



Ekonomichef  
Elisabeth Steen Ekstedt  
0410-73 31 38  
elisabeth.steenekstedt@trelleborg.se

Kommunstyrelsen

## Översyn av kommunens budgetprocess, inklusive resultat/målstyrning

### Ärendet

Kommunstyrelsen beslutade våren 2017 att uppdra till kommunledningsförvaltningen att revidera kommunens budgetprocess, resultat/målstyrning inkluderat, samt att återrapportera senast november 2017<sup>1</sup>.

Föreligger förslag till budgetprocess, resultat/målstyrning inkluderat.

Höstberedningen ger ett jämnare arbetsflöde, bättre förutsättningar för analys och hantering av volymförändringar ur ett ekonomiadministrativt processperspektiv.

### Beredning

Kommunstyrelsen beslutade våren 2017 att uppdra till kommunledningsförvaltningen att revidera kommunens budgetprocess, resultat/målstyrning inkluderat, samt att återrapportera senast november 2017<sup>2</sup>. Följande förslag till budgetprocess, resultat/målstyrning inkluderat innebär att kommunens system för ledning och styrning revideras. Ansatsen i uppdraget är att förenkla och förtydliga. Men även att knyta ihop de kommunövergripande ekonomiska processerna så att de hänger ihop och är meningsfulla för både tjänstemän och politiker. De ekonomiadministrativa processerna ska vara värdeskapande. En förutsättning för en värdeskapande budgetprocess är att det finns en partiöverskridande överenskommelse om vilken process som ska användas. I följande förslag ersätts även befintlig resursfördelningsmodell med politiska prioriteringar utifrån styrande nyckeltal.

### Budgetprocess

Föreligger två förslag till budgetprocess. Ett förslag med höstberedning och ett förslag med vårberedning. Eftersom budgetprocessen är en del av kommunens system för ledning och styrning ska följande processer synkroniseras till budgetprocessen; Bokslut, Delårsrapport 1, Delårsrapport 2, investeringsprocess, lokalförsörjningsprocess, hantering av exploateringar, intern kontroll och finansiell rapportering. Årshjulet omfattar 4 år, år 1 (föregående år) år 2 (innevarande år) år 3 (nästa år) och år 4 (om 2 år). För att förenkla benämns fortsättningsvis år 1 för 2017, år 2 för 2018, år 3 för 2019 och år 4 för 2020.

<sup>1</sup> KS 2017/704

<sup>2</sup> KS 2017/704

### Alternativ 1. Höstberedning

I nedan bild visualiseras förslag till budgetprocess för alternativ 1, höstberedning.



#### **1) JANUARI: KICK OFF Omvärldsanalys med macro perspektiv avseende år 3 (2019).**

Tanken är att året inleds med en kickoff avseende år 3 (2019). Kickoffen ska ge en omvärldsanalys med macroperspektiv med syfte att ge ett bra underlag till nämnderna och styrelse för vidare budgetberedning. Demografisk analys av kommunen. Här kan alla vara med som är berörda, politiker som tjänstemän, näringsliv osv. Med fördel förläggs kick-off efter att nämnderna lämnat in sina årsanalyser för år 1 (2017) så att nämnder och förvaltningar kan fokusera framåt, det vill säga efter 25 januari. Befolkningsplanen ska vara ett gemensamt kommunövergripande planeringsunderlag som presenteras vid detta tillfälle. Metoden för att ta fram befolkningsplanen ska vara allmänt vedertagen och behöver inte fastställas årligen av kommunfullmäktige utifrån att metoden ska vara beslutad som en del i systemet för ledning och styrning. Samtliga nämnder ska arbeta i sina planeringsförutsättningar utifrån befolkningsplanen.

