

Missiv

2026-01-22

Till: Kommunstyrelsen
För kännedom: Fullmäktiges presidium

Granskning av kommunens budgetprocess

Övergripande strategier och budget (ÖSB) är det 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. 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.

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen delvis har säkerställt en ändamålsenlig och effektiv budgetprocess men att det finns fortsatt utvecklingsbehov av budgetprocessen. Vi vill bland annat lyfta fram nämndernas roll i processen, inte minst när det gäller underlagen och besluten om mål och uppdrag i ÖSB. Men vi anser också att nämndernas slutliga budgetar och förutsättningar behöver fastställas tidigare och på ett mer transparent sätt, det gäller till exempel "effektiviseringskraven" och den slutliga fördelningen av kommunstyrelsens medel för oförutsett.

Vi bedömer att den tillämpade processen för uppföljning och hantering av budgetavvikelser inte är tillräckligt ändamålsenlig. Vi vill här peka på att nämndernas negativa budgetavvikelser totalt sett blivit större sedan 2023.

Vi grundar våra bedömningar på, i huvudsak, följande:

- ✓ Budgetberedningsprocessen är inte tydligt dokumenterad i sin helhet.
- ✓ De underlag som nämnderna lämnar avseende förändrade förutsättningar (drift) och respons på planeringsförutsättningar innehåller inte en konsekvensanalys av vad de förändrade förutsättningarna innebär vad gäller verksamhet och nettokostnader.
- ✓ De preliminära ramar som redovisas för nämnderna i planeringsförutsättningarna ger inte i sig en tydlig bild av respektive nämnds ekonomiska förutsättningar kommande år när det gäller verksamhetens drift. Av planeringsförutsättningarna framgår inte; hur volymförändringar påverkar driframen, compensation för pris- och löneförändringar och riktade effektiviseringskrav.
- ✓ I planeringsförutsättningarna som vi har tagit del av kommuniceras inte politiska uppdrag för kommande år och strategiska mål. Det sker inte heller dialog med den politiska ledningen om mål och uppdrag under beredningsprocessen.

- ✓ 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.
- ✓ De riktade effektiviseringskraven fastställs i dialog mellan kommundirektören och förvaltningsdirektörerna. Hur effektiviseringskraven beräknas är inte transparent.
- ✓ Innan och under budgetåret fördelas medel till nämndernas budgetramar varför nämndernas budgetramar förändras fortlöpande och först vid årets slut vet nämnderna vad den faktiska budgetramen blev.
- ✓ Utvecklingen sedan 2023 har kännetecknats av att nämndernas negativa budgetavvikelser totalt sett blir allt större.
- ✓ Hanteringen av budgetavvikelser har inte skett på ett ändamålsenligt 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.

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

- ✓ Förtydliga och dokumentera budgetberedningsprocessen i sin helhet.
- ✓ Säkerställ att det i budgetberedningsprocessen skapas ett tydligt samband mellan mål och uppdrag och resursfördelning.
- ✓ Nämnderna bör redovisa konsekvensanalyser i responsen på planeringsförutsättningarna.
- ✓ Skapa utrymme i beredningsprocessen av ÖSB för 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 arbetssätt för avvikelshantering och åtgärdsplaner.
- ✓ Agera proaktivt inom ramen för uppsikten vid till exempel bristande följsamhet till beslutade anvisningar.






Kontaktrevisorer för granskningen var Lars Bjurström och Sven Landh.




Rapporten överlämnas härmed till kommunstyrelsen. Behandlat svar till revisionen önskas senast den 16 april 2026.




För Örebro kommuns revisorer:

Sven Landh
Ordförande

Lars Bjurström
Vice ordförande

Delfråga	Svar	Bedömning
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 kommunstyrelsen 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	Bedömning
7. Bereds budgetförslaget på ett ändamålsenligt sätt (med tillit, öppenhet och dialog)?	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.	
8. Sker överlämningen till nämnderna av mål och uppdrag som följer av ÖSB på ett tydligt och dialogbaserat sätt?	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.	
9. Vilken struktur och organisation finns implementerad för uppföljning och hantering av budgetavvikelser?	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 ska vid behov i verksamhetsplanen i en bilaga redovisa åtgärder för en ekonomi i balans som sedan ska uppdateras i samband med delårsrapporterna.	
10. Har kommunen en ändamålsenlig, tydlig och effektiv tidplan?	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.	

Ej tillfredsställande  Delvis tillfredsställande  Tillfredsställande 

PENNEO

Signaturerna i detta dokument är juridiskt bindande. Dokumentet är signerat genom Penneo™ för säker digital signering. Tecknarnas identitet har lagrats, och visas nedan.

"Med min signatur bekräftar jag innehållet och alla datum i detta dokumentet."

Lars Bjurström

Undertecknare 1

Serienummer: 827f0782159e50[...]dbb806d046691

IP: 185.113.xxx.xxx

2026-01-26 07:31:58 UTC



Sven Leonard Landh

Undertecknare 1

Serienummer: c37155c7561232[...]65a90038d4dec

IP: 213.112.xxx.xxx

2026-01-26 08:17:16 UTC



Detta dokument är undertecknat digitalt via [Penneo.com](https://penneo.com). De signerade uppgifternas integritet är validerad med hjälp av ett beräknat hashvärde för originaldokumentet. Alla kryptografiska bevis är inbäddade i denna PDF, vilket säkerställer både autenticitet och möjlighet till framtida validering.

Detta dokument är försett med ett kvalificerat elektroniskt sigill. För mer information om Penneos kvalificerade betrodda tjänster, se <https://eutl.penneo.com>.

Så här verifierar du dokumentets äkthet:

När du öppnar dokumentet i Adobe Reader kan du se att det är certifierat av **Penneo A/S**. Detta bekräftar att dokumentets innehåll förblir oförändrat sedan tidpunkten för undertecknandet. Bevis för de enskilda undertecknarnas digitala signaturer bifogas dokumentet.

De kryptografiska bevisen kan kontrolleras med hjälp av Penneos validator, <https://penneo.com/validator>, eller andra valideringsverktyg för digitala signaturer.