

Lessebo kommun

Uppföljande granskning av kommunens
ekonomistyrning



Innehåll

1. Inledning	2
1.1. Bakgrund.....	2
1.2. Syfte och revisionsfrågor.....	2
1.3. Genomförande och avgränsning	2
2. Granskningsresultat	3
2.1. SKR:s resursfördelningsmodell.....	3
2.2. Implementeringen av ny budgetmodell.....	3
2.3. Rutiner vid budgetuppföljning- och avvikelser	5
2.4. Bedömning.....	6
3. Källförteckning	8
Bilaga 1	1
Bilaga 2	2

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Budgetprocessen är central för kommunens styrning och resursfördelning till verksamheterna. En väl fungerande budgetprocess och budgetföljsamhet stärker kommunens förutsättningar för att uppnå god ekonomisk hushållning. Kommunens ekonomiska utfall och framtida utmaningar ställer höga krav på processerna för planering av verksamheten och dess finansiering. Brister i budgetprocessen riskerar att leda till felallokering därmed en dålig ekonomistyrning.

Under 2022 genomfördes en uppföljande granskning av budgetprocessen som byggde på tidigare granskning från 2020. Granskningen visade att kommunstyrelsen delvis följt de tidigare lämnade rekommendationerna. Av de fyra rekommendationerna hade två genomförts, en delvis genomförts och en inte uppfyllts. I den uppföljande granskningen lämnades följande rekommendationer:

- ▶ att säkerställa att SKR:s projekt "Utvecklad budgetprocess resursfördelning baserad på prislappar" implementeras.
- ▶ att säkerställa att det nya arbetssättet förankras inom såväl styrelse, nämnd och förvaltningar. Detta blir extra viktigt för att hantera den strukturella problematiken inom socialnämnden.
- ▶ att upparbeta en skriftlig rutin vid budgetavvikelse som fastställer hur processen ska se ut och hur åtgärder på ett strukturerat sätt ska följas upp i både nämnd och kommunstyrelse. Det är då också viktigt att rutinen förankras med såväl nämndspresidier som förvaltningschefer.

Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna beslutat att följa upp tidigare rekommendationer.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskning har varit att bedöma om kommunstyrelsen arbetat i enlighet med revisionens rekommendationer.

I granskningen besvaras följande revisionsfråga:

- ▶ Har kommunstyrelsen vidtagit åtgärder i enlighet med de rekommendationer som gavs i den uppföljande granskningen av budgetprocessen 2022?

1.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har genomförts under perioden maj - augusti 2025. Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och en intervju. Vidare har ett skriftligt svarsformulär skickats ut till samtliga förvaltningschefer och förvaltningsekonomer. Genom formuläret har samtliga fått möjlighet att lämna sina svar och reflektioner kring implementeringen av budgetmodellen. Se svarsformuläret i bilaga 1.

2. Granskningsresultat

2.1. SKR:s resursfördelningsmodell

Kommunstyrelsen beslutade år 2022 att delta i SKR:s utvecklingsprojekt "Utvecklad budgetprocess - resursfördelning baserad på prislappar". SKR:s resursfördelningsmodell bygger på att budgetramar skapas utifrån så kallade prislappar och kommunens demografiska utveckling. Prislapparna baseras på standardkostnader i kostnadsutjämnningen, vilket i sin tur speglar vad en genomsnittlig elev eller brukare bör kosta givet kommunens strukturella förutsättningar. Modellen gör det vidare möjligt att identifiera ett potentiellt politiskt prioriteringsutrymme, vilket kan användas för satsningar utöver den genomsnittliga ambitionsnivån som prislapparna genererar. För verksamheter utan direkt demografikoppling, såsom politisk verksamhet, finns indikatorer där man direkt kan jämföra hur Lessebos siffror ser ut jämfört med utfall för lika stora kommuner eller strukturellt liknande kommuner. Budgetmodellen med prislappar har i Lessebo kommun implementerats kommunövergripande. Modellen har utgjort underlag för budget 2024 och framåt.

2.2. Implementeringen av ny budgetmodell

Implementeringen av budgetmodellen har styrts genom en tillsatt projektgrupp. Projektgruppen har bestått av kommunens ekonomichef samt controller och ekonom med inriktning mot barn- och utbildningsförvaltningen. Gruppen har haft det övergripande ansvaret för att driva och genomföra arbetet.