**Budgetanvisning (avseende år 3, 2019).** I budgetanvisningarna ska framgå förslag till:

- \* Skattesats
- \* Finansiella mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning

- \* Inriktningsmål
- \* Driftsram per nämnd
- \* Investerings- och exploateringsbudget 12 år (3 mandatperioder)

Budgetberedningen använder inte längre resursfördelning utifrån befolkningsplan. Det är fastställt i tidigare utredning att det ger liten effekt<sup>3</sup>. Fördelningen av de preliminära ramarna har istället budgetberedningen arbetats fram i en workshop som sker i december året innan utifrån analys av olika nyckeltal som kan läsas mer om under bild 7. Innehållet i budgetanvisningar kommer att fördelas utifrån politisk prioritering baserat på omvärld, jämförelser mot andra kommuner, kommunens egna förutsättningar och politiska viljeinriktningar. Basbudget är senaste års budget när det gäller framräkning av driftsramar. Anvisningarna behöver inte fastställas av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. Anvisningarna tar budgetberedningen fram, på uppdrag av kommunstyrelsen, och är ett initialt budgetförslag. Förfarandet bör för legitimiteten skull tillföras kommunfullmäktiges beslutade system för ledning och styrning. Fördelen med att få anvisningarna i januari är att eventuella omställningar som kan behövas göras kan påbörjas redan innevarande år. Ombudgeteringar i april kan påverka investerings- och exploateringsbudget, men det löses enkelt genom en text i anvisningarna om att nämnderna i budgetförslag tar hänsyn till beslut som sker därefter. Om det har varit val har nämnderna god tid på sig att arbeta med eventuellt nya inriktningsmål utifrån att majoriteten alltid styr första året med föregående års inriktningsmål. Resonemanget ovan utgår från att kopplingen mellan mål och medel innebär att varje nämnd har ett uppdrag (reglementet) och för detta har nämnden fått en påse pengar (medel) att utföra sitt uppdrag för. Inriktningsmålen pekar därefter ut åt vilket håll nämnden ska styra sin inriktning och behöver därför inte ha någon koppling till budget.

## 2) APRIL:

**Årsbokslut (avseende år 1, 2017).** Årsbokslut och ombudgeteringar avseende år 1 (2017) beslutas senast 15/4 i KS<sup>4</sup>. Detta underlag blir viktiga delar in i budgetarbete för år 3 (2019) men även ett viktigt underlag att jämföra mot analyser av prognoser för år 2 (2018).

**Uppföljning intern kontroll (avseende år 1, 2017).** Fullmäktige får en rapport om kommunens övergripande interna kontroll med förslag till beslut.

**Nämndernas beslutade och samverkade DR1 ska lämnas in (avser år 2, 2018).** Istället för att göra prognos per april kommer den att göras per mars. Fokus kommer att ligga på prognosen. Detta för att kunna använda materialet i fortsatta budgetarbetet samt i kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Det är även viktigt för nämnderna att få tidiga indikationer om förändringar behöver göras så att arbetet kan påbörjas innan sommaren. Denna måste lämnas till

<sup>3</sup> KS 2017/167

<sup>4</sup> Kommunallagen 8 kap § 17

kommunledningsförvaltningen senast i april så att den hinner hanteras i kommunfullmäktige senast i juni månad. I den ekonomiska styrmodellen ska alltid alla nämnder arbeta fram förslag till budget till balans direkt, framtagande av åtgärdsplaner, om prognosen indikerar en negativ budgetavvikelse. Detta ska alltid framgå i beslut av delårsrapport och ska fastställas i kommunens system för ledning och styrning och eventuellt förtydligas i nämndernas reglementen. Nämnden ska inte invänta ett uppdrag om detta från kommunfullmäktige.

**Förvaltningarnas interna köp och sälj (avser år 3, 2019).** Detta underlag ska användas i förvaltningarnas fortsatta budgetarbete. Viktigt att en nämnd inte tar upp en lägre kostnad än vad säljande nämnd tar upp som intäkt. Skulle det ske under året så finns en kommunövergripande budgetobalans. Dessa poster kommer att budgettekniskt stämmas av mot internbudget år 3. Det är "säljande" förvaltning som beslutar kostnaden för "köpande" nämnd, utifrån volymer som de stämmer av. Varje säljande enhet ska ha en unik motpart för att avstämningen ska fungera. Underlaget ska inte hanteras i nämnd men måste vara kommunicerat till övriga nämnder och inlämnat till ekonomiavdelningen senast 1 april. Självkostnadsprincipen ska vara styrande för all interndebering, och nämnderna ska göra schablonmässiga antaganden för att budgettekniskt ha möjlighet att hantera det. När det gäller bokslut, så får aldrig internt köp och sälj periodiseras.

