvikelshantering	26
6.1	Riktlinjer för god ekonomisk hushållning	26
6.2	Riktlinjer för kommunstyrelsens uppsiktsplikt	26
6.3	Uppföljningsprocessens årshjul.....	27
6.4	Uppföljning av ÖSB	27
6.5	Bedömning	29
6.6	Budgethållning	30
6.7	Bedömning	33
7.	Svar på revisionsfrågor.....	35
	Bilaga 1 - Uppföljning av tidigare granskning	1
	Bilaga 2 Källförteckning	2

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av Örebro kommuns stadsrevision genomfört en granskning av budgetprocessen. Granskningen har syftat till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att Örebro kommuns budgetprocess är ändamålsenlig och effektiv.

Örebro kommun har sedan granskningen av budgetprocessen 2021 genomfördes infört en beredningsprocess för Örebro övergripande strategier (ÖSB) som definieras i ett årshjul. Utgångspunkten för beredningsprocessen är kommunstyrelsens årliga beslut i februari¹ om tidplan för ÖSB som definierar aktiviteterna i processen, vem som ansvarar för respektive i processen ingående aktivitet och när de ska utföras. Motsvarande beskrivning av processen finns dokumenterad i beslut om planeringsföresättningar och i ÖSB. Resursbedömningsmodellen har övergripande dokumenterats i principer för god ekonomisk hushållning beslutad av kommunstyrelsen. Det har inte tagits fram ett fristående och samlat styrdokument för budgetberedningsprocessen som har antagits av kommunfullmäktige. Vi bedömer att kommunstyrelsen i begränsad utsträckning omhändertagit de rekommendationer som lämnades i granskningen av budgetprocessen 2021.

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen delvis har säkerställt en ändamålsenlig och effektiv budgetprocess men att det finns ett fortsatt utvecklingsbehov av budgetprocessen. Vi bedömer att den tillämpade processen för uppföljning och hantering av budgetavvikelse inte är tillräckligt ändamålsenlig. Vi grundar i huvudsak vår bedömning på följande:

- ▶ Budgetberedningsprocessen är inte i sin helhet tydligt dokumenterad. Syfte och mål med processen och de aktiviteter som ingår i den framgår inte. Vi anser att processen bör vara dokumenterad i ett separat styrdokument antaget av kommunfullmäktige och inte i huvudsak i ett årligt beslut om tidplan för beredningsprocessen. Ett samlat styrdokument för budgetprocessen bör till exempel innehålla tidplan, syfte, grundläggande principer, roller och ansvar, former för dialog, budgetberedningens olika faser samt underlag och övriga dokument som ska ingå i processen.
- ▶ Budgetberedningsprocessen kan bli mer ändamålsenlig om nämndernas underlag i form av förändrade förutsättningar kombineras med att planeringsdagar och dialoger genomförs innan beslut om planeringsföresättningar. Synpunkten utgår från att budgetberedningsprocessen är utdragen i tid vilket i sig ger utrymme att analysera underlagen, göra konsekvensbedömningar och föra dialog med nämnderna innan planeringsföresättningarna beslutas.
- ▶ De underlag som nämnderna lämnar avseende förändrade förutsättningar (drift) och respons på planeringsföresättningar innehåller inte konsekvensanalyser av vad de förändrade förutsättningarna innebär vad gäller verksamhet och nettokostnader.
- ▶ De preliminära ramar som redovisas för nämnderna i planeringsföresättningarna ger inte i sig en tydlig bild av respektive nämnds ekonomiska förutsättningar kommande år när det gäller verksamhetens drift. Av planeringsföresättningarna framgår inte; hur volymförändringar påverkar driframen, kompensation för pris- och löneförändringar och riktade effektiviseringskrav.
- ▶ I planeringsföresättningarna som vi har tagit del av kommuniceras inte politiska uppdrag för kommande år och strategiska mål. Det genomförs inte heller under beredningsprocessen dialoger mellan den politiska ledningen och nämnder/verksamheter om mål och uppdrag.
- ▶ Volymförändringar finansieras via avsatta medel inom kommunstyrelsens utrymme och fördelas till nämnderna i ÖSB som beslutas i juni. Fördelningen görs dock inte med stöd av en resursfördelningsmodell. Volymkompensationen bereds av kommundirektörens ledningsgrupp (KDLG) som överlämnar ett förslag till den politiska ledningen som ytterst tar ställning till den volymkompensationen som ska utgå. Vår bedömning är att det tillämpade tillvägagångssättet brister vad gäller transparens, förutsägbarhet, och spårbarhet.
- ▶ De riktade effektiviseringskraven fastställs i dialog mellan kommundirektören och förvaltningsdirektörerna. Hur effektiviseringskraven beräknas är inte transparent.

¹ 16 månader innan beslut om ÖSB.

- ▶ Innan och under budgetåret fördelas medel till nämndernas budgetramar av vilket följer att nämndernas budgetramar förändras succesivt och först vid årets slut framgår nämndernas faktiska budgetramar.
- ▶ I den tillämpade budgetuppföljningen lämnar nämnderna vid två tillfällen per år delårsrapporter. Därutöver upprättas tre månadsrapporter av kommunstyrelseförvaltningen till kommunstyrelsen med helårsprognoser. Nämnderna lämnar inte månadsrapporter till kommunstyrelsen. Vi anser att nämnderna ska upprätta månadsrapporter med prognos, avvikelseanalys och med åtgärder vid ekonomisk obalans. Nämnderna bör vid lämpligt antal tillfällen under året lämna sina månadsrapporter till kommunstyrelsen.
- ▶ Utvecklingen sedan 2023 har kännetecknats av att nämndernas negativa budgetavvikelser totalt sett blir allt större. Den samlade budgetavvikelsen på nämndnivå har visat på en stigande trend under de senaste åren.
- ▶ Hanteringen av budgetavvikelser har inte skett på ett ändamålsenligt och verkningsfullt sätt.
- ▶ Vi anser att det är positivt att nämnder ska redovisa åtgärder i verksamhetsplanen för att nå eller bibehålla en ekonomi i balans för det aktuella året och planperioden. Underlaget ska sedan uppdateras vid delårsrapporterna. Samtidigt är det en brist att nämnderna inte fullt ut har agerat i enlighet med kravet och att kommunstyrelsen inte agerat i tid för att säkerställa följsamheten till kravet.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Förtydliga och dokumentera budgetberedningsprocessen i sin helhet. Ett samlat styrdokument för budgetprocessen bör till exempel innehålla tidplan, syfte, grundläggande principer, roller och ansvar, former för dialog, budgetberedningens olika faser, underlag och övriga dokument som ska ingå i processen.
- ▶ Säkerställ att det i budgetberedningsprocessen skapas ett tydligt samband mellan mål och uppdrag och resursfördelning.
- ▶ Låt nämnderna redovisa konsekvensanalyser i responsen på planeringsförutsättningarna.
- ▶ Skapa utrymme i beredningsprocessen av ÖSB för möten och dialog mellan kommunstyrelsen och nämnder både innan och efter beslut om planeringsförutsättningar.
- ▶ Överväg att i planeringsförutsättningarna i större utsträckning i de preliminära ramarna fördela resurser till kända volymförändringar samt pris- och lönekostnadsökningar och därmed minska behovet av tilläggsanslag.
- ▶ Utveckla och dokumentera modellen för resursbedömning vad gäller volymkompensation och anpassa den efter verksamhetsområden.
- ▶ Säkerställ ett systematiskt arbetsätt för avvikelsehantering och åtgärdsplaner.
- ▶ Agera proaktivt inom ramen för uppsikten vid till exempel bristande följsamhet till beslutade anvisningar.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Örebro kommun införde en ny politisk organisation och ny förvaltningsstruktur från och med den 1 januari 2023. Programnämnderna togs bort och antalet övriga nämnder reducerades och samtidigt minskade antalet förvaltningar. Syften med förändringen som angavs var att skapa en rakare, mindre och tydligare politisk organisation och en förbättrad effektivitet och samordning i förvaltningsorganisationen.

Övergripande strategier och budget (ÖSB) är det övergripande och överordnade styrdokumentet för kommunens nämnder och styrelser. ÖSB beskriver den politiska ambitionen för innevarande mandatperiod. Kommunfullmäktige anger i ÖSB strategiska mål för mandatperioden. Utöver de strategiska målen finns i ÖSB ett antal riktade uppdrag till nämnder och styrelser. Varje uppdrag ska prövas av ansvarig nämnd i dialog med rotelansvarigt kommunalråd som utifrån sin roll i kommunstyrelsen har ett budgetuppföljningsansvar för helheten. Det finns uppdrag i varje kapitel som är applicerbara på fler än en nämnd. Nämnder och förvaltningar kan därför inte bara förhålla sig till de mål och uppdrag som finns i ett specifikt kapitel då det kan finnas mål och uppdrag i andra kapitel som berör den aktuella nämnden. Övriga kommunala styrdokument som program, strategier, policys och liknande är underordnade målen i ÖSB.

Budgetprocessen är central för kommunens styrning och resursfördelning till nämnderna. En väl fungerande budgetprocess och budgetföljsamhet stärker kommunens förutsättningar för att uppnå god ekonomisk hushållning. Budgetprocessen är utdragen i tid varför tydliga rutiner är av vikt som en grund för effektivitet.

Revisorerna granskade budgetprocessen 2021. En slutsats i granskningen var att nämndernas involvering i budgetberedningsprocessen var begränsad, budgeten bereds, beslutas och förmedlas till nämndnivå i vad som beskrivs som en Top-down process utan dialogbaserade inslag och att den tillämpade budgetberedningsprocess inte är tillräckligt tydlig och konsekvent eller säkerställer att resurser fördelas till nämnderna utifrån relevanta förutsättningar.

2.2 Syfte

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att Örebro kommuns budgetprocess är ändamålsenlig och effektiv.

I granskningen kommer även omhändertagande av de rekommendationer som lämnades i granskningen av budgetprocessen 2021 att följas upp.

2.2.1 Revisionsfrågor

I granskningen kommer följande revisionsfrågor att besvaras:

1. Finns formellt beslutade regler och rutiner för budgetprocessens genomförande?
2. Säkerställer kommunstyrelsen att kommunstyrelsen, nämnderna och berörda tjänstepersoner följer den beslutade modellen för budgetprocessen?
3. Beslutar kommunstyrelsen om tydliga och ändamålsenliga budgetdirektiv?
4. Vilka förhållanden finns mellan förslaget till nämndernas budget och nämndernas mål och uppdrag?
5. Är underlagen i budgetberedningsprocessen välgrundade?
6. Är nämndernas roll i budgetberedningsprocessen ändamålsenlig?
7. Bereds budgetförslaget på ett ändamålsenligt sätt (med tillit, öppenhet och dialog)?
 - 7.1. Hur säkerställs att kommunstyrelsen och nämnderna följer beredningstvånget?
8. Sker överlämningen till nämnderna av mål och uppdrag som följer av ÖSB på ett tydligt och dialogbaserat sätt?

9. Vilken struktur och organisation finns implementerad för uppföljning och hantering av budgetavvikelser?

10. Har kommunen en ändamålsenlig, tydlig och effektiv tidplan?

2.3 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ 5 kap 26 §, som anger att ärenden ska beredas av nämnd innan ärendet avgörs i fullmäktige.
- ▶ 6 kap 1 §, som anger att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.
- ▶ 6 kap 4 §, som anger nämnders ansvar att bereda ärenden som ska handläggas av fullmäktige.
- ▶ 6 kap 6 §, som anger nämnders ansvar att se till att verksamheten bedrivs utifrån de föreskrifter som gäller för området och på det sätt som fullmäktige bestämt. Nämnderna ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig.
- ▶ 11 kap 1 §, som anger kommunens ansvar att ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.
- ▶ 11 kap 5 - 15 §§, som anger styrelsens ansvar för att upprätta förslag till budget.
- ▶ Kommunledningen i Örebro övergripande strategier och budget för 2025 med plan för 2026-2028.
- ▶ Örebro kommuns styrmodell.
- ▶ Kommunstyrelsens och nämndernas reglementen.

2.5 Metod och genomförande

Granskningen genomförts med stöd av dokumentstudier (analys och bedömning) och intervjuer med politiskt ansvariga (kommunstyrelsens presidium) och ledande tjänstepersoner.

Källförteckning framgår av bilaga 1.

2.6 Kvalitetssäkring

Utöver vår interna kvalitetssäkring får samtliga intervjuade möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet för att säkerställa att granskningen bygger på korrekta fakta och uttalanden. Innan rapportutkastet meddelas hela revisionsgruppen har intern kvalitetskontroll skett inom EY samt i dialog med utsedd kontaktrevisor

3. Utgångspunkter

3.1 Kommunallagen (2017:725)

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

I kap. 11 definieras den ekonomiska förvaltningens mål (1 §), budgetens innehåll (5-7 §) och budgetprocessen (8-11 §). Målet för den ekonomiska förvaltningen är att kommunen ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Kommunfullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen. Om kommunen har en sådan resultatreserv som avses i 14 §, ska riktlinjerna även omfatta hanteringen av den. Av 5 § följer att kommunen varje år ska upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Undantag får göras i den utsträckning som medel från en resultatreserv tas i anspråk enligt 14 §, eller om det finns synnerliga skäl. I 6 § definieras vad som bör framgå i budgeten, vilket är: skattesatsen och anslagen, hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut, finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning, en plan för verksamheten under budgetåret samt en plan för ekonomin för en period av tre år varav budgetåret alltid skall vara periodens första år. Budgeten ska även innehålla en redogörelse för ekonomin under budgetåret i de kommunala koncernföretagen.

Förslag till budget ska upprättas av styrelsen före oktober månads utgång enligt 8 §, 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. Kommunfullmäktige ska enligt 10 § fastställs budgeten före november månads utgång, men de år då val av fullmäktige har hållits i hela landet 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 §.

Inga formella krav finns på hur budgetprocessen ska organiseras utan det är upp till varje kommun att själv bestämma formerna för detta. Bestämmelser om beredning av fullmäktiges ärenden framgår av 5 kap. 26-36 §§. Enligt 5 kap. 26 § skall ett ärende innan det avgörs av fullmäktige ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Enligt "Kommunallagen med kommentarer och praxis", femte upplagan 2011, så syftar beredningen till att ge fullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för besluten.

3.2 Utgångspunkter - Ändamålsenlig budgetprocess

Ett övergripande syfte med budgetprocessen är att skapa en tydlighet beträffande nämnders och verksamheters mål och uppdrag samt ekonomiska villkor. I budgetprocessen fördelas resurser till den verksamhet som krävs för att genomföra och uppnå fullmäktiges mål och uppdrag. Av den anledningen behöver det i budgetprocessen finnas ett tydligt samband mellan verksamhetens mål, uppdrag, omfattning och resursfördelning. Ett syfte med beredningen av budgeten är att den ska leda fram till att fullmäktige fastställer en budget som stödjer genomförande av uppdraget i sin helhet. Det förväntade resultatet av budgetprocessen är att målen med verksamheten uppnås, uppdragen genomförs och att budgeten hålls.

För att budgeten ska kunna fungera som ett effektivt styrmedel är det väsentligt att nämnden och verksamheten ges realistiska förutsättningar att klara sitt uppdrag. Vår erfarenhet är att förutsättningen för budgethållning generellt kan förbättras genom att aktiviteter/åtgärder för budgethållning identifieras och planeras i ett tidigt skede av budgetarbetet. Konsekvens- och riskanalyser bör därför göras på olika nivåer, för att identifiera vilka aktiviteter/åtgärder som behöver vidtas för att det ska vara möjligt att hålla budgeten. Aktiviteterna/åtgärderna bör sedan samlas i en handlingsplan för budgethållning. Viktiga förutsättningar för budgethållning är att det finns en fungerande ekonomisk uppföljning tillsammans med tillförlitliga prognoser. Detta ställer i sin tur krav på regelbundna resultatrapporter där väsentliga avvikelser är analyserade tillsammans med förslag på vilka åtgärder som

ska vidtas för att uppnå en budget i balans. En dialog utifrån detta måste föras mellan ledning och verksamhet som utmynnar i en överenskommelse att vissa åtgärder ska vidtas. Genomförandet av dessa behöver sedan fortlöpande följas upp.

3.3 Revisorernas granskning av budgetprocessen 2021

Kommunens revisorer genomförde under 2021 en granskning av budgetprocessen.

Den övergripande bedömningen i granskning var att kommunstyrelsens tillämpade budgetberedningsprocess inte är tillräckligt tydlig och konsekvent eller säkerställer att resurser fördelas till nämnderna utifrån relevanta förutsättningar. Kommunstyrelsen har inte antagit styrande dokument som anger hur processen ska gå till och, såvitt känt, endast vid ett tillfälle beslutat om tidplan, då i skenet av pågående pandemi. De har inte heller tydliggjorts på vilka grunder resurser avsätts och mål formuleras. Samtidigt bedömdes i granskningen att det är positivt att ett förbättringsarbete har igångsatts.