Arbetet har bedrivits i dialog med verksamheterna genom löpande projektmöten, där förvaltningarnas ekonomer och chefer involverats i processen. Ekonomichefen har informerat på samtliga centrala ledningsgrupper under projektiden, medan övriga projektgruppsrepresentanter deltagit i respektive förvaltnings ledningsgruppsmöten för att föredra arbetet.

Budgetmodellen tillhandahålls av SKR i form av en excelbaserad beräkningsmodell. I modellen matas ingångsvärden in såsom befolkningsprognoser, nyckeltal, kostnader och skatteintäkter. Modellen räknar automatiskt ut tekniska ramar och visar resultatet av olika politiska prioriteringar. Det är även möjligt att lägga in egna satsningar och justera skattesats för att se resultatpåverkan.

Inom ramen för implementeringen har ett flertal informations- och utbildningsinsatser genomförts riktade mot både politiska organ och förvaltningar i kommunen. Inför införandet av budgetmodellen genomfördes utbildningsinsatser för ledamöter i nämnder, kommunfullmäktige och kommunstyrelsen, central ledningsgrupp samt förvaltningarnas ledningsgrupper. Informationen har utformats med hänsyn till målgruppen, vilket också återspeglas i de underlag som presenterats inom ramen för denna uppföljning. Ekonomer uppges regelbundet ha hållit genomgångar med förvaltningarna.

Barn- och utbildningsförvaltningen uppger att nämndens presidium varit delaktigt genom hela införandeprocessen, och att utbildning och löpande information har tillhandahållits både från kommunledningsförvaltningen och projektgruppen, samt internt via förvaltningens ekonom. Samhällsbyggnadsförvaltningen uppger att utbildning för nämnd och ledningsgrupp hölls av ekonomer från kommunledningsförvaltningen. Socialförvaltningen redogör för att information och utbildning har getts av kommunledningsförvaltningen till såväl verksamhets- och enhetschefer som fackliga företrädare, samt att nämnden involverats genom återkommande dialoger, budgetdiskussioner och workshops.

Projektgruppen har även haft löpande kontakt med SKR, bland annat genom deltagande i användarrådet samt i SKR:s öppna digitala möten som hålls varannan vecka. Kommunen har också haft tillgång till ett digitalt samarbetsrum där kommuner kan ställa frågor till varandra, dela erfarenheter och ta del av hur andra hanterat liknande utmaningar. Dessa forum har upplevts som mycket värdefulla enligt de intervjuade.

2.2.1. Förankring av arbetssättet

Samtliga berörda förvaltningar uppger att implementeringen har fungerat väl. Informationen och stödet från centralt håll beskrivs ha varit tillräckligt, lättillgängligt och tydligt. Det framhålls att materialet varit väl anpassat till målgrupperna och att information och utbildning tillhandahållits i tillräcklig omfattning inför och under införandet.

Förvaltningarna uppger att den nya budgetmodellen ger goda förutsättningar för ekonomistyrning och tydlighet i resursfördelning. Modellen beskrivs bidra till en bättre förståelse för hur resurserna fördelas, både inom kommunen som helhet och mellan respektive nämnds verksamhetsområden. Enligt uppgift är en tydlig effekt av modellen att samtliga partier och politiska konstellationer numera presenterat egna fullständiga budgetförslag, där det tidigare främst var majoriteten som lämnade sådana. Intervjuade uppger att modellen gör det enklare för såväl politiker som medborgare att se och jämföra olika politiska prioriteringar.

Det framhålls från barn- och utbildningsförvaltningen att det blivit tydligare hur förändringar i till exempel åldersstrukturen påverkar resurstilldelningen, vilket i sin tur underlättar acceptans för nödvändiga förändringar i organisationen. Budgetmodellen bedöms enligt förvaltningen göra det lätt att urskilja vad som är strukturellt framräknade behov och vad som är politiska satsningar. Den tekniska ramen (budgetram beräknad av modellen) för barn- och utbildningsnämnden ökade från 287 mnkr år 2023 till 303 mnkr år 2024, vilket motsvarar en ökning med 16 mnkr. Den fastställda budgeten för nämnden uppgick till totalt 306 mnkr inkluderat politiska prioriteringar. Totalt ökade nämndens budget med 4 mnkr mellan 2023 och 2024.