**Finansiell rapport enligt finanspolicy (avser år 2, 2018).** Den finansiella rapporten regleras enligt finanspolicyn och behövs för den finansiella planeringen. Denna hanteras i kommunstyrelsen i april.

### 3) JUNI:

#### **Budgetförslag (avser i årshjulet år 3 och 4, 2019 och 2020)**

Budgetförslaget är ett underlag till budgetberedningen och ska lämnas in beslutat och samverkat senast 15/6. Budgetförslaget bygger på budgetanvisningarna. Budgetförslaget ska vara enkelt uppbyggt med en "uppdragsbeskrivning", "effektmålsförslag" och därefter "driftsbudgetöversikt" netto på 3 positioners verksamhet, "investeringsbudget" samt "exploateringsbudget". För att ta fram siffrorna används "årsbokslut", "DR1", "Budgetanvisningar", demografiska utmaningar samt egen omvärldsanalys bland annat utifrån dagen för "kickoff" som var i januari. I budgetförslaget finns även möjlighet att lägga till ett äskande i både driftsbudgetöversikten som är presenterad netto, 3 positioners verksamhet samt investerings- och exploateringsbudget. Det kan ha hänt saker under vårkanten som inte är hanterat i det anslag som nämnden fått i budgetanvisningarna avseende år 3 (år 2019), exempelvis olika typer av volymökningar. Underlaget kommer även att användas som budgetförslag inför år 4 (2020). Det innebär att även om det inte finns resurser för år 2 (2019) så får politiken möjligheter att ta höjd för en längre och bättre planering in i år 4 (2020) eller för all del även längre fram. Budgetförslaget kommer att se snarlik ut verksamhetsplanen för att förenkla för verksamheterna. Tanken är att när politiken ser budget fördelad enligt verksamhet 3



**Intern kontroll (avser år 3, 2019)**

Kommunstyrelsen beslutar kommungemensamma granskningsområden. Dessa granskningsområden bygger på kommungemensamma riskanalyser. Plan för intern kontroll kommer att i det nya ekonomistyrningshjulet följa befintligt reglemente<sup>5</sup> med undantag för att de kommungemensamma riskanalyserna fortsättningsvis är grund för de kommungemensamma granskningsområdena. Utöver detta har varje nämnd egna planer för intern kontroll.

**4) AUGUSTI:****Budgetberedning (avser år 3, 2019)**

Efter skatteprognosen i augusti så sker en slutlig budgetberedning. Nämndernas budgetförslag används. Ingen budgetdialog ska behövas. Dialogen kring budget avseende år 3 (2019) sker under våren i de olika partigrupperna och slutligen hanteras respektive nämnds budgetförslag i nämnden senast i juni. Skulle stora verkliga volymförändringar skett under vårkanten som inte kändes till när budgetanvisningarna gick ut så finns här en möjlighet att stärka nämndernas ramar eller att göra specialsatsningar. Tanken är att analysarbetet ska ske av nämnderna och inte av budgetberedningen. Budgetberedningen prioriterar utifrån politiska viljeinriktningar. Analysen från nämnderna till budgetberedningen är baserad på bokslut, DR1, budgetanvisningar och omvärldsanalys och med perspektiv både nutid och framtid. Färska statistik från kolada som presenteras av SCB i juni kan användas vid behov. Spelregler för budgetberedningen bör vara: Endast justering för volymförändringar, nysatsning alternativt tillskott. Stora omprioriteringar sker i decembers workshop (se under punkt 7) som blir till anvisningar för nästkommande år 4 (2020) - detta för att ge nämnderna en stabilitet och kontinuitet i sitt arbete. I decembers workshop är det bättre med en viss återhållsamhet i förslag till driftsbudgetfördelningen så det istället finns spelrum för verkliga volymökningar på nästkommande års budgetberedning som sker i augusti. Det finns alltså utrymme för en viss försiktighetsprincip i budgetprocessen. Utöver detta granskas även nämndernas förslag till effektmål. Budgetberedningen ges möjlighet att stämma av att effektmålen följer kommunfullmäktiges inriktningsmål. Skulle något effektmål behöva revideras eller läggas till så sker en dialog med nämnden och förslaget hanteras vidare i budgetprocessen. Det kan, om det ställs på sin spets, innebära att kommunfullmäktige ytterst går in och styr nämnden i sitt effektmål. Förhoppningsvis ska det inte behövas, utan att eventuella justeringar ska ske i en god dialog. Åtgärden är att se som en intern kontroll funktion för att säkerställa att nämnderna styr i enlighet med fullmäktiges inriktning.