Med utgångspunkt i granskningen lämnades följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

1. Överväg att anta ett tydliggörande/styrande dokument över budgetberedningsprocessen, tidplan, underlag, roller och ansvar. Delar av ett sådant dokument kan antas av fullmäktige som en del av styrprinciper eller ÖSB.
2. Säkerställ implementeringen av framtagen resursfördelningsmodell.
3. Synliggör hur uppsikt, styrning och uppföljning kopplas till budgetberedning.
4. Där mål och uppdrag bedöms påverka resurser bör kommunstyrelsen i budgetberedning beakta och synliggöra hur nämndernas relation är mellan mål och medel och eventuella behov av omprioritering av resurser. Mål och uppdrag bör konsekvens- och resursanalyseras i dialog med de som ska genomföra dem.
5. Låt budgetberedningsprocessen kännetecknas av vad kommunfullmäktige uttryckt som grund för utveckling, nämligen tillit, öppenhet och dialog.
6. Kommunicera på ett strukturerat och relevant sätt hur den av fullmäktige antagna budgeten förväntas bli ett åtagande av nämnder och förvaltning.

En sammanfattning av uppföljningen av hur rekommendationerna har omhändertagits framgår av Bilaga 1 Uppföljning av tidigare granskning.

4. Örebro kommuns styrdokument för budgetprocessen

4.1 Utgångspunkt

I granskningen från 2021 av budgetprocessen konstaterades att kommunstyrelsen inte har antagit styrande dokument för budgetprocessen. Vi noterar att det inte finns ett specifikt styrdokument för budgetprocessen. Samtidigt finns det i olika styrdokument beskrivningar som har bäring på budgetprocessen och dess genomförande till, exempel i riktlinjer för god ekonomiska hushållning, styrmodell, kommunstyrelsens årliga beslut om tidplan, planeringsförutsättningar och i Övergripande strategier och budget (ÖSB).

4.2 Kommunstyrelsens ansvar för budget enligt reglementet

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen ansvar för:

- ▶ Upprätta förslag till budget i enlighet med kommunallagen.
- ▶ Under året, i konsekvens med fattade beslut, ombudgetera inom ramen för beslutad budget för (kommunens) verksamhetens nettokostnad.
- ▶ Två gånger per år rapportera till Kommunfullmäktige hur samtliga kommunens verksamheter utvecklas mot bakgrund av fastlagda mål och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

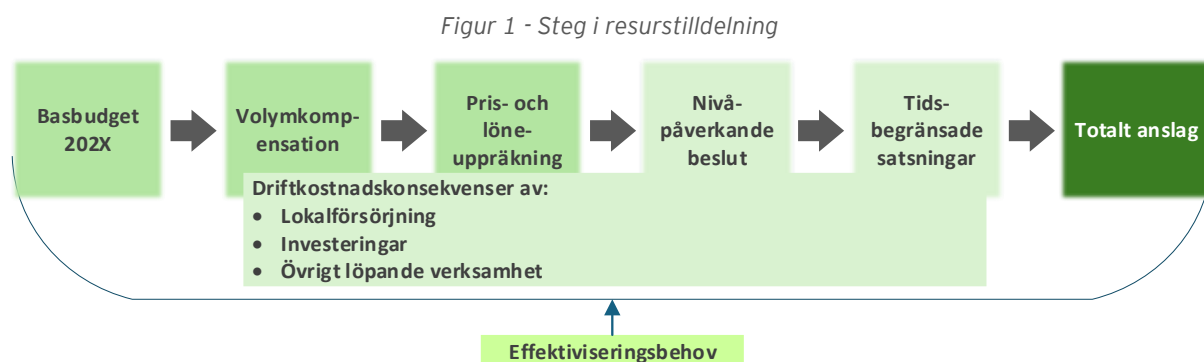
4.3 Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Riktlinjerna antogs av kommunfullmäktige den 25 september 2024. I riktlinjerna anges den politiska styrningen över verksamhet och ekonomi främst på lång sikt och ramar för vad som är god ekonomisk hushållning i Örebro kommun. Övergripande strategier och budget (ÖSB) anger årligen de strategiska verksamhetsmål och finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Enligt riktlinjerna är det finansiella perspektivet styrande för vilka verksamhetsmässiga ambitioner som kommunen har råd med (allt annat lika). Målen behöver därför sättas med en rimlig ambitionsnivå. Vilket bland annat innebär att kommunfullmäktige har att beakta tillgängliga resurser när målen formuleras. För att klara finansieringen med bibehållen skattesats måste förändringarna i försörjningsbördan mötas med följsamhet mot demografin, effektiviseringar och/eller kvalitetsförändringar. Mål för soliditet och resultat påverkar budgetens ramar, det vill säga de medel utifrån givna förutsättningar i övrigt som kan användas till drift och investeringar.

Riktlinjerna hänvisar till att styrningen utgår från kommunens styrmodell. Enligt riktlinjerna är nämnderna ansvariga för den verksamhet som bedrivs och att de resurser som kommunfullmäktige tilldelat i budgeten används på så sätt att målen för verksamheten uppnås. Vid konflikt mellan ekonomi och verksamhet är det ekonomin som utgör gränsen för verksamhetens omfattning. Nämnden ska vidta åtgärder vid befarade avvikelser samt rapportera till kommunstyrelsen som utövar uppsikt över nämnder, kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund.

I ett avsnitt i riktlinjerna beskrivs ” resursbedömning - från kommunfullmäktige till nämnder”. Nedanstående figur visar de steg som ingår i resursbedömningen.



Syftet med modellen är att ge stöd och en faktabaserad grund till hur resurser kan fördelas och prioriteras.

- ▶ Nyckeltal och demografiförändringar ska i modellen utgöra en faktabaserad grund för prövning av volymförändringar/förutsättningar i verksamheten.
- ▶ Politiska prioriteringar/satsningar genomförs dels på längre sikt, dels årligen i planerings- och budgetarbetet. De långsiktiga prioriteringarna uttrycks till exempel genom mål, program och riktlinjer. I den politiska prioriteringen ska flera olika perspektiv vägas samman. Här ingår bland annat kommunfullmäktiges strategiska mål för verksamheten samt finansiella mål, nämndernas grunduppdrag och ägardirektiv till bolagen.
- ▶ Som stöd vid behov av effektiviseringar görs analys av verksamhetens kostnader. Underlaget baseras på en bedömning av vad de olika nämndernas verksamheter bör kosta med utgångspunkt i nationella nyckeltal/standardkostnader för att se skillnader mot jämförbara kommuner, negativa eller positiva avvikelser.

För att i planeringsprocessen få en sammanhängande bild av förändrade förutsättningar/behov behöver nya investeringar inklusive lokalförsörjning och underhåll av befintliga tillgångar värderas och prioriteras parallellt med övriga behov i den löpande verksamheten för att säkerställa god ekonomisk hushållning med tillgängliga resurser.

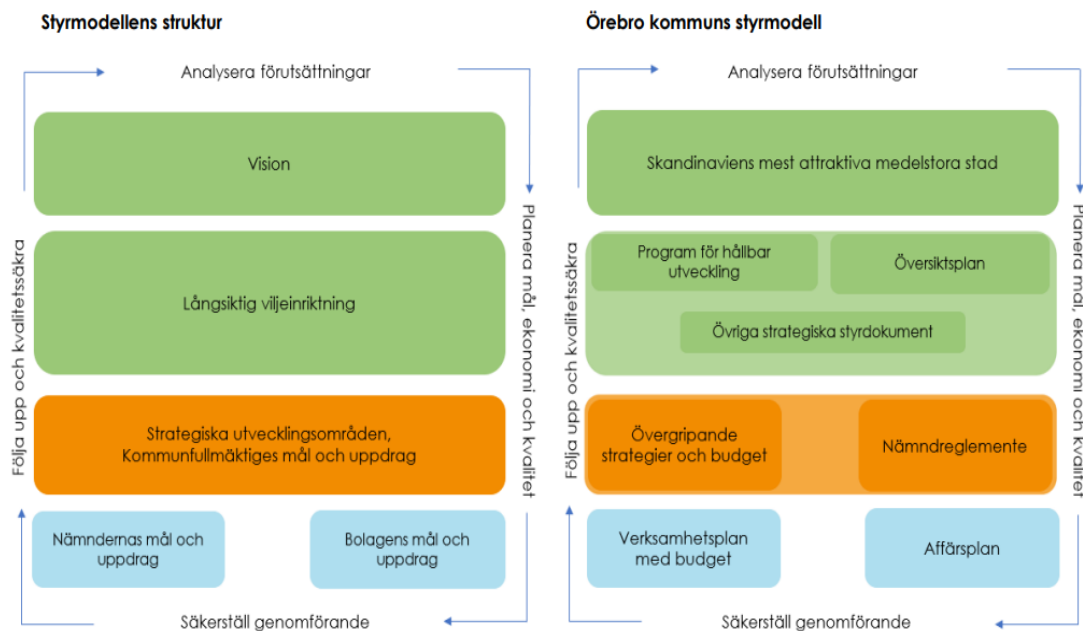
Kommunstyrelsen och nämnderna ansvarar för att fördela medel inom sitt ansvarsområde på ett ändamålsenligt sätt.

4.3.1 Styrmodell

Dokumentet styrmodell fastställdes av kommundirektören den 1 november 2023. Syftet med styrmodellen är att säkerställa att den politiska viljeinriktningen får genomslag i verksamheterna, att skattepengarna hanteras på bästa tänkbara sätt, att visionen och målen uppnås och att god ekonomisk hushållning säkras. Styrmodellen sammanfattas i nedanstående figur (Figur 2).

Styrningen utgår från en planering i tre tidshorisonter: långsiktig viljeinriktning, mandatperioden och planperioden. Den långsiktiga viljeinriktningen kommer till uttryck i vision, program för hållbar utveckling, översiktsplanen och strategiska styrdokument. Utifrån den långsiktiga viljeinriktningen beskrivs den politiska ambitionen för medellång sikt i övergripande strategier och budget genom att peka ut strategiska utvecklingsområden för mandatperioden, inklusive strategiska mål. Budget inklusive investeringsprogram med de politiska prioriteringarna för nästkommande år och plan för de tre efterföljande åren (planperioden) fastställs i ÖSB. ÖSB utgör det överordnade styrdokumentet för kommunens nämnder och styrelser då det är i ÖSB som resurser fördelas till såväl grunduppdrag som kommunfullmäktiges mål och utvecklingsuppdrag för planperioden. Nämndernas styrning kommer bland annat till uttryck i verksamhetsplan med budget.

Figur 2 - Örebro kommuns styrmodell

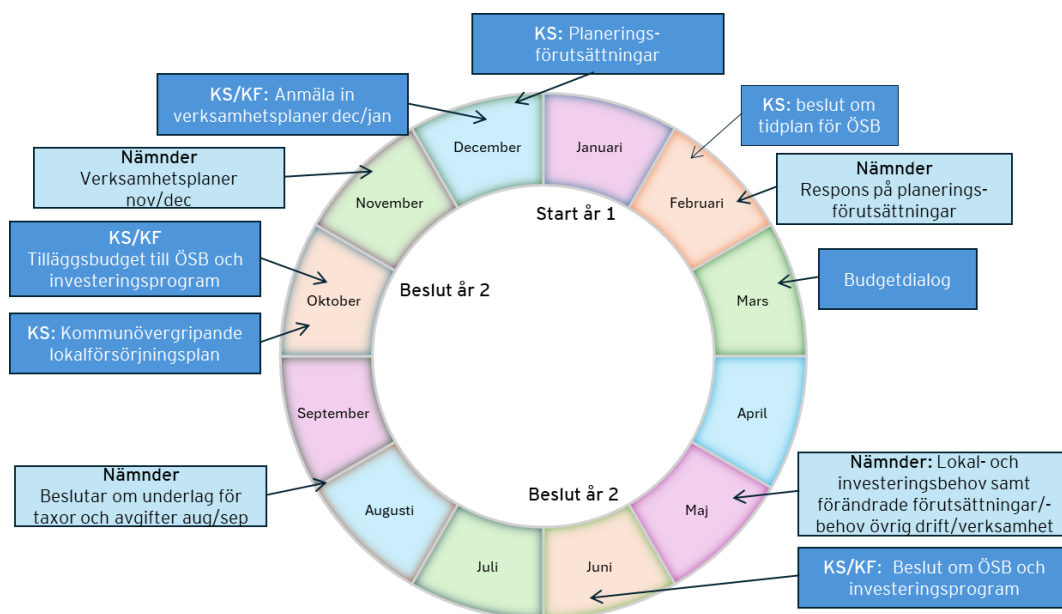


Verktygen för att för att uppnå en utveckling i enlighet med målen och den långsiktiga viljeinriktningen är målstyrning, kvalitetsstyrning och ekonomistyrning.

4.3.2 Planeringsförutsättningar Örebro kommun

Planeringsförutsättningar Örebro kommun inför ÖSB 2026 med plan för 2027-2029 ingår en beskrivning utifrån kommunstyrelsens beslut om tidplan för budgetberedningsprocessen. I nedanstående figur i form av ett årshjul sammanfattas de olika steg som ingår i processen.

Figur 3 - Årshjul ÖSB



Av årshjulet följer att beredningsprocessen för ÖSB inleds i och med kommunstyrelsens beslut om tidplan i februari år 1 varefter nämnderna lämnar sina underlag i form av förändrade förutsättningar i maj år 1. Kommunstyrelsen beslutar om planeringsförutsättningar i december år 1 och nämnderna lämnar respons på planeringsförutsättningarna i februari år 2. Kommunfullmäktige beslutar om ÖSB i juni år 2 och om tilläggsbudget till ÖSB i oktober år 2. Nämnderna ska besluta om verksamhetsplaner i november år 2. Från start av beredningsprocessen till genomförandet av ÖSB inleds tar det ca 2 år. Under till exempel 2025 då ÖSB 2025 genomförs så pågår en fortsatt beredning av ÖSB 2026 samtidigt som beredningen av ÖSB 2027 inleds.

Inslag i beredningsprocessen som inte framgår av årshjulet är kommundirektörens ledningsgrupps (KDLG:s) analys av nuläge och framtid och kommundirektörens beslut om befolkningsprognos i mars som föregår nämndernas förändrade förutsättningar investeringar, lokaler och övrig drift/verksamhet. Efter det att nämnderna har lämnat sitt underlag har KDLG en analysdag. När nämnderna har lämnat respons på planeringsförutsättningarna och inför budgetdialogen har KDLG ett förberedande möte.

Av årshjulet framgår inte heller den beredning som görs av nämndernas förslag till investeringar som efter det att nämnderna har lämnat sitt underlag i maj månad fram till kommunstyrelsens beslut om planeringsförutsättningar. Investeringsstyrgruppen som har möten i juni, augusti och september bereder ett förslag till investeringsplan till KDLG. Efter det att KDLG godkänt/beslutat om planen tas förslaget sedan upp på en rådsberedning innan beslut om planeringsförutsättningar. När det gäller nämndernas lokalbehov sker också en beredningsprocess efter det att nämnderna lämnat sitt underlag i maj fram till kommunstyrelsens beslut om lokalförsörjningsplan i oktober.

Beslut om ÖSB 2027 kommer inte att tas av kommunfullmäktige i juni 2026 med anledning av att 2026 är ett valår. ÖSB 2027 kommer att behandlas efter valet då ett nytt kommunfullmäktige tillträtt.

4.3.3 Övergripande strategier och budget (ÖSB)

I ÖSB ingår en kort sammanfattande beskrivning av budgetberedningsprocessen i förhållande till årshjulet.

4.4 Bedömning

Aktiviteterna i beredningsprocessen framgår av kommunstyrelsens beslut om tidplan för beredningen av ÖSB och i kommunstyrelsens årliga beslut om planeringsförutsättningar. Övergripande ramförutsättningar för budgetprocessen framgår av riktlinjer för god ekonomisk hushållning i vilken även modellen för resursbedömning ingår.

Årshjulet för ÖSB omfattar i själva verket nästan två år från beslut av tidplan i februari (år 1) till genomförandet av nämndernas verksamhetsplaner för år 3 påbörjas. Från det att nämnderna lämnar underlag i form av förändrade förutsättningar i maj år 1 till dess att kommunstyrelsen beslutar om planeringsförutsättningar i december år 1 går det ca 7 månader. Nämnderna har därefter ca 2 månader på sig att lämna sin respons på planeringsförutsättningarna. Enligt vår uppfattning är tiden knapp för att bereda nämndernas respons med tanke på att jul- och nyårshelgen infaller under perioden. Vi anser att tidplanen är tydlig men inte helt ändamålsenlig. Vi har svårt att förstå vad som motiverar att nämnderna ska lämna underlag i form av förändrade förutsättningar (drift) ca 20 månader innan planeringsperiodens första år. En konsekvens av tidplanen är att samtidigt som ÖSB 2025 genomförs pågår under första halvåret 2025 beredningen av ÖSB 2026 och dessutom inleds beredningen av ÖSB 2027.

Vi anser att en viktig förutsättning för att kunna säkerställa en effektiv budgetberedningsprocess är att det finns styrande och stödjande dokument till budgetprocessen. Till viss del finns det i Örebro kommun. De huvudsakliga aktiviteter som ingår i processen och vem som ansvarar för dem framgår i kommunstyrelsens årliga beslut om tidplan och planeringsförutsättningar. De mallar (se kommande avsnitt) som distribueras i processen innehåller anvisningar om vad nämnderna ska lämna för information vad gäller förändrade förutsättningar och vid respons på planeringsförutsättningarna. Beredningsprocessen av ÖSB består av som vi uppfattar det av tre delprocesser budget eller ramar för; verksamhetens drift, investeringsbehov och lokalbehov. De två senare ingår i varsin parallell process investeringsprocessen och lokalförsörjningsprocessen. Av årshjulet för ÖSB framgår inte hur investeringsbehov och lokalförsörjningsbehov bereds efter det att nämnderna har lämnat sina underlag.