Det framhålls vidare att modellen tydliggör jämförelser med andra kommuner samt vad som kan betraktas som godtagbara behov och kostnader inom verksamhetsområden som skola och äldreomsorg.

För socialnämnden ökade den tekniska ramen, trots ett minskande invånarantal totalt sett, vilket förklaras av en växande andel äldre i befolkningen. Den tekniska ramen ökade från 203 mnkr år 2023 till 225 mnkr år 2024, en ökning med 22 mnkr. Budgeten för år 2024 för nämnden fastställdes till 226 mnkr efter justeringar. Dessa omfattade bland annat en demografijustering om -12 mnkr och ett tillskott om + 6 mnkr till följd av att arbetsmarknadsenheten flyttades till socialnämnden. För år 2025 uppgår den tekniska ramen för nämnden till 235 mnkr och utöver detta har nämnden ett tillskott om 2,4 miljoner kronor till följd av prioriteringar. Den totala budgeten för året uppgår till ca 237 mnkr för socialnämnden.

Från den tidigare uppföljande granskningen från 2022 framgår att socialnämnden under åren 2019-2022 redovisat årliga underskott på mellan 9 och 17 miljoner kronor, vilket i granskningen bedömdes som en strukturell problematik som inte har hanterats fullt ut. Nämndens budgetram baserades på föregående års driftsbudget, vilket innebar en risk att felaktigheter förs vidare mellan budgetåren utan att korrigeras.

Nämndens senaste ekonomiska uppföljning per maj månad 2025 visar ett underskott om cirka 5 mnkr. Enligt socialförvaltningen har nämnden arbetat med att utveckla den interna resursfördelningen inom verksamheten samt att stärka budgetuppföljningen. De svarande från socialförvaltningen uppger att detta arbete, som framför allt har drivits genom en tydligare styrning och ledning från nämnd och förvaltningsledning, har bidragit till en förbättrad budgetföljsamhet snarare än att det är en direkt följd av budgetmodellen i sig.

Samtidigt menar socialförvaltningen också på att det finns vissa begränsningar i modellen, särskilt vad gäller barn- och ungdomsvård. Det uppges finnas eftersläpning i medelstillelningen och att kostnader som varierar mellan år inte fångas upp. Detta innebär att "dyra kontra billigare år" inte går i takt med modellen.

Se bilaga 2 för en sammanställning av nämndernas tekniska ramar, prioriteringar och budgetar för åren 2023 och 2024.

2.3. Rutiner vid budgetuppföljning- och avvikelser

Vid granskningen av kommunens budgetprocess år 2020 framkom att vidtagna åtgärder vid budgetavvikelser hade dokumenterats i varierande omfattning mellan nämnderna. Bedömningen som gjordes var att det fanns behov av att säkerställa att åtgärder vidtas vid avvikelser samt att återkoppling sker till berörda parter. I den uppföljande granskningen från 2022, bedömdes att kommunstyrelsen inte hade beaktat och åtgärdat de lämnade rekommendationerna.

Som en åtgärd efter 2022 års rekommendationer infördes år 2023 ett tillägg i nämndernas reglementen. Där fastställdes att i de fall prognosen visar ett negativt prognostiserat utfall jämfört med årsbudgeten ska nämnden upprätta en handlingsplan för att beskriva de åtgärder som ska vidtas för att uppnå en budget i balans. Handlingsplanen ska presenteras för kommunstyrelsen senast nästkommande kommunstyrelsesammanträde, om inte särskilda skäl föreligger.

Av nämndernas reglementen framgår att varje nämnd ska lämna rapport över verksamhet och ekonomi till kommunfullmäktige efter varje tertial samt efter verksamhetsårets slut. I samband med tertialrapporterna efter tertial 1 och 2 ska även en årsprognos upprättas. Enligt uppgift i det svarsformulär som inkommit genomförs även budgetuppföljning hos nämnderna och styrelsen minst sex gånger per år, och i vissa fall uppges uppföljning ske oftare än så.