**5) OKTOBER:**

**Budget beslutas i KS (avseende år 3, 2019).** Senast i oktober fastställs budget i KS.

\* Skattesats

\* Finansiella mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning

<sup>5</sup> Antaget av kommunfullmäktige 22 april 2003 § 118, justerad 23 april 2012 § 85

- \* Inriktningsmål med eventuella tillägg av effektmål
- \* Driftsram fördelat per nämnd
- \* Investerings- och exploateringsbudget 12 år (3 mandatperioder)

**DR2 beslutas i KS (avseende år 2, 2018).** DR2 kommer att bli ett viktigt dokument i budgetberedningens workshop i november/december. Åtgärdsplaner ska nämnderna ta fram vid befarade budgetavvikelser. En stor förändring är att delårsrapport 2 numera avser perioden januari till juli. Detta innebär att nämnderna kan arbeta hela augusti med sin prognos och med sitt delårsboks slut på ett mer kvalitativt sätt. Om exempelvis juli månad stänger den 27 augusti år 2018 för bokningar ute i nämnderna, så hinner nämnder ha sina sammanträden för att hantera delårsrapporterna före den 24 september när protokollen ska vara kommunledningsförvaltningen tillhanda<sup>6</sup>.

**Finansiell rapport enligt finanspolicy.** Hanteras i KS i oktober.

#### 6) NOVEMBER:

**Budget beslutas i KF (avseende år 3, 2019). Senast november.**

- \* Skattesats
- \* Finansiella mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning
- \* Inriktningsmål med eventuella tillägg av effektmål
- \* Driftsram fördelat per nämnd
- \* Investerings- och exploateringsbudget 12 år (3 mandatperioder)

Härefter ska nämnderna fastställa sina verksamhetsplaner så att de kan inlämnas beslutade och samverkande senast den 31/12. Dessa lämnas sedan för information till första kommunfullmäktige under år 3 (2019). Arbetet med verksamhetsplaner ska inte vänta till den 15/11 utan kan påbörjas redan efter att budgetanvisningar går ut i januari.

**DR2 beslutas i KF (avseende år 2, 2018).**

#### 7) Workshop Budgetberedning (avseende år 4, 2020) efter budgetsammanträde i KF.

Denna sker alltid efter att budget år 3 (2019) blivit beslutad i kommunfullmäktige för att fokus ska ligga på år 4 (2020). Nu kommer analys av DR2, okompenserade äskanden från budgetberedning i augusti år 2 (2019) belysas igen tillsammans med statistik från bland annat kolada.

Syfte: Behöver ramar omfördelas eller omprioriteras utifrån kostnadsnivå, prioriteringar och uppsiktsplikt. Om det varit val tas nya inriktningsmål fram. År 1 i varje mandatperiod styrs med föregående års inriktningsmål. Eventuellt behöver exempelvis investerings- och exploateringsbudget revideras och en översyn av de finansiella målen och dess riktlinjer. Underlaget kommer att användas till budgetanvisningar avseende år 4, år 2020 som nämnderna kommer att ha att förhålla sig till. Hela anslaget kommer att fördelas utifrån politiska

---

<sup>6</sup> KS 2017/759

prioriteringar baserat på omvärld, jämförelser med andra kommuner, kommunens egna förutsättningar och politiska viljeinriktningar.