Samtidigt bedömer vi att processen i sin helhet inte är tydligt dokumenterad till innehåll. Syftet och målet med processen och de olika aktiviteter som ingår i den bör tydligt framgå. Vi anser också att processen bör vara dokumenterad i ett separat styrdokument antaget av kommunfullmäktige och inte i huvudsak i en årligt beslutad tidplan. Ett samlat styrdokument för budgetprocessen bör till exempel innehålla tidplan, syfte, grundläggande principer, roller och ansvar, former för dialog, budgetberedningens olika faser, underlag och övriga dokument som ska ingå i processen.

Vi ser det som positivt att det har tagits fram en resursbedömningsmodell där det framgår vilka steg som ingår i den. Beskrivningen av resursbedömningsmodellen i riktlinjer för god ekonomisk hushållning är övergripande och kortfattad. Särskilt när det gäller volymförändringar där det framgår att nyckeltal och demografiförändringar är en grund för prövning. Enligt vår bedömning bör det tydligt framgå hur volymförändringar för olika verksamheter ska påverka resursfördelningen. Resursfördelningen för volymförändringar kan till exempel antingen baseras på behovs- eller demografiförändringar. Vi bedömer att volymförändringar och hur de påverkar resursfördelningen i resursbedömningsmodellen inte har klargjorts på ett tillräckligt sätt och anpassats till kommunens olika verksamheter.

5. Beredning av ÖSB

5.1 Utgångspunkt

Vi har i granskningen haft tillgång till nämndernas underlag i form av förändrade förutsättningar avseende dels ÖSB 2026, dels ÖSB 2027. Avseende ÖSB-processen 2026 omfattar underlagen perioden från initiering fram till och med kommunfullmäktiges beslut om tilläggsbudget. Beträffande ÖSB-processen 2027 har vi tagit del av instruktioner och bakgrund till mallen och nämndernas lämnade förutsättningar.

5.2 Tidplan och uppstart inför ÖSB

Kommunstyrelsen beslutade om tidplan för ÖSB 2026 med plan för 2027-2029 den 6 februari 2024. Av tidplanen framgår aktiviteterna i enlighet med årshjulet för ÖSB.

Förslaget till tidplan inför ÖSB 2026 utgår från samma grund som ÖSB 2025 med ett beslut av ÖSB i juni 2025. En förändring i förhållande till föregående år är att en insamling av driftbehov införs för att skapa en enhetlig och sammanhängande helhetsbild avseende förändrade behov/förutsättningar i nämnderna oavsett om det avser den löpande verksamheten eller om det hänger samman med lokalförsörjning eller investeringar. I och med förändringen bedöms att en heltäckande bild kan ges av de totala driftkostnadskonsekvenser som följer av nämndernas behov/förändrade förutsättningar.

5.3 Förändrade förutsättningar

5.3.1 Mallar till förändrade förutsättningar

Kommunledningsförvaltningen publicerar inför uppstart av ÖSB mallar (för ÖSB 2027 senast 30 januari 2025) som ska användas av nämndernas avseende nämnderna förändrade förutsättningar. De mallar som avses är:

- ▶ Förändrade förutsättningar
 - ▶ *Drift/verksamhet - sammanfattande bild nämnden.*
 - ▶ *Behovsanalys investeringar - mall.*
 - ▶ *Behovsanalys lokaler -mall och hantering via LPE - lokalplaneringsenheten.*
 - ▶ *Övriga tillägg, komplement för delar som inte ryms i mall för investeringar eller behovsanalys lokaler.*

Mall - Förändrade förutsättningar - drift/verksamhet - sammanfattande bild nämnden

Enligt mallen, som omfattar en A3-sida, ska nämnderna ge en sammanfattande bild av sina förändrade förutsättningar utifrån fyra områden eller rubriker:

- ▶ Nämndens nuläge med koppling mot omvärld.
 - ▶ Kort beskrivning ska ges av nämndens nuläge relaterat till relevanta förändrade förutsättningar i verksamhet och omvärld. I nuläget ingår att en jämförelse görs som utgår från kommunens kostnadsläge i relation till andra liknande kommuner (relevanta nationella nyckeltal ska anges).
- ▶ Förändring demografi/volym.
 - ▶ Demografiförändring; förskola, fritidsverksamhet, förskoleklass, grundskola, gymnasium, äldreomsorg.
 - ▶ Volymförändring:
 - ▶ LSS/SOL (FUN).
 - ▶ IFO/SOL (SON, GAN).
 - ▶ Arbetsmarknad, vuxenutbildning, flykting (GAN).
 - ▶ Växande staden (TSN, MEN).
 - ▶ Arvodeskostnader (ÖFN).
- ▶ Förändringar av pris, index och löner.
- ▶ Övriga inspel och medskick.
 - ▶ Strategiska behov till exempel; lagkrav, ny verksamhet, kostnadsökningar som drivs av politiska ambitioner, målsättningar i långsiktiga styrdokument, omprövning (till exempel nuvarande ambition/servicenivå), strukturförändring, tidsbegränsade kostnadsökningar för att sänka kostnader långsiktigt, tidsbegränsade utvecklingsuppdrag till exempel digitalisering, omställning och hållbarhet.

Mall - Behovsanalys investeringar

För förändrade behov av investeringar finns en mall framtagen. Nämndernas underlag utgör grund för att prioritera och fatta beslut om en kommunövergripande investeringsplan som en del i ÖSB, utifrån ekonomiska förutsättningar och kommunens långsiktiga planering av behoven. I mallen sammanställs behov av nyinvesteringar och reinvesteringar per projekttyp utifrån klassificeringsgrunderna mycket väsentlig, väsentlig samt ambitions- och kvalitetshöjande. Mer detaljerade listor över projektgrupper/projekt läggs in som bilagor. En bilaga som redovisar behoven utifrån bedömd genomförandekapacitet och en som beskriver hur behoven såg ut innan bedömd genomförandekapacitet. I mallen ska beräknad investeringsutgift för behoven redovisas per projekttyp, och hur de fördelar sig mellan åren under planperioden. Vidare ska driftkostnadskonsekvenserna uppdelat på kapitalkostnader och annan ökad driftkostnad framgå samt hur driftkostnadskonsekvenserna föreslås finansieras.

Mall - Behovsanalys lokaler

När det gäller lokalbehov så används mall för lokalplaneringsenheten i vilken bland annat en bilaga ingår med prioriterad behovslista.

Mall - Övriga tillägg

Mall för övriga tillägg avser behov som inte inryms i mall för investeringar och behovsanalys lokaler. I den finns möjlighet att beskriva övriga ekonomiska konsekvenser till exempel för att belysa ökade driftkostnader framför allt personalkostnader vid utökade platser och kostnader för lokaler utanför lokalförsörjningsplan. Syftet är att lyfta fram eventuella förändringar och konsekvenserna av dessa för fortsatt hantering i planeringsprocessen.

5.3.2 Nämndernas förändrade förutsättningar

Nämnderna lämnade i maj 2024 sina förändrade förutsättningar/behov avseende investeringar, lokaler och övrig drift/verksamhet inför beslut om ÖSB 2026. Syftet som anges är att underlagen ska skapa en enhetlig och sammanhängande helhetsbild avseende förändrade förutsättningar i nämnderna oavsett om det avser den löpande verksamheten (drift) eller om det hänger samman med lokalförsörjning eller investeringar.

Befolkningsprognosen som har legat till grund för bedömning av den demografiska förändringen under planeringsperioden har varit den som beslutades av kommundirektören i mars 2024.

Av intervjuer har framgått att beredningen av förändrade förutsättningar på nämndnivå går till på så sätt att förslagen till förändrade förutsättningar drift/verksamhet, investeringar och behovsanalys lokaler tas fram av respektive nämnds tjänstepersonsstöd. Årsprocessledarna har en central roll i framtagandet av förslaget till förändrade förutsättningar drift/verksamhet. I processen medverkar även nämnders controllerstöd och lokalsamordnarna när det gäller behovsanalysen.

Enligt vad som framkommit i intervjuer hanteras förändrade förutsättningar politiskt i ordförande- och presidieberedningar men också i vissa fall som beredningsärenden innan de tas upp för beslut vid nämndssammanträden. Vi har noterat att en del av nämnderna som omfattats av granskningen tar upp förslagen som beredningsärende med beslut vid nästkommande sammanträde. När det gäller förändrade förutsättningar och behovsanalys lokaler i samband med ÖSB 2026 har socialnämnden och funktionsstödsnämnden tagit upp förslagen som beredningsärenden och vård- och omsorgsnämnden behovsanalys lokaler som beredningsärende. Teknik och servicenämnden hantlade förändrade förutsättningar och investeringsbehov som beredningsärenden innan beslut och behovsanalys lokaler som ett informationsärende medan kultur- och fritidsnämnden hade alla tre underlag som beredningsärenden,

Sammanfattningsvis noterar vi att de nämnder som omfattats av granskningen att de underlag som de har lämnat inför ÖSB 2026 följer mallen för "Förändrade förutsättningar - drift/verksamhet". Samtliga nämnder redovisar att den demografiska utvecklingen i varierande grad påverkar behovet av respektive nämnds tjänster och de utmaningar som blir en konsekvens av den förväntade förändringen.

I den fortsatta redovisningen ger vi exempel på vad nämnderna tar upp i den sammanfattande bild som nämnderna redovisar i dokumentet "Förändrade förutsättningar - drift/verksamhet.

Förskole- och grundskolenämnden har att möta en utveckling med färre barn och elever medan vård- och omsorgsnämnden en ökning av antalet 80 år och äldre vilket medför behov av nya boendeplatser och utökad hemtjänst. För teknik- och servicenämnden innebär den växande staden ökade driftkostnader samtidigt som färre barn och elever innebär att kostnaderna för måltidsverksamheten inte minskar i takt med intäkterna. Kultur- och fritidsnämnden bedömer att demografiska utvecklingen innebär utmaningar och volymförändringar till följd av den växande staden ställer krav på lokaler och anläggningar. För socialnämnden är inte utmaningen främst förklarad av demografiska förändringar utan snarare av en ökad komplexitet i behovsbilden som i sig driver behovet av insatser. Funktionsstödsnämnden ser en ökning av antalet personer med sammansatt problematik och omfattande stödbehov samt att insatserna för personer över 65 år ökar. När det gäller boendeplatser anser nämnden att det är svårt att prognostisera behovet av boendeplatser då behovet har en tendens att förändras med kort varsel men det finns ett fortsatt behov av att utöka antalet platser

Förskolenämnden och grundskolenämnden lyfter bland annat tidigare effektiviseringskrav har hanterats genom minskning av förvaltningens övergripande kostnader men att det framöver finns begränsade förutsättningar för motsvarande hantering vilket ökar risken att barn- och elevpengen minskas. De två nämnderna konstaterar också att de inte kompenseras för lokalkompensationen till fristående för- och grundskolor.

Kultur- och fritidsnämnden ger exempel på kostnader som inte kompenseras per automatik i budgeten och att flera av kostnadsökningarna kan hanteras genom att höja avgifter men att det i längden kan riskera ett minskat nyttjande av utbudet. Nämnden lyfter även att löneökningar för timanställda inte kompenseras i budgetprocessen.

Socialnämnden noterar att indexuppräknigen för köp av externa tjänster beräknas på budget och inte på det faktiska utfallet vilket leder till att ca 100 mnkr inte omfattas av kompensationen. Vidare påpekar nämnden att det saknas en modell för uppräknigen av arvoden för uppdragstagare (familjehem).

Teknik- och servicenämnden tar bland annat upp att generellt ökade driftkostnader i takt med ett växande Örebro är en av nämndens största ekonomiska utmaningar. Det saknas också tillräckliga resurser för att möta det stora förnyelsebehovet av infrastruktur vilket innebär att investeringar skjuts på framtiden och att driftkostnaderna ökar för underhåll. För 2024 beräknas de ökade driftkostnaderna utöver kapitalkostnaderna till 4 199 tkr. Ett specifikt område som lyfts fram är vinterväghållningen där driftområdet har utökats utan budgetkompensation och därtill den generella prisökningen. Nämnden konstaterar att inom Park- och gata har det inte skett någon kompensation för de senaste årens indexuppräknigen av entreprenadavtal samt ökade kostnader för drivmedel, elpriser, materialpriser med mera. För måltidsverksamheten förslås en indexuppräknad budget för att säkerställa verksamheten.

Vård- och omsorgsnämnden för fram att det förkortade nattarbetsmättet för omvårdnadspersonal samt skärpta regler för dygnsvila har medfört krav på utökade personalresurser som dock inte har kompensats i tilldelad budgetram. Nämnden tar också upp att kompensation inte ges för uppräknigen av externa utförare vilket behöver ske enligt nämnden för att inte öka det ekonomiska underskottet. Vård- och omsorgsnämnden redovisar att kostnadsutvecklingen för färdtjänsten fortsätter att öka och vad som förklarar ökningen. Ett annat område som lyfts fram är påtagliga kostnadsökningar för livsmedel och förbrukningsartiklar.

Funktionsstödsnämnden tar upp kravet på 11-timmarsdygnsvila. Ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser som uppstått för nämnden som ett resultat av implementeringen behöver analyseras och beräknas, där eventuella kostnadsökningar förväntas ge förändrade budgetbehov. Nämnden tar också upp lokalkostnader och att dessa ökar i takt med behovet av nya ändamålsenliga lokaler

samt underhåll av befintliga lokaler. Om de ökade lokalkostnaderna inte kompenseras fullt ut så leder det till ett effektiviseringskrav i motsvarande grad.

När det gäller förändringar av pris, index och löner så redovisar nämnderna att till exempel ej kompenserade hyreskostnadsökningar med mera får stora effekter på nämndernas ekonomi. Nämnderna anför också i olika omfattning kostnadsökningar som inte kompenseras till exempel, el, livsmedel och drivmedel.

5.3.3 Behovsanalys lokaler och behovsanalys investeringar

De sju nämnder som omfattats av granskningen lämnade behovsanalys lokaler enligt den mall som ingår i lokalförsörjningsprocessen. Ekonomiska uppgifter om enskilda behov eller projekt ska inte framgå av handlingen. I behovsanalysen framgår nämndens prioriterade behov i en separat behovslista (bilaga) med tillhörande förklaring.

Vi har också tagit del av behovsanalys investeringar från funktionsstödsnämnden, kultur- och fritidsnämnden och teknik- och service nämnden. Funktionsstödsnämndens behovsanalys avsåg uteslutande inventarieinvesteringar. I behovsanalysen redovisas investeringsbehoven per projekttyp uppdelat på nyinvestering och reinvestering samt med klassificering (mycket väsentlig, väsentlig samt ambitions- och kvalitetshöjande). Investeringsbeloppen anges per projekttyp och fördelat efter kategori och klassificering. Av bilagor framgår totalt och efter genomförandekapacitet beräknade investeringsutgifter per projekt och beräknade driftkostnader uppdelat på avskrivning, ränta och övrigt.

För nämndernas investeringsbehov och lokalbehov genomförs särskild beredning.

Efter det att nämnderna lämnat sina underlag i maj (2024) vidtar beredning av nämndernas investeringsbehov. Investeringsstyrgruppen har i juni ett styrgruppsmöte för avstämning av nämndernas behov inför prioriteringsarbetet. Under augusti månad (2024) tar investeringsstyrgruppen fram ett förslag till prioritering av nämndernas behov (2026) av investeringar. Senare samma månad fastställer investeringsstyrgruppen ett förslag till plan för investeringar som ska vidare till KDLG. I september beslutar kommundirektören om förslag till plan för investeringar (2026) som sedan efter politiska beredning blir en del av planeringsförutsättningarna.

Parallellt pågår också en process med att bereda förslag till kommunstyrelsens beslut om lokalförsörjningsplan 2026-2036. Kommunstyrelsen beslutade om lokalförsörjningsplanen den 15 oktober 2024. Beslutet har föregåtts av att lokalplaneringsenheten (lokalstrateg) utifrån nämndernas behovsanalys tar fram ett förslag på prioriterade lokalprojekt till styrgrupp för lokalförsörjning. Styrgruppen tar fram ett förslag på slutlig prioritering av lokalprojekt som föredras på KD-beredning, KDLG, rådsberedning och KS-beredning. Efter kommunstyrelsens beslut integreras lokalförsörjningsplanen i planeringsförutsättningarna och den fortsatta beredningen av ÖSB.

5.4 Bedömning

Det är i grunden positivt att nämnderna i budgetberedningsprocessens inledning lämnar underlag till kommunstyrelsens beslut om planeringsförutsättningar. De underlag som nämnderna lämnar är i huvudsak förändrade förutsättningar (drift/verksamhet sammanfattande bild), lokalbehov och investeringsbehov.

Den mall som används för nämndernas förändrade förutsättningar har ett begränsat utrymme (en A3 sida) och innehåller fyra rubriker. Enligt vår uppfattning efter att ha tagit del av nämndernas förändrade förutsättningar inför ÖSB 2026 ger de en relativt översiktlig bild av nämndernas förändrade förutsättningar. Nämnderna redovisar inte bedömningar av hur de förändrade förutsättningarna förväntas påverka driftkostnadsramen. Nämnderna lämnar inte ett eget budgetförslag utan för fram att det finns behov av kompensation för volymförändringar och för förändring av priser, index och löner. Nämnderna påtalar också i förändrade förutsättningar i vilken utsträckning som kompensation för prisförändringar inte har getts och ifall driftkostnadskonsekvenser av investeringar inte har getts.