Inom barn- och utbildningsförvaltningen sker budgetuppföljning till nämnd, förvaltningsledning och rektorer månadsvis, med undantag för januari. Rektorerna får uppföljning för sina egna enheter och nämnden får två olika rapporter, en per verksamhet och en per enhet. Rapporterna innehåller uppföljning av ekonomiskt utfall, avvikelse mellan periodens budget och utfall samt sjukfrånvaro på enheten. Dessutom lämnas uppföljningar till kommunstyrelsen månadsvis samt tertialuppföljningar med prognos efter april och augusti.

Socialförvaltningen uppger att ekonomisk och verksamhetsmässig uppföljning sker varje månad. Varje tertial görs en fördjupad prognos avseende både ekonomi och verksamhet. Samhällsbyggnadsförvaltningen uppger att från januari 2025 sker uppföljning månadsvis. Därutöver görs en fördjupad prognos avseende drift och investering varje tertial samt löpande avstämningar med ansvariga enhetschefer.

Samtliga förvaltningar uppger att rutinerna vid budgetavvikelse är tydliga och att de efterlevs enligt reglemente. Av protokollgenomgång framgår att kommunstyrelsen beslutat att uppmana både socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden att vidta nödvändiga åtgärder för att ha en budget i balans samt att nämnderna ska redogöra för vidtagna och planerade åtgärder. Genomförd protokollgenomgång visar att både socialnämndens och barn- och utbildningsnämndens presidium samt förvaltningschef har redovisat sina handlingsplaner för kommunstyrelsen i samband med negativa årsprognoser under 2024 och 2025.

För år 2024 redovisade socialnämnden ett underskott på ca 31 mnkr. Socialnämndens handlingsplaner visar att nämnden har vidtagit åtgärder för att anpassa verksamheten till budgetramen, bland annat genom effektivisering av bemanning, minskade personalkostnader och förändrad styrning av hemtjänsten. Arbetet har följts upp löpande sedan april 2024, bland annat genom ett särskilt arbetsutskott med fokus på ekonomi.

Som nämnt i föregående avsnitt, visar den senaste ekonomiska uppföljningen för socialnämnden ett underskott om cirka 5 mnkr. Kommunstyrelsen bedömde i maj 2025 att de vidtagna åtgärderna inte är tillräckliga för att uppnå en budget i balans. Samtidigt menade styrelsen att inget utrymme finns för omfördelning av medel. Med bakgrund av detta avlog kommunfullmäktige hemställan från socialnämnden om ytterligare medel till budget 2025. Socialnämnden bedömde vidare i maj 2025 att inga ytterligare åtgärder krävs utöver det pågående omställningsarbetet, men framhåller att osäkerhet kvarstår kring kostnadsutvecklingar.

2.4. Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder i enlighet med de rekommendationer som lämnades i den uppföljande granskningen år 2022.

Kommunstyrelsen har arbetat med att implementera den nya budgetmodellen och gjort insatser för att förankra denna i hela organisationen. Vi ser positivt på att de svarande från övriga förvaltningar upplever att detta arbete har fungerat väl samt att information delgivits både tjänstemannaorganisation och den politiska nivån.

Vidare bedömer vi att kommunstyrelsen har stärkt sin uppsikt avseende nämndernas budgetavvikelse och tillhörande handlingsplaner. Av denna uppföljande granskning framgår att det inte finns en formell skriftlig rutin att följa vid budgetavvikelse, utöver vad som framgår av skrivningar i reglemente. Dock kan vi konstatera att nuvarande rutin har efterlevts och att handlingsplaner har tagits fram för de nämnder som uppvisat underskott.

Lessebo kommun 12 september 2025

Emmy Lundblad

Certifierad kommunal yrkesrevisor, EY

Sandih Wong

Verksamhetsrevisor, EY

3. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Projektgrupp avseende SKR:s projekt "Utvecklad budgetprocess - resursfördelning baserad på prislappar"
 - Ekonomichef
 - Ekonom, barn- och utbildningsförvaltningen
 - Controller