Workshopen utgår från skatteprognosen som kommer i oktober månad (den senaste skatteprognosen som finns att tillgå). Budgetberedningen får alltid en extra möjlighet i augusti i året som kommer att göra ännu en justering utifrån nya volymfaktorer som kan tillkomma, utifrån den senaste skatteprognosen i augusti år 3 (2019), och på så vis göra ytterligare satsningar på nämnderna för år 4 (2020). Dessutom hinner de politiska grupperna under våren träffas och ha teman kring både budget, och mål som sedan återkopplas till budgetberedningen i augusti. Tanken med upplägget är att budgetberedningen arbetar och använder sig av nämndernas analyser fortlöpande. Delårsrapporterna, bokslut och jämförande nyckeltal blir viktiga analysinstrument i budgetberedningen. Volymökningar kan hanteras på ett mer långsiktigt vis då processerna hänger ihop och en röd tråd finns mellan åren. Istället för att arbeta "reaktivt" kan politiken arbeta "proaktivt" men långsiktighet och framförhållning. Risken minskar för strukturella fel. Den verkliga kostnaden på grund av volymökningar är den som kommer att hanteras i budgetberedningen, istället för schabloner som idag. Hantering av kompensation för lönerevision och inflation sker på beredningen.

#### **8) DECEMBER:**

Nämnderna ska lämna in beslutade (och samverkade):

**Attestförteckningar avseende år 3, 2019** Enligt attestreglementet.

**Plan för intern kontroll avseende år 3, 2019 (med riskanalys)** Ska hänga ihop med föregående uppföljning och åtgärdsplan.

#### **Verksamhetsplan, avseende år 3, 2019.**

Nämndernas beslutade och samverkade verksamhetsplan ska lämnas in. Den ska vara oerhört enkel med en "uppdragsbeskrivning", "målbeskrivning" och därefter "driftsbudgetöversikt" netto på 3 positioners verksamhet, "investeringsbudget" samt "exploateringsbudget". Driftsbudget ska vara inläst i ekonomisystemet senast 31/12 år 2 (2018). Detta är ett informationsärendet till kommunfullmäktige under våren år 3 (2019).

#### **Sammanfattning**

Fördelen med höstprocessens upplägg är att eftersom budget beslutas på hösten kan kommunstyrelsen i sitt budgetförslag använda sig av augustis skatteprognos för att hantera volymförändringar i augusti som framkommit under våren. Processerna är utfördelade under året så att förvaltningarna ska få en jämnare arbetsmetodik och bättre möjligheter att arbeta med analys och framförhållning. Politiska grupper får mer tid att prata om budgetanvisningarna under vårkanten, vilket borde stärka det demokratiska perspektivet.



## Alternativ 2. Vårberedning

I nedan bild visualiseras förslag till budgetprocess för alternativ 2, vårberedning. Punkterna innehåller detsamma som höstprocessen, men ligger vid andra tidpunkter under året.



- 1) Kick off, Budgetprocess
- 2) Årsbokslut, uppföljning intern kontroll, Nämndernas budgetförslag, Nämndernas planerade interna köp och sälj, DR1, Finansiell rapport.
- 3) Budgetberedning
- 4) KF beslutar budget, intern kontroll KS
- 5) DR2 KS, Finansiell rapport KS
- 6) DR2 KF, Finansiell rapport KF
- 7) Workshop budgetberedning
- 8) Nämnder återrapporterar

## Sammanfattning

Med vårberedningen blir det mindre tid för politiken att samverka kring utmaningar i de politiska grupperna. Nackdelen är att augustis skatteprognos inte kan hanteras i budgetarbetet och att nämnderna får kortare tid på sig att skriva sitt budgetförslag. Dessutom blir det knappt med tid för att stämma av internt köp och sälj. Processerna krockar något på vårkanten då DR1 och budgetförslag ska lämnas in i april, vilket också kan innebära att förvaltningarna inte får den tid de hade behövt för att göra korrekta analyser som ska följa med budgetförslaget. Den senaste statistiken från kolada i juni kan ej användas i budgetprocessen som avser år 3 (2019).