Vår bedömning är att det som bland annat saknas i underlaget till förändrade förutsättningar är konsekvensanalyser av hur de förändrade förutsättningarna påverkar verksamhet och nämndens nettokostnader. Vi bedömer också när jämförelser av kostnadsläget för nämndens verksamheter görs att om det då visar sig att det finns en potential att reducera kostnaderna att det bör framgå nämndens strategi för att realisera kostnadsminskningen. Verksamheter som står inför volymminskningar bör enligt vår uppfattning redovisa de risker som finns för att kostnaderna inte minskar i samma takt som det volymbaserade anslaget minskar och hur nämnden i så fall ska hantera risken.

Vi anser att det av nämndens förutsättningar bör framgå nämndspecifika utvecklingsbehov som kan finnas för att främja uppfyllelsen av strategiska mål och nämndmål.

Har en nämnd en betydande obalans i budgeten under innevarande år bör det lyftas fram i förändrade förutsättningar med avseende på nämndens analys av obalansen och dess orsaker. Enligt vår uppfattning är det viktigt att det framgår i vilken utsträckning som obalansen kan hanteras av nämnden.

Underlagen avseende investeringsbehov och lokalbehov är som vi uppfattar det att betrakta som äskanden. Investeringsbehoven beskrivs av nämnden i form projekttyp med investeringsbelopp och specifika projekt med investeringsbelopp och driftkostnadskonsekvenser. Nämndens lokalbehovsanalys utmynnar i prioriterade lokalbehov dock utan att ekonomiska konsekvenser framgår av behovsanalysen. Däremot finns underliggande kostnadsbedömningar som längre fram i processen synliggörs som driftkostnadskonsekvenser per nämnd till följd av lokalförsörjningsplanen. Nämndernas behov/äskande avseende investeringar och lokaler bereds var för sig och integreras sedan i kommunstyrelsens planeringsförutsättningar.

En reflektion gäller tidpunkten för när nämnderna lämnar sitt underlag till förändrade förutsättningar. Det är 7 månader innan beslut om planeringsförutsättningar och 13 månader innan beslut om ÖSB. Nämnderna redovisar förändrade förutsättningar 20 månader innan planperiodens första år. En konsekvens enligt vår uppfattning är att det därmed finns risk för osäkerhet när det gäller att bedöma de förändringar som påverkar nämndens verksamhet. Frågan är vad som motiverar att förändrade förutsättningar behöver redovisas så långt innan. Vår uppfattning är att nämnder bör redovisa sina förutsättningar innan kommunstyrelsen beslutar om planeringsförutsättningar eller budgetdirektiv men att det bör ske i närmare anslutning till beslut om planeringsförutsättningar. Det är en viktig förutsättning för ett välgrundat underlag till kommunstyrelsens beslut om planeringsförutsättningar. Vi anser att kan bli mer ändamålsenlig om nämndernas underlag i form av förändrade förutsättningar kombineras med att planeringsdagar och dialoger genomförs innan beslut om planeringsförutsättningar.

5.5 Planeringsförutsättningar Örebro kommun

Vi har tagit del av planeringsförutsättningar inför ÖSB 2026 med plan för 2027-2029 som kommunstyrelsen beslutade om i december 2024. Planeringsförutsättningarna innehåller preliminär resultatbudget, preliminärt investeringsprogram samt bedömt effektiviseringsbehov.

I planeringsförutsättningarna redovisas förutsättningar för den aktuella perioden (2026-2029) med avseende på ekonomiskt läge, skatteunderlagstillväxt, befolkningsutveckling (befolkningsprognos mars 2024) och nybyggnation.

Avsnittet om kommunövergripande förutsättningar och utmaningar baseras på den omvärldsanalys som kommundirektörens ledningsgrupp har genomfört under hösten 2024. I omvärldsanalysen har ett antal trender identifierats som kommer att vara centrala för kommunens framtida planering och beslut. De mest väsentliga medskicken från är följande trender; Demografins utveckling utmanar (välfärdssystemet), invånare med ojämlika livsvillkor, klimatförändringar och kritiska resurser, snabb teknikutveckling skapar utmaning och möjlighet med digitalisering och demokratin utmanas.

I planeringsförutsättningarna ingår en kortfattad sammanfattning av resultatet av nämndernas förändrade förutsättningar, vilka också ingår som bilaga till planeringsförutsättningarna.

Under avsnittet finansiell plan redovisas bland annat finansiella mål, preliminär resultatbudget, preliminära, driftbudgetramar, kommunens investeringar, ökade driftkostnader av investeringsbudgeten för skattefinansierad verksamhet och driftkostnadskonsekvenser till följd av lokalförsörjningsplanen.

När det gäller de långsiktiga finansiella målen så gäller de målvärden som framgår i tabellen nedan för planperioden.

Tabell 1 - Planperiodens målvärden för de långsiktiga finansiella målen

Långsiktiga finansiella mål	Målvärde över tid för planperioden
Kommunens soliditet ska uppgå till lägst 70 procent	70 procent
Verksamhetens resultat i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag	1 procent
Kommunens investeringar i skattefinansierad verksamhet i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag	6 procent
Kommunkoncernens investeringar i skattefinansierad verksamhet i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag	12 procent

Planeringsförutsättningarna för 2026 och kommande treårsperiod utgår från senast beslutade budget för 2025. Kända förutsättningar har lagts in för skatteintäkts- och pensionsprognoser, uppskattning av löne- och hyresindex samt vissa andra (nu uppdaterade) principer för till exempel volym och kompensation för KS-finansierade förslag på investeringar och förhyrning av lokaler.

I nedanstående tabell framgår att preliminära driftbudgetramar för 2026 är uppdaterade med konsekvenser av beslutade tilläggsanslag och ombudgeteringar för 2024 och 2025 till och med december 2024, samt kända förutsättningar inför 2026-2029. Vi har valt att redovisa planperiodens första år för den skattefinansierade verksamheten.

Tabell 2 - Nämndernas preliminära ramar ÖSB 2026, mnkr

Nämnd	Budget ÖSB 2025 (dec 2024)	Preliminär Budget ÖSB 2026
Kommunfullmäktige & revision	17	18
Förskolenämnd	1 160	1 160
Grundskolenämnd	2 483	2 483
Gymnasie- & arbetsmarknadsnämnd	1 317	1 317
Funktionsstödsnämnden	1 249	1 249
Socialnämnd	754	744
Vård och omsorgsnämnd	1 969	1 969
Bygg- och miljönämnd	27	27
Kultur- och fritidsnämnd	426	428
Markplanering- & exploateringsnämnd	83	83
Teknik- och servicenämnd	241	241
Valnämnd	0,2	9
Överförmyndarnämnd	21	21
Kommunstyrelse	919	918
Summa nämnder	10 647	10 647

De preliminära budgetramarna 2026 är i huvudsak samma som ramarna i budget ÖSB 2025 per december 2024. Medel för respektive års löneöversyn, hyresökningar, andra indexmässiga kostnadsökningar samt volymförändringar finns avsatta i kommunstyrelsens utrymme för generella kostnadsökningar och fördelas till nämnderna när avtal och index är klara för respektive år. Utrymmet för kostnadsökningar till följd av investeringar fördelas till berörd nämnd i takt med att investeringen eller verksamhetslokalen tas i bruk. Kommunstyrelsens utrymme 2026 motsvarar i det här skedet ca 10 procent av den preliminära driftbudgeten. Nedan i tabell 2 redovisas det preliminära utrymme 2026 som avsatts till kommunstyrelsen.

Tabell 3 - Kommunstyrelsens utrymme, mnkr - Planeringsförutsättningar 2026

Utrymme kommunstyrelsen	Budget ÖSB 2025 (dec 2024)	Preliminär Budget ÖSB 2026
förutsedda behov KS	62	82
Oförutsedda behov KS-utskott	2	2
Utrymme utjämningsystem, friskvård	0	0
Utrymme överfört resultat	7	10
Utrymme volym	6	76
Utrymme generella kostnadsökningar	359	746
Utrymme KS-investeringsprogram	180	336
Riktat effektiviseringskrav	0	-82
Summa utrymme för KS	615	1 170

I maj lämnade nämnderna in sina investeringsbehov som en del av investeringsprocessen. Behovet för planperioden 2026-2029 rymdes inte inom den fastställda ekonomiska ramen, som styrs av målet att investeringarna inte ska överstiga 6 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Eftersom behoven överskred de finansiella ramarna, har investeringsstyrgruppen behövt ompröva och anpassa dessa utifrån genomförandekapacitet och ekonomiskt utrymme.

Efter omprövning uppgår preliminär investeringsbudget, för 2026, till 1 312 mnkr, varav 713 miljoner avser skattefinansierad verksamhet. Därtill tillkommer överförda investeringsmedel från tidigare år som ej nyttjades, vilket behandlas årligen av kommunstyrelsen i samband med kommunens årsredovisning.

De driftkostnadsmissiga konsekvenserna redovisas sedan i underlaget fördelat per nämnd för skattefinansierad verksamhet och för teknik- och servicenämnden avseende taxefinansierade verksamhet. Det framgår även hur finansieringen av driftkostnaderna fördelar sig på riktade KS-medel, volymutrymme, nämndernas drifframar och exploateringsinvesteringar.

På motsvarande sätt redovisas hur driftkostnadskonsekvenserna till följd av lokalförsörjningsplanen fördelar sig per nämnd och hur finansieringen av driftkostnaderna hanteras.

Ett avsnitt handlar om planeringsförutsättningar för nämndernas budgetarbete. I det görs en hänvisning till riktlinjerna för god ekonomisk hushållning och resursbedömningsmodellen. Den preliminärt avsatta budgeten för volym-/demografiförändringar är 70 mnkr för 2026 som ska hantera samtlig volymförändring och avser alla verksamheter som omfattas av volymprövning. Prövning av medel för volymförändringar kommer hanteras i den fortsatta beredningsprocessen. Viss volymkompensation finns också avsatt för KS-finansierade projekt inom investeringsprogrammet till exempel driftkostnadskompensation för utbyggnad av platser inom vård- och omsorgsboenden.

Avsättningen i kommunstyrelsens utrymme för generella kostnadsökningar av medel till löneöversyn samt hyres- och övriga indexuppräkningskrav för 2026 och planåren har bland annat beräknats utifrån SKR:s bedömning av det ekonomiska läget. Det finns också i ett utrymme preliminär ekonomisk plan för kompensation av årlig uppräkning av färdtjänst och priser LOV samt entreprenadavtal.

Nämnderna kompenseras för löneöversyn och hyresindex under innevarande budgetår när utfall av löneöversynen och hyresindex är klara. Övriga index till nämnder regleras i april månad.

För åren 2026-2029 har det identifierats ett effektiviseringskrav på totalt 327 mnkr som fördelas med 82 mnkr årligen under planperioden. Kommunstyrelsen har i uppdrag att fördela 2026 års effektiviseringsbehov som ska vara klar inför beslut i juni av kommunfullmäktige om ÖSB 2026 med plan för 2027-2029.

Vilka principer som ska vara vägledande vid intern prissättning lyfts i planeringsförutsättningarna. Internpriserna fastställs i samband med att nämndernas verksamhetsplaner beslutas. Dialog ska föras mellan köpande och säljande verksamhet inför beslut.

I en bilaga till planeringsförutsättningarna redovisas kommunövergripande inspel och förutsättningar. Inspelen avser sju olika områden.

5.6 Bedömning

Planeringsförutsättningar i den kommunala budgetprocessen fungerar som ett underlag för nämnder och förvaltningar när de planerar sina verksamheter. Det finns inget uttryckligt lagkrav i kommunallagen som säger att kommuner måste ta fram planeringsförutsättningar. De flesta kommuner tar dock fram någon form av planeringsförutsättningar som normalt fastställs av kommunstyrelsen. I och med att det inte finns något krav på planeringsförutsättningar så är det inte reglerat vad planeringsförutsättningar ska innehålla. Vanligtvis utgör planeringsförutsättningar i den kommunala budgetprocessen de grundläggande antaganden och ramar som styr hur budgeten tas fram och vad den ska fokusera på. Planeringsförutsättningarna kan till exempel innehålla:

- ▶ Tidplan och process.
- ▶ Omvärldsanalys och strategiska områden.
- ▶ Demografiska förutsättningar.
- ▶ Ekonomiska förutsättningar.
- ▶ Politiska mål och prioriteringar.

Vi bedömer att de underlag som igår i planeringsförutsättningarna; ekonomiskt läge, skatteunderlagstillväxt, befolkningsutveckling (befolkningsprognos mars 2024) och omvärldsanalys med kommunövergripande förutsättningar och utmaningar är relevanta och väl underbyggda. Detsamma gäller bedömningen av det ekonomiska utrymmet för driften av den skattefinansierade verksamheten givet de då kända förutsättningarna och i förhållande de finansiella ramarna.

De preliminära ramar som redovisas för nämnderna ger inte i sig en tydlig bild av respektive nämnds ekonomiska förutsättningar kommande år när det gäller verksamhetens drift. Däremot framgår av kommunstyrelsens utrymme de ramar som finns kommande år för att kompensera nämnder för volymförändringar, generella kostnadsökningar och driftkostnadskonsekvenser för investeringar och genomförande av lokalförsörjningsplanen. När det gäller driftkostnadskonsekvenser av lokalförsörjningsplanen så framgår i princip vilka medel nämnderna under året kan avropa från kommunstyrelsen. En del av driftkostnadskonsekvenserna finansieras av avsatt volymutrymme till exempel avseende funktionsstödsnämnden. För driftkostnadskonsekvenser av investeringsbudgeten framgår beloppen per nämnd och hur driftkostnaderna finansieras. Även när det gäller driftkostnaderna med anledning av investeringar finansieras en del genom avsatt volympott. Enligt vår tolkning har 51 mnkr 2026 av volympotten lagts ut för driftkostnadskonsekvenser fördelats med anledning av lokalförsörjningsplanen och investeringsbudgeten. Volymkompensationer förekommer också inom investeringsprogrammet till exempel när det gäller utbyggnad av platser inom vård- och omsorgsboenden.

Vi bedömer att för de verksamheter som påverkas av volymförändringar ska det framgå av planeringsförutsättningarna hur volymförändringarna påverkar resursfördelningen för de nämnder som berörs.

Effektiviseringsbehovet som har identifierats för planeringsperioden och som innebär ett krav på 82 mnkr 2026 har inte fördelats i planeringsförutsättningarna. Enligt vår bedömning borde det framgå och fördelas utifrån identifierad potential till kostnadsförbättring per nämnd.

En betydande del av kommunstyrelsens utrymme avser generella kostnadsökningar. Dessa är inte fördelade i planeringsförutsättningarna utan de görs vid olika tillfällen vilket också gäller driftmedel för investeringar och realiserade lokalbehov. Den modell som Örebro kommun tillämpar leder till ett flertal ombudgeteringar på nämndnivå under det år då budgeten genomförs. Risken är att det först när året är slut som nämnden vet vilken budget den har haft.

När det gäller kompensation för generella kostnadsökningar går det inte av planeringsförutsättningarna utläsa om nämnderna kommer att kompenseras fullt ut för alla kostnadsförändringar avseende löner och priser/index,

I planeringsförutsättningarna som vi har tagit del av kommuniceras inte politiska uppdrag och politiska prioriteringar kommande år och strategiska mål. Vi anser att strategiska mål och uppdrag bör lyftas fram i planeringsförutsättningarna i perspektiv av de utmaningar och möjligheter som nämnderna står inför.

5.7 Nämndernas respons inför ÖSB 2026

Nämnderna beslutade om respons på planeringsförutsättningarna i februari 2025. Enligt mallen till nämndernas respons ska de utifrån de av kommunstyrelsen fastställda planeringsförutsättningarna ge inspel kring hur verksamheten påverkas för kommande planperiod. Nämnderna ska i sin respons beskriva vad som krävs för att möta utmaningarna inom respektive trend² samt vilka möjligheter nämnden ser. Vidare enligt mallen ska nämnderna i responsen beskriva hur nämnden kan bidra till att kommunen ska kunna möta utmaningarna inom respektive trend. Ifall nämnden har att möta möjligheter och utmaningar av betydande karaktär som inte täcks i planeringsförutsättningarna kan dessa belysas. Nämnderna kan också i sitt svar uppdatera "förändrade förutsättningar". En särskild underrubrik "Strategiska mål och uppdrag" där nämnden kan redovisa medskick kopplat till mandatperiodens strategiska mål och uppdrag. Vidare ska respektive nämnd beskriva hur de kan bidra till effektiviseringsbehovet. Behov av samverkan för att möta respektive nämnds utmaningar och/eller uppnå utveckling inom grunduppdraget kan också delges i responsen.

Av instruktionen till mallen framgår att KDLG kommer att med underlag av nämndernas respons bedöma vad som ska presenteras i samband med budgetdialogen i mars 2025.

Vi har i första hand tagit del av den respons som de nämnder som omfattas av granskningen har lämnat utifrån planeringsförutsättningar ÖSB 2026 (med plan för 2027-2029). Vi konstaterar att nämndernas respons följer den struktur som framgår enligt mallen för nämndernas respons. Samtliga nämnder redovisar utmaningar i varierande omfattning som blir en konsekvens av den demografiska utvecklingen men också i förhållande till övriga identifierade trender. När det gäller den demografiska utvecklingen så är bedömningen från socialnämnden och funktionsstödsnämnden att det inte i första hand är den som driver utmaningen utan snarare samhällsutvecklingen och ett ökat antal individer med omfattande stödbehov.