Analyserade dokument

- ▶ Reglemente och arbetsordning för barn- och utbildningsnämnden
- ▶ Reglemente och arbetsordning för kommunstyrelsens
- ▶ Reglemente och arbetsordning för samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Reglemente och arbetsordning för socialnämnden
- ▶ Lessebo kommuns budget 2024
- ▶ Lessebo kommuns budget 2025
- ▶ Lessebo kommuns årsredovisning 2024
- ▶ Projektrapport - budgetprocess med resursfördelning i Lessebo kommun inför budget 2024
- ▶ Sammanträdesprotokoll, kommunfullmäktige, 2023-06-19, § 69
- ▶ Sammanträdesprotokoll, kommunstyrelsen, 2024-11-12, § 205
- ▶ Sammanträdesprotokoll, kommunstyrelsen, 2025-04-15, § 97
- ▶ Sammanträdesprotokoll, kommunfullmäktige, 2025-05-12, § 42
- ▶ Sammanträdesprotokoll, socialnämnden, 2025-05-16, § 76
- ▶ Sammanträdesprotokoll, socialnämnden, 2025-06-18, § 103
- ▶ Utbildning- och föredragningsmaterial till ledningsgrupper
 - Kommunledningsförvaltningen, 2023-03-01
 - Samhällsbyggnadsförvaltningen, 2023-03-16
 - Socialförvaltningen, 2023-03-23
 - Barn- och utbildningsförvaltningen, 2023-04-13
- ▶ Utbildning- och föredragningsmaterial till politiska nivåer
 - Budgetuppstart, 2023-01-17
 - Kommunstyrelsens arbetsutskott och centrala ledningsgruppen, 2023-02-28
 - Barn- och utbildningsnämnden, kommunstyrelsen och socialnämnden, 2023-03-14
 - Samhällsbyggnadsnämnden, 2023-03-20
 - Kommunfullmäktige, 2024-04-24
 - Kommunstyrelsens arbetsutskott och nämndspresidier, 2024-04-25

Bilaga 1.

Svarsformulär

Uppföljande frågor utifrån samtliga tidigare lämnade rekommendationer

- ▶ Har budgetmodellen med prislappar implementerats för dina verksamheter/förvaltning?
 - Om ja, vilka verksamheter omfattas specifikt av den förändrade modellen?
- ▶ Hur upplever ni att arbetet med implementering i verksamheterna har gått? (Bra, dåligt, vilka har de största utmaningarna varit)
- ▶ Hur upplever ni att information och stöd från centralt håll har fungerat? (Tillräckligt, otillräckligt)
- ▶ Hur har den nya budgetmodellen kommunicerats och förankrats inom er förvaltning/verksamhet? (utbildning, information, workshop etc)
- ▶ Hur har den nya budgetmodellen kommunicerats och förankrats i nämnden? (utbildning, information, workshop etc)
- ▶ Har ni kunnat se några effekter av det nya arbetssättet ex avseende
 - Ekonomistyrning
 - Budgetföljsamhet
 - Tydlighet i resursfördelning
- ▶ Vilka rutiner har ni avseende budgetuppföljning? (periodicitet och omfattning)
- ▶ Vilka rutiner finns vid uppvisad budgetavvikelse?
 - Upplever du att det är tydligt vad som gäller vid hantering av budgetavvikelser?

Bilaga 2.

Innehåll ↶	NÄMNDSRAMAR			2023			2024		
	TEKNISK RAM 2023	FÖRÄNDRING MELLAN TEKNISK RAM OCH BUDGET	BUDGET 2023	TEKNISK RAM 2024	PRIO	BUDGET 2024			
<i>Nämnder/avdelningar</i>									
Kommunfullmäktige	1 007	132	1 139	1 041	100	1 141			
Revision	828	0	828	857	90	947			
Valnämnd	13	-1	12	14	300	314			
Överförmyndare	1 012	-12	1 000	1 047	0	1 047			
Kommunstyrelsen	67 167	8 065	75 232	70 443	-4 235	66 208			
Samhällsbyggnadsnämnd	35 260	-5 981	29 279	37 744	3 568	41 312			
Myndighetsnämnd	274	13	287	283	0	283			
Barn och Utbildningsnämnd	286 951	14 921	301 872	302 530	3 297	305 827			
Socialnämnd	203 294	3 891	207 184	224 849	1 625	226 474			
	0	0	0	0	0	0			
	0	0	0	0	0	0			
	0	0	0	0	0	0			
SUMMA NETTOKOSTNADER OVAN	595 805	21 028	616 833	638 807	4 745	643 552			
FINANSFÖRVALTNING	-622 433	0	-622 433	-641 407	-8 600	-650 007			
BERÄKNAT RESULTAT	-26 628	21 028	-5 600	-2 600	-3 855	-6 455			

Källa: Lessebo kommun