## Analys

Höstberedningen ger ett jämnare arbetsflöde och bättre förutsättningar för analys och kommunikation ur ett ekonomiadministrativt processperspektiv och är därför det förslag som föreslås.

## Investeringsplan blir till investeringsbudget

Ett problem med befintlig investeringsplan är att alla tunga fastighetsinvesteringar som äskas för ligger i början på planperioden och investeringsplanen blir framtung. De tunga investeringarna är dessutom oftast

dåligt kalkylerade och prioriterade när de kommer budgetberedningen tillhanda, så det kan vara svårt att bereda och prioritera för budgetberedningen. Politiska frågor som kan uppstå i beredningen är om projekten är värderade ur olika alternativa driftsperspektiv. Problemet löses genom att redan i lokalförsörjningsprocessen värderas de olika lokalbehoven och förslag på lösning av lokalbehoven. Investeringsplan ersätts med 12-årig investeringsbudget och exploateringsbudget för ett längre perspektiv. Lokalförsörjningsplan och investeringsbudget är inte samma sak. I Lokalförsörjningsplan finns den samlade planen inklusive förhyrningar. I investeringsbudgeten finns BARA investeringar, allt från fastigheter till möbler. Allt som finns i investeringsbudgeten kan påbörjas. En förutsättning för att detta ska fungera är att lokalförsörjningsprocessen ses som en kommunstrategisk process, där representanter från kommunledningsförvaltningen finns med. Exempelvis om en skola har ett lokalbehov så görs en lokalinventering, därefter värderas olika förslag, och OM det ska mynna ut i en investering så ska ett förslag till beslut upp till kommunfullmäktige. I ärendeberedningen värderas behovet utifrån den totala lokalförsörjningsplanen, den totala ekonomiska investeringsutrymmet för kommunen och alternativa driftsformer. Efter att fullmäktige beslutat om investeringen så tillförs beslutet investeringsbudgeten. Fördelen är ett längre perspektiv och att lokalförsörjningsprocessen ska vara levande året runt och inte beroende vissa tider på året. Och att en optimal lokalförsörjningsprocess säkerställs där lokalförsörjningsplanen är ett viktigt dokument. Eftersom lokalförsörjningsprocessen är en viktig strategisk process är det lämpligt och naturligt att överväga kommunstyrelsen som framtida processägare. Kommunen kommer också behöva ha ett finansiellt mål för investeringar för att säkerställa en god ekonomisk hushållning. Slutredovisningar och avvikelser för investeringar- och exploateringar ska ske kontinuerligt under året enligt anvisning som ekonomiavdelningen tar fram. Anvisning för investerings- och exploateringsredovisning ska följas. Anvisningen har sin grund i riktlinjer för redovisning<sup>7</sup>.

### **Ändringar i ledningssystemet<sup>8</sup> med anledning av en förändrad budgetprocess (Resultat/målstyrning)**

Liggande förslag till budgetprocess säkerställer en god träffbild mellan kommunfullmäktiges inriktningsmål och nämndernas effektmål för att leda till resultat. Ytterst kan det innebära att kommunfullmäktige går in och styr in ett effektmål till en nämnd för att säkerställa en träffbild mot inriktningsmålet.

### **Vad avses med god ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsperspektiv – och var är kopplingen till resultat?**

Enligt lagstiftaren<sup>9</sup> tar verksamhetsperspektivet sikte på kommunens förmåga att bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. I kommunallagen framgår att för verksamheten skall anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För att skapa förutsättningar för en god ekonomisk hushållning, måste det enligt lagstiftaren finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Detta säkerställer en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet. För att

<sup>7</sup> KS 2017/325

<sup>8</sup> KS 2015/165

<sup>9</sup> SKL utgåva "Bristfälliga budgetdokument – Om mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning" (Donatella, Pettersson) (hänvisning till "God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting", Prop. 2003/04:105.)