Funktionsstödsnämnden, socialnämnden och teknik- och servicenämnden redovisar kommentarer under rubriken "strategiska mål och uppdrag". Funktionsstödsnämnden och socialnämnden lyfter intrycket att mål och uppdrag i ÖSB ibland är formulerade med en otydlig förankring i de utmaningar nämnden uppfattar i verksamheten och hos medborgarna. De två nämnderna anser att det är önskvärt att ett bredare resonemang och tydliggörande dialog med den politiska ledningen kan föras, avseende inriktning och förväntningar i förhållande till mål och uppdrag. Funktionsstödsnämnden för också fram att antalet mål och uppdrag kan med fördel minskas för att uppnå tydligare riktning i ledning och styrning. Ett annat område som funktionsstödsnämnden tar upp är det arbete som nämnden tillsammans med vård- och omsorgsnämnden bedrivit med långsiktig kompetensförsörjning. Arbetet har finansierats med stats-/projektbidrag. Bedömningen är att arbetet behöver fortsätta i ny form och i ett kommunövergripande perspektiv men att en finansiering saknas. Enligt intervju har nämnden inte fått gehör i detta avseende.

Teknik- och servicenämnden lyfter fram att fokus framöver för uppdraget (2025) avseende underhållsplaner bör vara ökad samordning, snarare än framtagande av underhållsplaner. Nämnden tar även upp att det är många styrsignaler att förhålla sig till, dels utifrån ÖSB, dels från andra styrdokument vilket bland annat medför en parallell styrning och uppföljning. Nämnden anser att mål och uppdrag i de långsiktiga styrdokumenterna behöver integreras i ordinarie styrmodell, för att kunna

² Demografins utveckling utmanar (välfärdssystemet), invånare med ojämlika livsvillkor, klimatförändringar och kritiska resurser, snabb teknikutveckling skapar utmaning och möjlighet med digitalisering och demokratin utmanas.

resurssättas och följas upp. Bedömningen är att utan rätt budgetförutsättningar blir det svårt med prioritering och leverans. Kultur- och fritidsnämnden önskar att utredning av breddidrottsstödet ska ske separat i väntan på att Eyrafältets utvecklas.

Vi noterar att både förskolenämnden och grundskolenämnden tar upp att det behöver säkerställas att nämnderna har en volymtilldelning utifrån ett reellt behov och faktiska kostnader,

5.8 Budgetdialog inför ÖSB 2026

Budgetdialogen genomfördes den 28 mars 2025 i halvdagsform. Av intervjuer har framgått att vid budgetdialogen medverkar kommundirektörens ledningsgrupp, kommunstyrelsen, kommunfullmäktiges presidium och nämndernas presidier. Vidare deltar fackliga representanter och de kommunala bolagens verkställande direktörer.

Agendan för budgetdialogen innefattar planeringsförutsättningar, gemensamma förutsättningar utifrån identifierade trender, nämndernas förutsättningar och effektiviseringar under planperioden. Budgetdialogen beskrivs som kommundirektörens ledningsgrupps dialog med företrädare för den politiska ledningen. Av intervjuer har vi uppfattat att budgetdialogen i stor utsträckning innehåller en redovisning av utgångspunkter och underlag inför ÖSB och att utrymmet för dialog är begränsat.

Vi har uppfattat att efter budgetdialogens genomförande så övergår beredningen av ÖSB till den politiska majoriteten. Respektive parti i oppositionen har för egen del budgetdialoger inför framtagandet av sina alternativa förslag till ÖSB. Av intervju har framgått att uppfattningen är att majoriteten lägger ner mycket tid på budgetberedningen. Dialoger genomförs mellan kommunstyrelsens majoritet och nämndernas ordförande och vice ordförande, Bedömning är att resursfördelningen i ÖSB är politiskt prioriterad.

5.9 Bedömning

Vilka områden som omfattas av nämndernas respons styrs av den mall med anvisningar som kommunstyrelseförvaltningen tagit fram. Nämnderna har i sina responser svarat i enlighet med anvisningarna.

Vi har i granskningen noterat i intervjuer att synpunkter har förts fram vad gäller de strategiska målen och deras omfattning samt relevans för nämndernas kärnverksamheter. Funktionsstödsnämnden och socialnämnden framfört i nämndernas responser att mål och uppdrag i ÖSB ibland är formulerade med en otydlig förankring i de utmaningar nämnden uppfattar i verksamheten och hos medborgarna. De efterlyser ett bredare resonemang och tydliggörande dialog med den politiska ledningen, avseende inriktning och förväntningar i förhållande till mål och uppdrag. Vår bedömning är att i budgetberedningsprocessen förmedlas inte mål och uppdrag och att följaktligen förekommer inte heller dialog med den politiska ledningen om mål och uppdrag under beredningsprocessen. Vi anser att det är en grundläggande brist i budgetberedningsprocessen. Ett syfte med budgetberedningsprocessen är att koppla samman kommunens strategiska mål och uppdrag med nämndernas ekonomiska ramar.

Enligt vår uppfattning hade det varit relevant att nämnderna i sin responser fått besvara vilka väsentliga förändringar påverkar utförandet av nämndens grunduppdrag under kommande år och vilka eventuella ekonomiska konsekvenser blir följden.

Budgetdialogen har enligt vår bedömning som focus att redovisa förutsättningar och underlag men inte primärt att vara ett forum för dialog.

5.10 ÖSB 2026

I juni 2025 beslutade kommunstyrelsen respektive kommunfullmäktige om ÖSB 2026 inklusive investeringsprogram samt om mål och ramar och skattesats.

Av ÖSB 2026 framgår att kommunfullmäktige anger strategiska mål som gäller för mandatperioden men att de omprövas för varje nytt budgetår. I förhållande till ÖSB 2025 har inte de strategiska målen förändrats. De strategiska målen utgör 21 till antalet relaterade till målområden i program för hållbar utveckling. Vilka nämnder som berörs av de strategiska målen framgår av en tabell i ÖSB. Ett urval av åtta av de strategiska målen tillsammans med de tre finansiella målen utgör målen för god ekonomisk hushållning.

Utöver de strategiska målen finns ett antal uppdrag riktade till nämnder och styrelser. Uppdragen ska påbörjas under budgetåret. För 2026 finns sammanlagt 30 uppdrag vilket är en minskning i förhållande till de 45 uppdrag som ingick i ÖSB 2025. Samtidigt kvarstår de uppdrag som inte slutförts från ÖSB 2024 och 2025. Respektive uppdrag ska prövas av ansvarig nämnd i dialog med rotelansvarigt kommunalråd som utifrån sin roll i kommunstyrelsen har ett budgetuppföljningsansvar för helheten.

I nedanstående tabell framgår nämndernas driftbudgetramar 2026 i jämförelse med de preliminära budgetramarna från planeringsförutsättningarna och ÖSB juni 2025.

Tabell 4 - Nämndernas driftbudgetramar ÖSB 2026 (juni), mnkr

Nämnd	Preliminär Budget ÖSB 2026	Budget ÖSB 2025 (jun 2025)	Budget ÖSB 2026 (jun 2025)
Kommunfullmäktige & revision	18	18	18
Förskolenämnd	1 160	1 162	1 146
Grundskolenämnd	2 483	2 495	2 482
Gymnasie- & arbetsmarknadsnämnd	1 317	1 332	1 342
Funktionsstödsnämnden	1 249	1 264	1 294
Socialnämnd	744	766	781
Vård och omsorgsnämnd	1 969	1 994	2 021
Bygg- och miljönämnd	27	25	25
Kultur- och fritidsnämnd	428	429	432
Markplanering- & exploateringsnämnd	83	86	82
Teknik- och servicenämnd	241	251	254
Valnämnd	9	0,2	9
Överförmyndarnämnd	21	23	23
Kommunstyrelse	918	939	932
Summa nämnder	10 647	10 766	10 822

Av bilaga till ÖSB framgår hur driftbudgeten per nämnd har förändrats mellan 2025 och 2026. De förändringar av ramarna som görs är i förhållande till den aktuella ramen i årets ÖSB (ÖSB juni 2025) och inte i förhållande till den preliminära ramen.

Den demografiska förändring har som konsekvens medfört att förskolenämnden och grundskolenämnden har fått driftbudgetramarna reducerade med -31 mnkr respektive -26 mnkr men samtidigt fått bidrag till omställning med 15,5 mnkr respektive 13 mnkr. Med anledning av ökat antal elever i gymnasieålder utökas ramen för Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden med 10,7 mnkr för 2026. I ÖSB finns en övergripande beskrivning av tillämpad modell för volymkompensation.

Nämnder som har fått utökad ram på grund av ökad volym är funktionsstödsnämnden (29,5 mnkr), socialnämnden (25,4 mnkr) och vård- och omsorgsnämnden (27,6 mnkr). Teknik- och servicenämnden kompenseras med 5,1 mnkr för volymförändring avseende ökade driftkostnader som uppstår för den växande staden, till exempel skötsel av utökade och förtätade ytor.

Kompensation för volymförändringar baseras på resursbedömningsmodellen. I ÖSB finns medel avsatta för volymkompensation i en volympott men kan också ingå i KS-finansierade projekt inom investeringsprogrammet till exempel driftkostnadskompensation för utbyggnad av platser inom vård- och omsorgsboenden. Kompensation för volymförändringar ingår som ett steg i resursbedömnings-

modellen men som dock inte används som en fördelningsmodell. KDLG bereder volymkompensationen och ger ett underlag till den politiska ledningen för fortsatt diskussion. Det är den politiska ledningen som ytterst avgör hur kompensationen av volymförändringar ska hanteras.

I tabell 5 redovisas kommunstyrelsens utrymme i ÖSB juni 2026. Det framgår då i förhållande till den preliminära ramen att nästan hela volymutrymmet har fördelats och att ett utrymme med anledning av utredning av utjämningsystemet och ökning av friskvårdsbidraget tillkommit.

Tabell 5 - Kommunstyrelsens utrymme, mnkr - ÖSB 2026

Utrymme kommunstyrelsen	Preliminär Budget ÖSB 2026	Budget ÖSB 2025 (jun 2025)	Budget ÖSB 2026 (jun 2025)
Oförutsedda behov KS	82	56	26
Oförutsedda behov KS-utskott	2	2	2
Utrymme utjämningsystem, friskvård	0	0	64
Utrymme överfört resultat	10	0	10
Utrymme volym	76	6	6
Utrymme generella kostnadsökningar	746	276	657
Utrymme KS-investeringsprogram	336	155	318
Riktat effektiviseringskrav	-82	0	-82
Summa utrymme för KS	1 170	495	1 001

I nämndernas driftbudget vid beslut om ÖSB 2026 i juni 2025 är indexjusteringar 2026 inte fördelad till nämnderna och lönekompensation för löneöversyn 2025 och 2026 är inte heller fördelade till nämnderna. Utrymmet för kostnadsökningar med anledning av investeringar (KS-finansierade objekt i investerings- och lokalförsörjningsplanen) fördelas till berörd nämnd i takt med att investeringen eller verksamhetslokalen tas i bruk. Det riktade effektiviseringskravet kommer att fördelas i den tilläggsbudget som beslutas i oktober 2025.

Investeringsbudgeten 2026 för de totala investeringarna för skattefinansierade verksamheter förändras marginellt i förhållande till planeringsförutsättningarna från 712,7 mnkr till 718,1 mnkr samtidigt som de ökade driftkostnaderna bedöms öka från med ca 57,3 mnkr till 65,7 mnkr. Investeringarna för taxefinansierad verksamhet 2026 budgeteras till 639,7 jämfört med 598,8 mnkr i planeringsförutsättningar och de ökade driftkostnaderna till 37,7 mnkr (32,5 mnkr planeringsförutsättningarna).

De totalt ökade driftkostnaderna som en följd av kommunövergripande lokalförsörjningsplanen är i ÖSB budgeterade till 165,8 mnkr jämfört med 161,3 i planeringsförutsättningarna.

5.11 Tilläggsbudget till ÖSB 2026

Kommunfullmäktige beslutade den 22 oktober 2025 om tilläggsbudget till ÖSB 2026. Beslutet omfattade bland annat reviderade driftramar för nämnderna, reviderade driftkostnadskonsekvenser till följd av lokalförsörjningsplanen, taxor och avgifter.

En konsekvens av en förändrad skatteunderlagsprognos (SKR augusti 2025) har inneburit att budgeten för skatteintäkter och generella statsbidrag respektive år under planperioden har reducerats. Vidare har det extra utrymme som tillfördes kommunstyrelsens utrymme för oförutsedda behov med anledning av att effekterna av utredningen om förändrad kommunal utjämnning skjutits framåt i tid. Även effekterna av en lägre pensionsprognos har använts för att dämpa effekten 2026. Kommunstyrelsens utrymme för oförutsedda behov sänks med 60 mnkr. De finansiella målen kvarstår samtidigt som budgeten för verksamhetens och årets resultat ligger fast i enlighet med beslut om ÖSB i juni 2025.

När det gäller nämndramarna i ÖSB är de uppdaterade med konsekvenserna av beslutade tilläggsanslag och ombudgeteringar till och med oktober 2025. Det som återstår att fördela i 2025 års ram är lönekompensation (LÖV 2025 9 månader) och eventuella tilläggsanslag och ombudgetering 2025.

Utrymmet som finns för kostnadsökningar till följd av KS-investeringsprogram avropas från KS-utrymme av berörd nämnd i takt med att investeringen eller verksamhetslokalen tas i bruk.

I tilläggsbudget till ÖSB görs ytterligare justeringar av nämndernas driftramar främst avseende effektiviseringskrav och höjt friskvårdsavdrag. För några nämnder fördelas också viss preliminär lönekomensation.

I förhållande till det riktade effektiviseringskravet har 59,3 mnkr fördelats ut på nämnderna tillsammans med det höjt friskvårdsbidrag. Hur hela effektiviseringsbehovet på 86 mnkr har fördelats framgår inte av tilläggsbudgeten.

I 2026 års ram återstår att fördela lönekomensation LÖV 2025 3 mån (jan-mars) i december 2025 och LÖV 2026 9 mån, fördelas preliminärt i april 2026. Komensation för pris-/indexförändringar fördelas preliminärt i april 2026. Under 2025 har kommunstyrelsen, enligt vad vi har noterat, beslutat om till tilläggsanslag och ombudgeteringar vid sex tillfällen (februari, april, juni, augusti, oktober och december).

Tabell 6 - Nämndernas driftramar i tilläggsbudget till ÖSB 2026 (okt), mnkr

Nämnd	Preliminär Budget ÖSB 2026	Budget ÖSB 2025 (okt 2025)	Budget ÖSB 2026 (okt 2025)
Kommunfullmäktige & revision	18	18	18
Förskolenämnd	1 160	1 177	1 161
Grundskolenämnd	2 483	2 513	2 496
Gymnasie- & arbetsmarknadsnämnd	1 317	1 340	1 343
Funktionsstödsnämnden	1 249	1 286	1 313
Socialnämnd	744	775	788
Vård och omsorgsnämnd	1 969	2 047	2 059
Bygg- och miljönämnd	27	26	25
Kultur- och fritidsnämnd	428	434	433
Markplanering- & exploateringsnämnd	83	89	81
Teknik- och servicenämnd	241	256	255
Valnämnd	9	0,2	9
Överförmyndarnämnd	21	23	23
Kommunstyrelse	918	954	930
Summa nämnder	10 647	10 919	10 916

I tabell 7 där kommunstyrelsens utrymme redovisas framgår att hela det riktade effektiviseringskraven har lagts ut samtidigt som ett positivt effektiviseringskrav på 5 mnkr (4,7 mnkr) återstår. Effektiviseringskraven fastställs och fördelas i dialog mellan kommundirektör och förvaltningsdirektörer. Enligt vår uppfattning så är det inte spårbart i tilläggsbudgeten vad som förklarar det positiva effektiviseringskravet.

Tabell 7 - - Kommunstyrelsens utrymme i tilläggsbudget till ÖSB 2026 (okt), mnkr

Utrymme kommunstyrelsen	Preliminär Budget ÖSB 2026	Budget ÖSB 2025 (okt 2025)	Budget ÖSB 2026 (okt 2025)
Oförutsedda behov KS	82	39	27
Oförutsedda behov KS-utskott	2	2	2
Utrymme utjämningsystem, friskvård	0	0	0
Utrymme överfört resultat	10	0	10
Utrymme volym	76	6	6
Utrymme generella kostnadsökningar	746	151	511
Utrymme KS-investeringsprogram	336	144	294
Riktat effektiviseringskrav	-82	0	5
Summa utrymme för KS	1 170	342	855

Investeringsbudgeten 2026 för de totala investeringarna för skattefinansierade förändras marginellt i tilläggsbudgeten från 718,1 mnkr till 719 mnkr samtidigt som de ökade driftkostnaderna bedöms minska med ca 1 mnkr till 64,6 mnkr. Investeringarna för taxefinansierad verksamhet 2026 budgeteras till 631,3 mnkr jämfört med 639,7 mnkr i juni 2025 och de ökade driftkostnaderna till 37,1 mnkr (37,7 mnkr juni 2025).

De totalt ökade driftkostnaderna som en följd av kommunövergripande lokalförsörjningsplanen ligger kvar på samma nivå som i ÖSB 2026 (juni 2025) det vill säga 165,8 mnkr.