åstadkomma detta krävs bland annat en utvecklad planering med framförhållning och handlingsberedskap, tydliga och mätbara mål samt en rättvisande och tillförlitlig redovisning som ger information om avvikelser gentemot uppställda mål. Vidare behövs enligt lagstiftaren resultatanalyser och kontroller som visar hur verksamhetens prestationer och kvalitet motsvarar uppställda mål samt en effektiv organisation som säkerställer måloppfyllelsen.

Oavsett vilket förslag till budget- och målstyrningsprocess som väljs (höst eller vår), fungerar målstyrningsaspekterna på likartat sätt som idag. Kommunfullmäktige antar vision, strategiska inriktningar och inriktningsmål; nämnderna formulerar ettåriga effektmål med indikatorer vilka fungerar som konkreta åtaganden för att bidra till förverkligandet av gällande inriktningsmål. Nämnderna konkretiserar detta genom upprättandet av *verksamhetsplaner*, vilka också anger de konkreta aktiviteter som verksamheterna ska genomföra för att uppnå effektmålen.

Tidsramarna skiljer sig dock åt beroende på förslag ovan, i synnerhet gällande den del som inom policy för ledning och styrning kallas "måldialog".

### Måldialog

I beredningen av ärendet har det framkommit att det finns anledning att ytterligare konkretisera syfte och innehåll i måldialogen. Resultatstyrningen bygger på en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunfullmäktige och nämnder där nämnderna tar ansvar för att förverkliga fullmäktiges mål genom effektmål och aktiviteter. Alla nämnder behöver inte arbeta med alla inriktningsmål om det inte bedöms relevant utifrån nämndens uppdrag i reglemente. Men det är samtidigt viktigt att säkerställa att den kommunala organisationen som helhet adresserar samtliga inriktningsmål och det är i det perspektivet som måldialogen fyller en viktig funktion.

Ett problem med dagens målstyrningsprocess är att helhetsperspektivet kan förbises. Inriktningsmålen, som ofta är breda till sin karaktär, kräver ofta åtaganden från flera nämnder för att realiseras. Det är inte ovanligt att ett inriktningsmål innehåller en målsättning som direkt anknyter till två eller tre nämnders verksamhet. I dessa lägen blir det centralt att samtliga berörda nämnder också formulerar effektmål för de delar som de har rådighet över – i annat fall riskerar centrala delar av inriktningsmålet att inte uppnås. Idag finns dock inget sådant krav på nämnderna.

Kommunstyrelsen har i sin roll ansvar för att leda, samordna och utöva uppsiktsplikt i relation till nämnderna. I den rollen kan anses ingå att också säkerställa en god "träffbild" mellan inriktningsmål och summan av nämndernas effektmål. Måldialogen blir ett verktyg för kommunstyrelsen och nämnderna att stämma av nämndernas förslag till effektmål och kopplingen till inriktningsmålen. Detta innebär att måldialogen sker efter det att nämnderna har lämnat sina *förslag till effektmål* och före nämndernas beslut om *verksamhetsplaner*.

För att säkerställa att tillräckligt görs för att de av kommunfullmäktige beslutade inriktningsmålen realiseras föreslås därför kommunstyrelsen mer aktivt samordna arbetet utifrån ett helhetsperspektiv: *Gör nämnderna tillräckligt för att inriktningsmålen ska kunna nås?*

I allt väsentligt fortsätter nämndernas självbestämmande med den skillnad att de i ett första steg lämnar in *förslag på effektmål* vilka kommunstyrelsen sedan analyserar utifrån "träffbild". Kommunstyrelsen kan i sin tur lämna rekommendationer om eventuella ändringar/tillägg utifrån analys om otillräcklig träffbild. Detta sker genom dialog och diskussion, utifrån respektive nämnds påverkansmöjlighet. Ytterst kan det innebära att kommunfullmäktige styr in och eller styr om ett effektmål till en nämnd för att säkerställa en träffbild mot inriktningsmålet.