5.12 Bedömning

I ÖSB som beslutades i juni 2026 klargörs de strategiska målen och vilka strategiska mål som respektive nämnd har att förhålla sig till. Dessutom framgår uppdragen som riktar sig till nämnderna. Uppdragen ska prövas av respektive nämnd i dialog med rotelansvarigt kommunalråd. Vi har tidigare i rapporten fört fram att de strategiska målen och uppdragen inte hanteras integrerat i budgetprocessen och därmed inte är föremål för dialog mellan den politiska majoriteten och nämnderna. Vi ser inte heller att det finns ett samband mellan resursfördelningen i budgetberedningsprocessen och de strategiska målen och uppdragen.

Utgångspunkten för de justeringar av nämndernas driftsramar som har gjorts i ÖSB är innevarande års aktuella ÖSB (juni 2025). De väsentliga förändringar som då har gjorts avser demografisk förändring, volymförändring och omställning (grundskola och förskola). I tilläggsbudget till ÖSB görs ytterligare justeringar i förhållande till ÖSB (december 2025) av nämndernas driftsramar främst avseende effektiviseringskrav och höjt friskvårdsavdrag. För några nämnder fördelas också viss preliminär lönekompensation. Enligt uppgift pågår en pilot för att testa en indexbaserad tilldelning av kommande års lönekompensation. Efter utvärdering kan det bli aktuellt med ett införande för samtliga nämnder.

Volymförändringar finansieras via avsatta medel inom kommunstyrelsens utrymme men också i vissa fall via driftkostnadskompensation inom investeringsprogrammet. Örebro kommun har en resursbedömningsmodell men beräkningen av volymkompensationen görs dock inte med stöd av en resursfördelningsmodell anpassad efter olika verksamhetsområden. Volymkompensationen bereds av KDLG som överlämnar ett förslag till den politiska ledningen som ytterst tar ställning till den volymkompensation som ska utgå. Vår bedömning är att det tillämpade tillvägagångssättet brister vad gäller transparens, förutsägbarhet, och spårbarhet. Vår uppfattning är att resursfördelning är ett viktigt styrinstrument och för att den ska kunna uppfattas som legitim behöver den leva upp till vissa krav. Den modell som tillämpas bör vara tydligt dokumenterad utgå från relevanta och mätbara variabler. Det ska utifrån modellen vara möjligt att förutse hur volymförändringar med anledning av demografi eller förändrade behov påverkar budgeten. Vidare bör det framgå hur beräkningarna har gjorts, vilka underlag som använts och vilka antaganden ligger till grund. När volymer minskar men kostnaderna inte gör det i samma takt till exempel när det finns trögrörliga eller fasta kostnader behöver resursfördelningsmodellen hantera detta på ett ekonomiskt rimligt sätt. Vi har noterat att omställningsstöd i ÖSB 2026 har fördelats till exempel till förskolenämnden och grundskolenämnden för att hantera volymminskningen. Av ÖSB framgår dock inte hur omställningsstödet har beräknats och om stödet har en koppling till att omställningsplaner har tagits fram.

De riktade effektiviseringskraven fastställs i dialog mellan kommundirektören och förvaltningsdirektörerna. Vad vi har förstått gäller inriktningen att effektiviseringskrav (besparingskrav) inte ska riktas mot områden som är politiskt svåra. Vår rekommendation är att effektiviseringskrav ska riktas mot verksamheter där det har identifierats en potential att reducera kostnaderna. Effektiviseringskraven ska enligt vår uppfattning vara väl underbyggda och baserade på att det har gjorts analyser som har identifierat inom vilka verksamheter det finns definierade utrymmen att reducera kostnader eller att effektivisera verksamheten.

Efter det att tilläggsbudgeten antagits återstår en hel del av kommunstyrelsens utrymme att fördela i tilläggsanslag med mera. Innan och under budgetåret fördelas medel till nämndernas varför nämndernas budgetramar förändras fortlöpande och först vid årets slut vet nämnden vad den faktiska budgetramen blev. En reflektion är om den tillämpade modellen stödjer en effektiv ekonomistyrning.

Vår bedömning är att nämnder och verksamheter ska ha kunskap om budgetramarna i förväg. Budgeten ska vara förutsägbar. Merparten av pris- och löneförändringar är kända innan budgetåret. Det är med andra ord fullt möjligt att med en rimlig träffsäkerhet räkna upp budgetramarna med relevanta index. Det finns naturligtvis undantag där justeringar behöver göras under året. Det gäller till exempel vid mycket hög inflation, stora skillnader mellan prognos och utfall och avtalsbundna kostnadsökningar som inte var kända vid budgetbeslutet. Vår uppfattning är att det ska finnas en transparens vad gäller vilka kostnader som ska indexeras och med vilka index.

6. Uppföljning och avvikelshantering

6.1 Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

I ÖSB har kommunfullmäktige beslutat om det strategiska målet att varje nämnd ska ha en ekonomi i balans och ska bidra till en god ekonomisk hushållning.

Av riktlinjerna för god ekonomisk hushållning följer att alla nämnder både på kort och lång sikt ska ha en balans mellan intäkter och kostnader. Vidare ska nämnderna kontinuerligt utveckla arbetssätt och metoder för att säkerställa en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet.

Enligt riktlinjerna gäller att vid konflikt mellan ekonomi och verksamhet är det ekonomin som utgör gränsen för verksamhetens omfattning. Nämnden ska vidta åtgärder vid befarade avvikelser samt rapportera till kommunstyrelsen som utövar uppsikt över nämnder. I samband med delårsrapport 2 med prognos och årsredovisning ska kommunstyrelsen rapportera till kommunfullmäktige hur samtliga kommunens nämnder utvecklas mot bakgrund av fastlagda mål. Nämndernas ekonomiska ställning rapporteras regelbundet till kommunstyrelsen, under budgetåret.

6.2 Riktlinjer för kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Riktlinjerna beslutades av kommunstyrelsen, den 17 januari 2023. Syftet med riktlinjerna är att tydliggöra hur kommunstyrelsen ska fullgöra sitt ansvar, underlätta vid planering av uppsikt samt klargöra förväntningarna på styrelsen, nämnder och bolag vad gäller uppsiktsplikten. Inom ramen för uppsikten bjuder kommunstyrelsen in nämnderna till dialog kring verksamheten. Nämndpresidierna besöker kommunstyrelsen, eller av styrelsen utsett utskott, en gång i mars och en gång i oktober för en dialog kring uppdraget. Utgångspunkten i dialogen är att följa upp hur uppdraget enligt reglementet verkställs.

Vid uppsiktsdialogerna ska nämndpresidierna redogöra för:

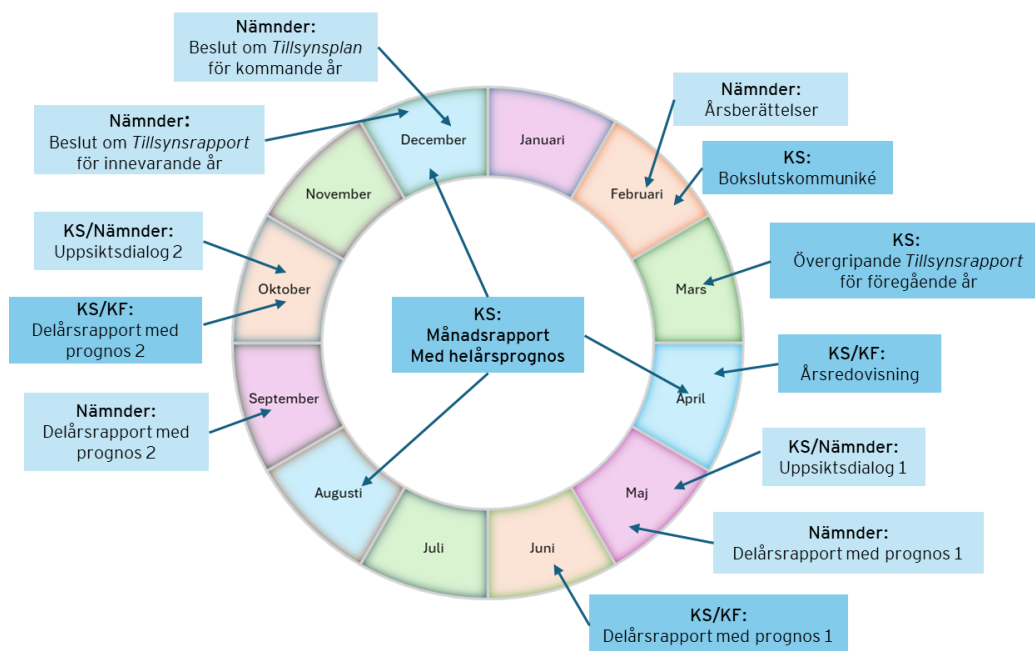
- ▶ Redovisning av aktuella verksamhetsfrågor och eventuella dilemman.
- ▶ Redovisning av intern kontroll.
- ▶ Verksamhetens kvalitet enligt nämndens ansvarsområde.
- ▶ Redovisning av kontroll av privata utförare och att dessa följs upp i enlighet med lagar, avtal och program fastställt av kommunfullmäktige.
- ▶ Systematiskt arbetsmiljöarbete.
- ▶ Granskningsrapporter från revisorerna.
- ▶ Budgetavvikelser och vidtagna samt i förekommande fall planerade åtgärder.
- ▶ Efterlevnad av eventuellt uppställda direktiv, policyer eller riktlinjer.
- ▶ Andra aktuella frågor som kommunstyrelsen vill ha information om.

I god tid innan besöken ska nämnderna få information om vilka övriga frågor som kommunstyrelsen vill ha information om. Förutom en muntlig redovisning ska en skriftlig dokumentation överlämnas så att dokumentationen kan skickas ut till kommunstyrelsen innan dialogmötet.

6.3 Uppföljningsprocessens årshjul

Den rapportering som ingår i den kommunövergripande uppföljningsprocessen i Örebro kommun framgår i huvudsak i nedanstående årshjul.

Figur 4 - Årshjul utifrån övergripande uppföljningsprocess



6.4 Uppföljning av ÖSB

6.4.1 Delårsrapporter

Uppföljningen av ÖSB genomförs vid två tillfällen per år i form av delårsrapport med prognos. Delårsrapport 1 avser perioden fram till och med 30 april och delårsrapport 2 perioden fram till och med 31 augusti. Nämnderna beslutar om delårsrapport 1 i maj månad och om delårsrapport 2 i september månad.

Nämndernas delårsrapport 1 och 2 upprättas enligt de mallar som tillhandahålls av kommunledningsförvaltningen. Delårsrapport 1 har följande struktur:

1. Förslag till beslut.
2. Förvaltningsdirektörens bedömning och analys; Analys av verksamhets prognos, händelser av väsentlig betydelse och förväntad utveckling.
3. Delårsresultat och prognos 1 för år 2025; Enheternas delårsresultat och prognos, intäkt- och kostnadsutveckling, ekonomiskt delårsresultat och prognos per verksamhet och investeringsprogram.
4. Bilagor; Planerade och vidtagna åtgärder, målbilaga och uppdragsbilaga.

Delårsrapport 2 har delvis samma struktur som delår 1 men är mer omfattande särskilt vad gäller det avsnitt som handlar om nämndens bidrag till utveckling inom kommunens strategiska områden. Nämnden ska redovisa sitt bidrag till kommunfullmäktiges strategiska mål och uppdrag och övriga mål och uppdrag. Avsnittet innehåller en rapportering av nämndens prognos över uppfyllelsen av de nämndmål som är kopplade till de strategiska mål som nämnden berörs av enligt ÖSB och de indikatorer med målvärden som används för bedömning av måloppfyllelsen. Målvärdet för indikatorerna kan komma till uttryck dels i absoluta värden, dels i form av vad som ska göras (aktivitet) eller önskvärd förändring. En prognos av respektive uppdrag som är riktade till nämnden lämnas i delårsrapporten avseende på om uppdraget är genomfört, påbörjat eller ej påbörjat. Även uppdrag som

nämnden bidrar till redovisas. Bilagorna i delårsrapport 2 utgörs av översikt över verksamhetens utveckling och planerade och vidtagna åtgärder.

Kommunstyrelseförvaltningen sammanställer efter nämndernas delårsrapporter en delårsrapport för Örebro kommun som därefter redovisas för kommunfullmäktige i juni och oktober.

Delårsrapport 2 2025

I detta avsnitt ger vi en kortfattad övergripande sammanfattning av delårsrapport 2 2025. Vi noterar bland annat att följande prognoser görs:

- ▶ Av de 4 finansiella målen i ÖSB kommer 2 inte att uppnås. Det gäller:
 - ▶ Verksamhetens resultat ska uppgå till minst 1,7 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.
 - ▶ Kommunens egna investeringar i skattefinansierad verksamhet ska ha en självfinansieringsgrad på minst 116 procent.
- ▶ Av de mål som har bedömts vara av betydelse för god ekonomisk hushållning kommer 7 av 8 att uppnås. Det mål som bedöms att det inte kommer att uppnås är:
 - ▶ Kommuninvånare som står utanför arbetsmarknaden ska snabbare komma i egen försörjning.
- ▶ Örebro kommun kommer inte att uppnå god ekonomisk hushållning 2025.
- ▶ Av de 21 strategiska målen kommer 18 att uppnås.
- ▶ 17 av de 46 uppdrag som ingår i ÖSB 2025 kommer att vara genomförda och resterande 29 påbörjade men inte slutförda.
- ▶ Årets resultat (257 mnkr) avviker med -210 mnkr i förhållande till budgeterat resultat (467 mnkr).
- ▶ Nämnderna budget är sammantaget inte balans utan avviker med -310 mnkr.

6.4.2 Månadsrapport KS

Vid tre tillfällen per år, april, augusti och december, tas av kommunstyrelseförvaltningen månadsrapporter fram för rapportering till KDLG och kommunstyrelsen. Månadsrapporten ingår som en del i kommunstyrelsens uppsikt. Syftet med rapporten är att ge en översiktlig spegling av nuläget utifrån utvald verksamhetsstatistik och kommentarer om väsentliga avvikelser mot budget i kommunens nämnder. Månadsrapporten ska ses som ett komplement till delårsrapporter och årsredovisning.

Vi har tagit del av månadsrapporten för periodens januari - juni 2025 som behandlades av kommunstyrelsen i augusti 2025. I månadsrapporten redovisas statistik och analys med avseende på befolkningsförändringar, arbetslöshet och försörjningsstöd. Den ekonomiska rapporteringen omfattar per nämnd periodens utfall, årsbudget, återstår av årsbudget, procentuell förbrukning av årsbudget och uppskattad/bedömd budgetavvikelse. Motsvarande rapportering görs även av VA- och avfallsverksamheten, kommunstyrelsens utrymme och finansiering.

För respektive nämnd omfattar rapporten en analys av periodens resultat i förhållande till årsbudgetrapporten. En sammanfattande kommentar ges av bedömda budgetavvikelser och dess orsaker.

Nämnderna är inte direkt involverade i månadsrapporterna och behöver inte ha godkänt den prognos som redovisas i rapporten. Bedömningen kan dock vara förankrad med förvaltningsdirektör tillsammans med ledningsgrupp.

6.4.3 Nämndernas månadsuppföljning

Vi har inte identifierat att det finns ett krav på att nämnderna för egen del ska ha en månadsuppföljning av ekonomi och verksamhet. När det gäller de nämnder som berörs av granskningen kan vi konstatera att funktionsstödsnämnden, socialnämnden samt vård- och omsorgsnämnden har månadsrapporter vid sju tillfällen under året. Förskolenämnden, grundskolenämnden och kultur- och fritidsnämnden vid sex tillfällen. Baserat på en genomgång av teknik- och servicenämndens protokoll från

och med december 2024 till och med november 2025 har noterats att det inte har förekommit ärenden i form av månadsrapporter vid nämndens möten.

6.4.4 Uppsiktsdialoger

Vi har tagit del av tre exempel på dokumenterade underlag från nämnder (gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden, markplanerings- och exploateringsnämnden och socialnämnden) med anledning av kommunstyrelsens uppsiktsdialoger under oktober 2025.

Av de tre nämndernas dokumentation framgår att sju av de områden som kommunstyrelsen vill ha belysta är gemensamma för nämnderna. Det gäller följande:

1. Beskriv aktuella verksamhetsfrågor och eventuella dilemman.
2. Beskriv nämndens nuläge gällande det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM), utifrån årshjulet för SAM.
3. Beskriv nämndens ekonomiska nuläge.
4. Har nämndens interna kontroll, under innevarande år, påvisat några brister och/eller risker som kommunstyrelsen bör känna till?
5. Beskriv nuläge gällande större investeringar.
6. Vilka bedöms vara de största riskerna när det gäller nämndens möjlighet att uppfylla sina mål och genomföra sitt uppdrag inom befintlig budget?
7. Utöver det som framkommit i övriga svar, finns det något nämnden vill informera Kommunstyrelsen om och/eller anser att kommunstyrelsen bör känna till utifrån ansvaret att ha uppsikt över nämndens verksamhet.

Därutöver riktade kommunstyrelsen två specifika frågor till gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden och en specifik fråga vardera till socialnämnden och markplanerings- och exploateringsnämnden.

Kommunstyrelsens presidium deltar och dessutom medverkar kommundirektör och verksamhetscontroller. Efter genomförd uppsiktsplikt delges kommunstyrelsen nämndernas svar.

6.5 Bedömning

I den tillämpade budgetuppföljningen lämnar nämnderna vid två tillfällen per år delårsrapporter. Därutöver upprättas tre månadsrapporter av kommunstyrelseförvaltningen till kommunstyrelsen med helårsprognoser. Nämnderna lämnar inte månadsrapporter till kommunstyrelsen. Vi har noterat att det inte finns krav på att nämnder ska upprätta månadsrapporter. I granskningen har det dock framkommit att sex av sju nämnder som har omfattats av granskningen vid sex eller sju tillfällen per år behandlar månadsrapporter. Av protokoll har vi noterat att teknik- och servicenämnden inte har behandlat ärenden i form av månadsrapporter under 2025. Vår bedömning är att det ska vara ett krav på att nämnder upprättar månadsrapporter. I vilken omfattningen kan övervägas. Motiv till månadsrapporter är utifrån nämndens perspektiv att kunna säkerställa en god ekonomiskushållning och i tid möjliggöra en styrning mot en budget i balans. Vi bedömer också att nämnderna bör lämna sina månadsrapporter till kommunstyrelsen. Nämndernas månadsrapporter är väsentliga i kommunstyrelsens uppsiktsansvar. Månadsrapportering bör var kortfattad och standardiseras; utfall mot budget, helårsprognos, analys av avvikelser, risker och åtgärder,

Vi bedömer det som positivt att kommunstyrelsen har beslutat om riktlinjer för uppsikt. Kommunalagen reglerar inte närmare hur kommunstyrelsen ska utforma sin uppsikt över övriga nämnder. I princip är det upp till kommunstyrelsen att själv utforma ändamålsenliga former för uppsiktens genomförande. I ett tidigare PM angående uppsiktsplikten tolkade SKL:s jurister att omfattningen av uppsikten *”främst handlar om att göra en övergripande granskning av verksamheternas legalitet, effektivitet, budgetstyrning och ekonomi i stort, d.v.s. en uppsikt som bör vara likformig och normalt inte omfatta detaljer”*. Vår bedömning när det gäller uppsiktsdialogerna är att de omfattar relevanta områden för uppsiktens genomförande frånsett att det inte framgår om verksamhetens legalitet omfattas.

Kommunallagen ger inte kommunstyrelsen några specifika "maktmedel" i förhållande till övriga nämnder och styrelser. I kommunallagen med kommentarer och praxis, femte upplagan 2011, ges kommentaren att uppsikten måste i princip anses vara begränsad till en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige i sin egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Av kommunallagen, En kommentar, Olle Lundin och Tom Madell (2018), framgår att styrelsen kan lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder, som den anser bör vidtas. Om dessa inte följs och behov av bindande direktiv föreligger, kan styrelsen initiera ett ärende i fullmäktige som då kan ge nämnden ett direktiv.

Vi har inte noterat att kommunstyrelsen med anledning av vad som framkommit i uppsiktsdialogerna har agerat utifrån sina befogenheter i förhållande till någon nämnd. Vid behandling av delår 1 föreslog kommunstyrelsen, kommunfullmäktige att besluta om att de nämnder som prognostiserar en negativ budgetavvikelse ska vidta och redovisa vidtagna åtgärder samt att de som inte har konkretiserat och sifersatt åtgärder ska återkomma till kommunstyrelsen med åtgärdsförslag inom rimlig tid. Vid delår 2 föreslog kommunstyrelsen, kommunfullmäktige att besluta om att nämnderna som prognosticerar en negativ avvikelse att till kommunstyrelsen redovisa sifersatta åtgärder senast i samband med årsredovisningen. Av beslutet vid delår 1 följer en viss otydlighet av vad som menas med rimlig tid. Att det fortfarande vid delår 2 finns nämnder som inte har redovisat sifersatta åtgärder tyder på en viss tröghet i att efterfölja beslutet. Samtidigt är tiden relativt kort från det att delår 1 beslutas i juni till nämndernas delårsrapport 2 i september. Vår bedömning är att otillräckliga och ej sifersatta åtgärdsplaner borde ha kunnat noteras av kommunstyrelsen dels vid kommunstyrelsens månadsrapport i april eller i samband med uppsiktsdialogen i maj. Vår bedömning är dessutom att kommunstyrelsen för egen del kan besluta om att nämnder ska inkomma med åtgärdsplaner.

6.6 Budgethållning

Enligt det strategiska målet i ÖSB ska varje nämnd ha en ekonomi i balans och dess verksamhet ska bidra till en god ekonomisk hushållning. Av riktlinjer för god ekonomisk uppföljning följer kravet på att alla nämnder både på kort och lång sikt ska ha en balans mellan intäkter och kostnader samt en god budgetdisciplin.

I nedanstående tabell framgår budgetavvikelser på nämndnivå dels i boksluten 2023 och 2024, dels vid delår 1 och delår 2 2025.

Tabell 8 - Budgetavvikelser utfall 2023-2024 och prognos 2025, mnkr

Nämnd	2023 Budget- avvikelse	2024 Budget- avvikelse	Delår 1 2025 Prognos Budget- avvikelse	Delår 2 2025 Prognos Budget- avvikelse	Delår 2 Budget- följ-samhet (Procent)
Kommunfullmäktige	0	0	0	-0,3	-1,6%
Förskolenämnd	0	-3	-39	-34	-2,8%
Grundskolenämnd	2	-7	-35	-47	-1,8%
Gymnasie- o Arbetsmarknadsnämnd	93	96	19	33	2,5%
Funktionsstödsnämnden	-86	-75	-42	-48	-3,6%
Socialnämnd	-99	-137	-103	-88	-10,2%
Vård och omsorgsnämnd	-77	-75	-93	-88	-4,1%
Överförmyndarnämnd	-1	-2	0	-0,4	-1,8%
Bygg- och miljönämnd	-3	-2	-1	-1	-2,3%
Kultur- och fritidsnämnd	2	2	-1	2	0,4%
Teknik- och servicenämnd	-19	-27	-45	-48	-15,9%
Markplanering o exploateringsnämnd	-1	-3	-6	-5	-5%
Valnämnd	0	0	0	0	
Kommunstyrelse	-14	10	16	14	1,4%
Summa nämnder	-203	-223	-330	-311	-2,8%

Vid en jämförelse med åren (2018-2022) innan kommunens organisation förändrades från och med 2023 kan noteras att nämnderna totalt sett hade en negativ budgetavvikelse 2018 och 2019. En väsentlig förklaring till den negativa avvikelsen 2019 var budgetavvikelsen för nämnderna (framför

allt hemvårdsnämnden och socialnämnden) inom social välfärd -145 mnkr och samhällsbyggnad (framför allt tekniska nämnden samt kollektivtrafik) -58 mnkr. Åren därefter, 2020 till och med 2022 redovisades totalt för nämnderna positiva budgetavvikelser.

Tabell 9 - Summa avvikelse nämnder 2018 - 2022, mnkr

	2018	2019	2020	2021	2022
Summa nämnder	-54	-191,4	26	69,7	45

Efter 2022 vänder utvecklingen och betydande negativa budgetavvikelser redovisas totalt för nämnderna 2023 och 2024. Prognosen för 2025 indikerar att den negativa budgetavvikelsen totalt för nämnderna riskerar att öka i påtaglig grad från 223 mnkr 2024 till 310 mnkr 2025.

Kännetecknande för den budgetavvikelsen är att:

- ▶ Funktionsstödsnämnden, socialnämnden och vård- och omsorgsnämnden tillsammans, under 2023 (-262 mnkr) och 2024 (-287 mnkr) men också enligt prognosen i delår 2 2025 (-238 mnkr), svarar för den avgörande merparten av den negativa budgetavvikelsen.
- ▶ Funktionsstödsnämndens prognosticerade negativa avvikelse 2025 indikerar att avvikelsen minskar i förhållande till 2023 och 2024.
- ▶ Socialnämndens negativa budgetavvikelser förklaras i huvudsak av budgetavvikelsen för externa vård- och behandlingskostnader. Om hänsyn tas till att ca 26 mnkr av de tillfälliga omställningsmedelen inte kommer att användas under 2025 så är den prognosticerade negativa budgetavvikelsen i delår 2 -114,2 mnkr.
- ▶ Teknik- och servicenämnden vars negativa budgetavvikelse ökat kraftigt under perioden och utgör vid delår 2 2025 ca -16 procent av nämndens budget.
- ▶ Förskolenämnden och grundskolenämnden prognosticerar vid delår 2 2025 negativa budgetavvikelser som överstiger -1 procent.
- ▶ Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden har haft förhållandevis stora positiva budgetavvikelser under 2023 och 2024.
- ▶ Den totalt prognosticerade negativa budgetavvikelsen på nämndnivå vid delår 2 2025 motsvarar -2,8 procent. Av kommunens 13 nämnder är det 9 som har en större prognosticerad avvikelse än -1 procent varav teknik- och servicenämnden och socialnämnden har största negativa budgetavvikelsen.

Kommunfullmäktige behandlade den 18-19 juni 2025 delårsrapport 1. Förutom att godkänna delårsrapporten beslöt kommunfullmäktige samtidigt att:

- ▶ Samtliga nämnder som prognostiserar negativ budgetavvikelse för år 2025 ska vidta åtgärder för att säkra en långsiktigt hållbar ekonomi. Vidtagna åtgärder ska redovisas till Kommunstyrelsen i samband med delårsrapport med prognos 2.
- ▶ De nämnder som i delårsrapporten redovisar ett prognostiserat underskott, men ännu inte har konkretiserat och sifersatt åtgärder för att nå budget i balans, ges i uppdrag att återkomma till kommunstyrelsen med sådana åtgärdsförslag inom rimlig tid.

Vid kommunfullmäktiges behandling av delårsrapport 2 2025 den 22 oktober 2025 beslöt kommunfullmäktige återigen att de nämnder som prognosticerar en negativ budgetavvikelse ska vidta åtgärder som säkerställer en långsiktigt hållbar ekonomi men med den skillnaden att åtgärderna ska vara sifersatta och redovisas till kommunstyrelsen senast i samband med årsredovisningen för 2025.

6.6.1 Avvikelsehantering

Enligt mallen för verksamhetsplan ska nämnden redogöra kortfattat för nu föreslagna och tidigare beslutade åtgärder för att nå/bibehålla en ekonomi i balans för året och planperioden. Det ska framgå när uppföljning av beslutade åtgärder kommer att ske i nämnden. Underlag för beslut läggs in som bilaga till verksamhetsplanen. Tabellen ska innehålla nämndens vidtagna och planerade

åtgärder för att nå en ekonomi i balans utifrån tilldelad ram. En mer detaljerad tabell finns i Excel-fil som läggs in i verksamhetsplanens Bilaga 3 Planerade och vidtagna åtgärder.

Förslag till åtgärder som tas fram i samband med verksamhetsplan avseende generella och riktade effektiviseringskrav från KS/KF och beslut om övriga åtgärder för att nå/bibehålla en ekonomi i balans för året och planperioden ska framgå i egna beslutspunkter i verksamhetsplanens avsnitt 1 Förslag till beslut. Vi har uppfattat att det gäller under förutsättning att nämnden inte fattar separata beslut om åtgärder.

Samtliga nämnder som inte når en ekonomi i balans i samband med beslut om verksamhetsplan med budget eller som i samband med den löpande uppföljningen prognostiserar en budgetavvikelse för året ska vidta åtgärder för att säkra en långsiktigt hållbar ekonomi. Planerade och vidtagna åtgärder ska rapporteras till kommunstyrelsen i samband med delårsrapport 1 och 2 samt i övrigt enligt kommunstyrelsens anvisningar.

I tabellen nedan framgår en sammanställning av antalet åtgärder som nämnderna redovisat i verksamhetsplan 2025 samt i delårsrapport 1 och 2 2025.

Tabell 10 - Redovisade åtgärder per nämnd

Nämnd	Verksamhetsplan 2025 Planerade/vidtagna åtgärder	Delår 1 2025 Planerade/vidtagna åtgärder	Delår 2A 2025 Planerade/vidtagna åtgärder
Förskolenämnd	7	7	2
Grundskolenämnd	8	8	2
Funktionsstödsnämnden	9	9	9
Socialnämnd	10	14	29
Vård- och omsorgsnämnd	1	1	1
Kultur- och fritidsnämnd	18	18	18
Teknik- och servicenämnd	4	4	4

Grundskolenämnden redovisar i en tabell i verksamhetsplanen 7 åtgärder för att klara effektiviseringskraven på 4,9 mnkr och en åtgärd för medfinansieringen till utvecklingsmedel digitalisering 9,9 mnkr. Ytterligare åtgärder för att motverka risken för ekonomisk obalans under 2025 har inte framgått av verksamhetsplanen. Nämnden redovisar inte åtgärderna i *Bilaga 3, planerade och vidtagna åtgärder*. Under förslag till beslut i verksamhetsplanen finns inga beslutspunkter om åtgärder. I nämndens delårsrapport 1 2025 finns bilaga 3 med dock utan att åtgärder redovisas i den. Enheterna har enligt vad som uppges i delårsrapporten redovisat vilka åtgärder de planerar/genomför för en budget i balans. Delårsrapport 2 innehåller två åtgärder utan att prognos för årets effekt och beräknad total effekt framgår. På motsvarande sätt som vid delårsrapport 1 uppges att enheterna har redovisat vilka åtgärder de planerar/genomför för en budget i balans.

Förskolenämnden redovisar i en tabell i verksamhetsplanen 6 åtgärder för att klara effektiviseringskraven på 4,1 mnkr och en åtgärd för medfinansieringen till utvecklingsmedel digitalisering på 9,9 mnkr. Ytterligare åtgärder för att motverka risken för ekonomisk obalans under 2025 har inte framgått av verksamhetsplanen. I verksamhetsplanen framgår inte *Bilaga 3, planerade och vidtagna åtgärder*. Under förslag till beslut i verksamhetsplanen finns inga beslutspunkter om åtgärder. I delårsrapport 1 2025 finns bilaga 3 med dock utan att åtgärder redovisas i den. Enheterna har inför delårsrapport 1 redovisat vilka åtgärder de planerar/genomför för en budget i balans. Delårsrapport 2 innehåller två åtgärder utan att prognos för årets effekt och beräknad total effekt framgår. På motsvarande sätt som vid delårsrapport 1 har enheterna redovisat vilka åtgärder de planerar/genomför för en budget i balans.

I funktionsstödsnämndens verksamhetsplan framgår att förvaltningen får i uppdrag att vidta åtgärder i enlighet med bilaga 4 (motsvarar bilaga 3 ovan). I bilagan ingår 9 åtgärder. Endast för en av åtgärderna finns en grovt uppskattad ekonomisk effekt av åtgärden, dock ej nettoeffekt. I verksamhetsplanen redovisas hur effektiviseringskravet på 8,5 mnkr hanteras. Vi har uppfattat att funktionsstödsnämnden har hanterat effektiviseringskraven på 3,7 mnkr och medfinansiering till

utvecklingsmedel för digitalisering på 4,8 mnkr som ett samlat effektiviseringskrav. I delårsrapport 1 2025 kvarstår de 9 åtgärderna i bilagan planerade och vidtagna åtgärder dock utan att beräknade ekonomiska effekter framgår. I nämndens delårsrapport 2 2025 finns bedömningar av de ekonomiska effekterna för 5 av de 9 åtgärderna och för ytterligare två åtgärder ingår beräkningarna i en annan åtgärd.

Inför 2025 har socialnämnden antagit en strategi för omställning, som utgör utgångspunkt och inriktning för de kommande årens utvecklings- och förändringsarbete. Av förslaget till beslut i verksamhetsplanen framgår att förvaltningen får i uppdrag att vidta åtgärder och i övrigt bedriva utvecklingsarbete utifrån socialnämndens strategi för omställning 2025-2027. Av bilaga 3 Planerade och vidtagna åtgärder ingår 10 beslutade åtgärder. I bilagan redovisas inte prognoser över förväntad ekonomisk effekt av åtgärderna under året eller total effekt. Effektiviseringskravet på 1,2 mnkr samt medfinansiering till utvecklingsmedel digitalisering på 2,9 mnkr har budgeterats ut på övergripande ansvarsenhet. I nämndens delårsrapport 1 2025 redovisas 14 planerade/vidtagna åtgärder. För två av åtgärderna framgår beräknad helårseffekt och hittills uppnådd effekt och för ytterligare två åtgärder framgår beräknad totaleffekt. Delårsrapport 2 2026 har utökats väsentligt och består av 29 åtgärder och utgår från nämndens strategi för omställning. Åtgärderna redovisas i förhållande till strategins mål (en åtgärd kan då förekomma under flera mål). I bilagan redovisas hur åtgärderna ska finansieras och prognoserna avser kostnader för åtgärderna under perioden 2025-2027. I bilagan finns inte beräkningar av kostnadsreducerande effekter som en följd av åtgärderna. Av de omställningsmedel på 30 mnkr som nämnden beviljats för 2025 kommer enligt prognos 4,1 mnkr att användas.

I vård- och omsorgsnämndens förslag till beslut i verksamhetsplanen framgår att område vård och omsorg får i uppdrag att vidta åtgärder i enlighet med bilaga 3. I bilagan finns åtgärden att minska andelen timavlönade och att minska overtidskostnaderna. Av verksamhetsplanen framgår hur effektiviseringskravet på 3,1 mnkr har fördelats tillsammans med medfinansieringen på 7,7 mnkr av utvecklingsmedel digitalisering. I nämndens delårsrapport 1 redovisas åtgärden från verksamhetsplanen och prognosticerad effekt, beräknad total effekt och hittills uppnådd effekt. I delårsrapport 2 2025 kvarstår åtgärden men prognosen avseende årets effekt har mer än halverats och motsvarande gäller för den beräknade totala effekten.