### Höst- kontra vårprocess

Som de två förslagen till höst- respektive vårberedning är utformade är förslaget att måldialogen i båda fallen äger rum i augusti/september. Skillnaden blir att måldialogen i vårberedningsalternativt sker efter kommunfullmäktiges beslut om budget. Detta eftersom det bedöms svårt att hinna med tidsmässigt att genomföra måldialog före budgetbeslutet då förslagen till effektmål lämnas in i april. Nämndernas verksamhetsplaner antas i vårberedningen inte heller förrän under hösten samma år.

I höstberedningen sker måldialogen innan kommunfullmäktige fattar beslut om budget. Den föreslagna processen bygger på principen att inriktningsmålen gäller för en hel mandatperiod och att nämnderna därför kan arbeta fram relevanta effektmål med utgångspunkt från tidigare beslutade inriktningsmål.

Skulle det vara så att kommunfullmäktige antar helt andra inriktningsmål under innevarande mandatperiod uppstår svårigheter för nämnderna att hinna arbeta fram och anpassa effektmål mellan fullmäktiges beslut om budget i november och antagande av verksamhetsplaner i december. Det är alltså en viktig förutsättning för en effektiv budgetprocess att inriktningsmålen tydligt framgår i de budgetanvisningar som går ut.

Huvuddelarna i mål- och resultatstyrningsprocessen kvarstår i båda förslagen till budgetprocess, höst- och vårberedning. Det är tidpunkterna för de olika momenten som kommer att skilja sig något.

### **Nota bene**

Förvaltningen förordar att stora ingrepp i styrningsprocesser med fördel remitteras till nämnderna. Utifrån önskemål från kommunstyrelsens arbetsutskott om att nästkommande budgetprocess ska hanteras i ny budgetprocess kommer en remissrunda inte att hinnas med. Förvaltningen har då istället valt att försöka förankra och förklara för att fånga in synpunkter från andra förvaltningar. Kommunikation har skett på kommunledningsgruppen 26/9. Tjänsteförslaget har också kommunicerats via möten med ekonomer från olika förvaltningar exempelvis bildningsförvaltningen, socialförvaltningen, kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsförvaltningen, arbetsmarknadsförvaltningen och kultur- och fritidsförvaltningen. De flesta har reagerat positivt, men en del frågor har också uppstått. Dessa frågor har sammanställts i en bilaga, med svar för att tydliggöra det som olika ekonomer har lyft. Väl värt är också att lyfta fram att en framgångsfaktor för ett lyckat införande av en ny ekonomistyrningsmodell är att samtliga, både politiker och tjänstemän, ställer sig bakom modellen. Och att samtliga som arbetar i processen ska ha en öppenhet och medvetenhet för att arbeta med ständiga förbättringar. Detta innebär att utvärdering bör ske av processen för att möjliggöra förbättringar. Två andra viktiga framgångsfaktorer för

implementering av processen är att kommunen har en optimal lokalförsörjningsprocess och en gemensam befolkningsplan.

## **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

Att godkänna rapporten och uppdra till kommunledningsförvaltningen att inarbeta förslaget om ny ekonomiprocess.

Att uppdra till kommunledningsförvaltningen att ta fram förslag till metod att ta fram befolkningsplan och återrapportera senast januari 2018.

Att föreslå kommunfullmäktige besluta att anta förslag till budgetprocess inklusive mål och resultatstyrning med höstberedning enligt rapporten.

Att föreslå kommunfullmäktige besluta revidera kommunens system för ledning- och styrning med den nya budgetprocessen mål och resultatstyrning inkluderat samt att återrapportera det för information senast februari 2018.

Att föreslå kommunfullmäktige besluta att den nya budgetprocessen mål och resultatstyrnings inkluderat omedelbart ska träda ikraft och hantera budget 2019-2023.

Att föreslå kommunfullmäktige besluta att uppdra till kommunstyrelsen att utvärdera nya budgetprocessen mål och resultatstyrning inkluderat med eventuella förbättringsförslag senast i november 2020.

Att föreslå kommunfullmäktige besluta att detta beslut ersätter tidigare beslutade styrdokument som avser detsamma.