Kultur- och fritidsnämnden har ett effektiviseringskrav på 2,1 mnkr och medfinansiering till utvecklingsmedel digitalisering 1,7 mnkr. Därutöver har nämnden identifierat ytterligare behov av effektivisering med 1 mnkr för att uppnå en ekonomi i balans 2025. Sammanlagt redovisas 18 åtgärder som summerar till 4,8 mnkr 2025. En närmare redogörelse av åtgärderna framgår i bilagan planerade och vidtagna åtgärder där prognos för årets effekt och beräknad total effekt framgår. I delårsrapport 1 2025 har den hittills uppnådda effekten lagts till i bilagan. Av åtgärder under 2025 väntas samtliga förutom en uppnås under året. Motsvarande prognos görs av nämnden i delårsrapport 2 2025.

Teknik- och servicenämnden har för 2025 ett effektiviseringskrav på 15,3 mnkr och medfinansiering till utvecklingsmedel digitalisering 1 mnkr. För att hantera effektiviseringskravet redovisas i verksamhetsplanen en åtgärdslista som summerar till 15,3 mnkr. Därutöver anger nämnden i verksamhetsplanens bilaga 3 åtgärder på sammanlagt 18,5 mnkr för en budget i balans. Av bilagan framgår prognos för årets effekt och beräknad total effekt. En av åtgärderna är behov av utökad budget för vinterväghållning (8 mnkr). Teknik- och servicenämndens delårsrapport 1 och 2 2025 innehåller samma redovisning av planerade och vidtagna åtgärder som framgår i verksamhetsplanen. Vid bägge fallen har ingen uppnådd effekt av åtgärderna rapporterats.

6.7 Bedömning

Under perioden 2020-2022 har kommunen haft en positiv budgetavvikelse totalt för nämnderna. Därefter har utvecklingen vänt och nämnderna redovisar en total negativ budgetavvikelse från och med 2023. Framför allt är det funktionsstödsnämnden, socialnämnden, vård- och omsorgsnämnden samt teknik- och servicenämnden som visat de största negativa budgetavvikelserna. Enligt delårsrapport 2 2025 indikerar prognoserna att den negativa budgetavvikelsen för funktionsstödsnämnden och i viss mån socialnämnden kan komma att minska i förhållande till året innan. Socialnämndens negativa budgetavvikelse är dock något större, ca -26 mnkr, om hänsyn tas till det

omställningsbidrag som inte kommer att användas under året. Teknik och servicenämndens budgetobalans riskerar att fördjupas ytterligare under 2025. Konsekvenserna av den demografiska förändringen under 2025 med ramreducering tillsammans med trögrörliga kostnader resulterar i en prognosticerad budgetobalans. Vi har inte i granskningen bedömt orsaken till nämndernas obalans men konstaterar att det sannolikt finns förklaringar i form av brister i styrning men även att budgetförutsättningarna i vissa avseende kan vara orealistiska. Vi bedömer att det är viktigt att det per nämnd som har en negativ budgetavvikelse görs en analys av i vilken utsträckning det kan förekomma brister i budgetförutsättningar som medför att nämnden är underfinansierad.

Vi anser att det är positivt att nämnder enligt anvisningar till mallen för verksamhetsplan ska redovisa åtgärder för att nå /bibehålla en ekonomi i balans för det aktuella året och planperioden. Om risker för budgetavvikelser och åtgärder för att reducera eller eliminera risk identifieras i ett tidigt skede ökar förutsättningen för budgethållning. Vi anser att de nämnder som har en stor budgetobalans ska fram en strategi för hur nämnden ska kunna uppnå en budget i balans. För att kunna uppnå en ekonomi i balans krävs att det finns en väl underbyggd åtgärds-/handlingsplan med aktiviteter som i ett kort och längre perspektiv ska genomföras och som tillsammans kan leda till både en ekonomi i balans och en ändamålsenlig verksamhet. Av en plan ska det framgå vilken kostnadsbesparing som förväntas av respektive åtgärd och när effekten förväntas bli realiserad. Det ställer i sin tur stora krav på att de underlag som ligger till grund för beslut om åtgärder är tillräckligt utrett och konsekvensbeskrivet med avseende på verksamhets- och ekonomiperspektiv.

Vår bedömning är sammantaget att hanteringen av budgetavvikelser från och med 2023 inte har skett på ett ändamålsenligt sätt. Kommunen har en modell enligt vilken nämnderna i verksamhetsplanen ska rapportera planerade och vidtagna åtgärder (bland annat i en särskild bilaga) för att nå eller bibehålla en ekonomi i balans. Bilagan ska vid behov uppdateras och rapporteras i nämndernas delårsrapporter. Baserat på de verksamhetsplaner och delårsrapporter som vi har tagit del av gör vi bedömningen att modellen tillämpas i varierande utsträckning men inte full ut av någon av nämnderna. Exempel på brister är att analyser av risker för en obalanserad ekonomi är ofullständiga, identifierade åtgärder inte är tillräckliga för att nå en balanserad ekonomi samt att prognoser av effekter under året och totalt har gjorts i begränsad utsträckning och ibland inte alls. Vi anser att det är positivt att socialnämnden har antagit en strategi för omställning och att nämnden har beslutat om ett stort antal åtgärder. Det som inte framgår av nämndens underlag är dock de förväntade ekonomiska effekterna av åtgärderna.

Vi bedömer att det är en brist att kommunstyrelsen i ett tidigt skede, till exempel i samband med nämndernas verksamhetsplaner för 2025 eller i samband med årets första uppsiktsdialog, inte analyserat och bedömt nämndernas underlag för att säkerställa en ekonomi i balans och agerat ifall att det förelåg en otillräcklighet i nämndernas hantering. Först i samband med delår 1 och 2 2025 agerade kommunstyrelsen genom att föreslå kommunfullmäktige att besluta att nämnderna ska vidta åtgärder.

En väsentlig ansvarsfråga gäller om en nämnd, bedömer att den inte kan vidta tillräckliga åtgärder utan att det kommer i konflikt med uppdraget och därmed inte kan bedriva sin verksamhet inom tilldelad budget, ska den då lyfta frågan till kommunfullmäktige via kommunstyrelsen. Enligt vår bedömning ska en nämnd i en sådan situation vända sig till kommunfullmäktige. Vi anser att om kommunfullmäktige har godkänt en delårsrapport där det framgår att nämnden prognosticerar en negativ budgetavvikelse inte är detsamma som att kommunfullmäktige godkänner att nämnden får redovisa ett underskott. I och för sig har kommunfullmäktige tagit ställning genom att besluta om att nämnderna ska vidta åtgärder för att säkerställa en långsiktigt hållbar ekonomi. Frågan är då om det tolkas som att kommunfullmäktige under förutsättning att nämnden redovisar åtgärder får redovisa ett underskott innevarande år. Vi anser att det finns en uppenbar otydlighet i vad som gäller.

För 2025 hade nämnderna att hantera flera krav på effektiviseringar. Det gäller riktade effektiviseringskrav, medfinansiering till utvecklingsmedel för digitalisering, obalanser (i förekommande fall) i nämndernas budget och ej kompenserade prisförändringar. Enligt vår uppfattning innebär flera samtidiga effektiviseringskrav utan en samlad konsekvensanalys risker vid genomförandet. Nämnder kan till exempel känna sig tvingade till att ta till kortsiktiga åtgärder som att dra ner på

kompetensutveckling, underhåll och investeringar och reducera kvalitet och tillgänglighet. Åtgärder som på sikt riskerar att leda till långsiktiga kostnader. När det gäller utvecklingsmedel för digitalisering kan det ju övervägas om finansieringen ska göra via ett för ändamålet riktat anslag och inte via nämndernas budget. I vissa fall kan även utvecklingsmedel för digitalisering klassificeras som investeringsutgifter.

7. Svar på revisionsfrågor

Nedan redovisas kortfattade svar på genomlysningens frågor.

Delfråga	Svar
1. Finns formellt beslutade regler och rutiner för budgetprocessens genomförande?	Delvis. Styrande för genomförandet av budgetberedningsprocessen är den tidplan med aktiviteter för ÖSB som kommunstyrelsen årligen beslutar om i februari. När det gäller nämndernas underlag i form av förändrade förutsättningar och respons på kommunstyrelsens planeringsförutsättningar finns det framtagna mallar med anvisningar. I principerna för god ekonomisk hushållning finns en övergripande beskrivning av den resursbedömningsmodell som tillämpas.
2. Säkerställer kommunstyrelsen att kommunstyrelsen, nämnderna och berörda tjänstepersoner följer den beslutade modellen för budgetprocessen?	Vår bedömning är att den modell för budgetberedningsprocessen som följer av kommunstyrelsens beslut om tidplan och planeringsförutsättningar följs av kommunstyrelsen, nämnderna och tjänstepersoner.
3. Beslutar kommunstyrelsen om tydliga och ändamålsenliga budgetdirektiv?	Delvis. Kommunstyrelsen beslutar inte om budgetdirektiv utan planeringsförutsättningar. Vi bedömer att planeringsförutsättningarna inte förmedlar nämndernas mål och uppdrag, inte direkt tydliggör nämndernas kommande driftramar och inte fördelar effektiviseringskrav. Vi anser att det saknas en tydlig koppling mellan resursfördelning och nämndernas mål och uppdrag. Bedömningen är att planeringsförutsättningarna inte är helt tydliga och ändamålsenliga.
4. Vilka förhållanden finns mellan förslaget till nämndernas budget och nämndernas mål och uppdrag?	Vi har inte identifierat att det i budgetberedningsprocessen finns ett direkt samband mellan nämndernas budget och nämndernas mål och uppdrag.
5. Är underlagen i budgetberedningsprocessen välgrundade?	Ja i huvudsak.
6. Är nämndernas roll i budgetberedningsprocessen ändamålsenlig?	Delvis. Nämnderna lämnar underlag i form av förändrade förutsättningar med mera och ger respons på kommunstyrelsens planeringsunderlag. Nämnderna lämnar inget eget driftbudgetförslag eller äskande av medel till driften av kärnuppdraget.

Delfråga	Svar
<p>7. Bereds budgetförslaget på ett ändamålsenligt sätt (med tillit, öppenhet och dialog)?</p> <p>7.1. Hur säkerställs att kommunstyrelsen och nämnderna följer beredningstvånget?</p>	<p>Delvis. Vi anser att beredningsprocessen bedrivs till stora delar på ett öppet sätt men att det inte är tydligt hur konsekvenser av volym- och prisförändringar bereds eller hur nämndernas effektiviseringskrav beräknas. Mål och uppdrag ingår inte som en del av beredningsprocessen samtidigt som utrymmet för dialog är starkt begränsat.</p> <p>Vår bedömning är att kommunstyrelsen följer beredningstvånget vad gäller förslaget till ÖSB och att nämnderna beslutsärenden under budgetberedningsprocessen är föremål för beredning dels i tjänstpersonsorganisation, dels politiskt.</p>
<p>8. Sker överlämningen till nämnderna av mål och uppdrag som följer av ÖSB på ett tydligt och dialogbaserat sätt?</p>	<p>Nej. Vi bedömer att mål och uppdrag inte överlämnas på ett tydligt och dialogbaserat sätt i budgetberedningsprocessen. Det har inte framgått att strategiska mål och uppdrag förmedlas i budgetberedningsprocessen.</p>
<p>9. Vilken struktur och organisation finns implementerad för uppföljning och hantering av budgetavvikelser?</p>	<p>ÖSB och avvikelser följs upp i samband med delårsrapport 1 och 2 samt i kommunstyrelsens månadsrapporter (april, augusti och december). Nämnder ska vid befarade avvikelser vidta åtgärder och rapportera till kommunstyrelsen. I planeringsprocessen ingår att nämnder vid behov i verksamhetsplanen i en bilaga ska redovisa åtgärder för en ekonomi i balans som sedan ska uppdateras i samband med delårsrapporterna.</p>
<p>10. Har kommunen en ändamålsenlig, tydlig och effektiv tidplan?</p>	<p>Delvis. Vi bedömer att tidplanen är tydlig men inte är helt ändamålsenlig och effektiv. Bedömningen baseras på att budgetberedningsprocessen är utdragen i tid vilket i sig ger utrymme att analysera underlagen, göra konsekvensbedömningar och föra dialog med nämnderna innan planeringsförutsättningarna beslutas. I praktiken används dock inte tiden till detta ändamål.</p>

Stockholm den 14 januari 2026

Gunnar Uhlin
EY

Bilaga 1 - Uppföljning av tidigare granskning

Rekommendation	Hante-rats	Bedömning
Överväg att anta ett tydliggörande/styrande dokument över budgetberedningsprocessen, tidplan, underlag, roller och ansvar. Delar av ett sådant dokument kan antas av fullmäktige som en del av styrprinciper eller ÖSB.	Delvis	Kommunstyrelsen beslutar årligen om tidplan för budgetberedningsprocessen och om planeringsförutsättningar. Tidplan, aktiviteter inklusive underlag och vem som ansvarar för respektive aktivitet finns dokumenterat i dessa två dokument. Resursbedömningsmodellen har övergripande dokumenterats i principer för god ekonomisk hushållning beslutad av kommunstyrelsen. Det har inte tagits fram ett fristående och samlat styrdokument för budgetberedningsprocessen som har antagits av kommunfullmäktige.
Säkerställ implementeringen av framtagen resursfördelningsmodell.	Ja.	Modellen för resursbedömning som finns beskriven i riktlinjer för god ekonomisk hushållning är implementerad men inte identisk med den modell som var aktuell då granskningen gjordes 2021.
Synliggör hur uppsikt, styrning och uppföljning kopplas till budgetberedning.	Nej.	Det har inte direkt synliggjorts hur uppsikt, styrning och uppföljning kopplas till budgetberedning. Uppsikt, styrning och uppföljning är kopplad till i huvudsak genomförandet av ÖSB.
Där mål och uppdrag bedöms påverka resurser bör kommunstyrelsen i budgetberedning beakta och synliggöra hur nämndernas relation är mellan mål och medel och eventuella behov av omprioritering av resurser. Mål och uppdrag bör konsekvens- och resursanalyseras i dialog med de som ska genomföra dem.	Nej.	Det har inte framkommit att mål och uppdrag konsekvens- och resursanalyseras i dialog med de som ska genomföra dem.
Låt budgetberedningsprocessen kännetecknas av vad kommunfullmäktige uttryckt som grund för utveckling, nämligen tillit, öppenhet och dialog.	Delvis.	Vi anser att beredningsprocessen bedrivs till stora delar på ett öppet sätt men att det finns inslag som inte är helt transparenta. Utrymmet i beredningsprocessen för dialog är starkt begränsad. Vi har inte noterat att tillit lyfts fram som en väsentlig aspekt i genomförandet av budgetberedningsprocessen.
Kommunicera på ett strukturerat och relevant sätt hur den av fullmäktige antagna budgeten förväntas bli ett åtagande av nämnder och förvaltning.	Nej.	Vi har inte noterat att det finns inslag i planeringsprocessen där den av fullmäktige antagna budgeten kommuniceras för att bli ett åtagande av nämnder och förvaltning.

Bilaga 2 Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ KS ordförande.
- ▶ 1:e vice ordförande.
- ▶ 2:e vice ordförande.
- ▶ Kommundirektör.
- ▶ Ekonomidirektör.
- ▶ Ekonomistrateg.
- ▶ Ekonomistrateg.
- ▶ Budgetchef.
- ▶ Förvaltningsdirektör, socialförvaltningen.
- ▶ Årsprocessledare, socialförvaltningen.
- ▶ Årsprocessledare, socialförvaltningen.
- ▶ Årsprocessledare, socialförvaltningen.
- ▶ Förvaltningsdirektör, teknik- och serviceförvaltningen.
- ▶ Årsprocessledare, teknik- och serviceförvaltningen.
- ▶ Förvaltningsdirektör, förskole- och grundskoleförvaltningen.
- ▶ Årsprocessledare, förskole- och grundskoleförvaltningen.
- ▶ Årsprocessledare, förskole- och grundskoleförvaltningen.
- ▶ Förvaltningsdirektör, kultur- och fritidsförvaltningen.
- ▶ Årsprocessledare, kultur- och fritidsförvaltningen.
- ▶ Controller, kultur- och fritidsförvaltningen,

Dokument

- ▶ Övergripande strategier och budget för 2025 med plan för 2026-2028 och 2026 med plan för 2027-2029
- ▶ Årsredovisning 2024.
- ▶ Örebro kommuns delårsrapport 1 och 2 2025.
- ▶ Riktlinjer för god ekonomisk hushållning.
- ▶ Styrmodell.
- ▶ Nämndreglemente Örebro kommun.
- ▶ Planeringsförutsättningar Örebro kommun inför ÖSB 2026 med plan för 2027-2029.
- ▶ Mallar med anvisningar; Förändrade förutsättningar inför ÖSB 2027 med plan för 2028-2030, Förändrade förutsättningar investeringar, Behovsanalys lokalbehov, Nämndens respons inför ÖSB 2026 med plan för 2027-2029 och Verksamhetsplan med budget 2026.
- ▶ Nedanstående dokument från; Funktionsstödsnämnden, Förskolenämnden, Grundskolenämnden, Kultur- och fritidsnämnden, Teknik- och servicenämnden, Socialnämnden och Vård- och omsorgsnämnden.
 - ▶ Förändrade förutsättningar inför ÖSB 2027 med plan för 2028-2030.
 - ▶ Förändrade förutsättningar investeringar.
 - ▶ Nämndens respons inför ÖSB 2026 med plan för 2027-2029.
 - ▶ Verksamhetsplan 2026.
 - ▶ Delårsrapport 1 och 2 2025.