

A decorative graphic on the left side of the page. It consists of a large blue triangle pointing right, followed by a series of smaller triangles in light grey, green, and blue, creating a sense of movement and depth.

Granskning av budgetprocessen

Rapport

Umeå kommun

2026-10-02

Antal sidor: 26

1 INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	<i>Syfte och revisionsfrågor</i>	6
2.2	<i>Avgränsning och ansvarig styrelse/nämnd</i>	6
2.3	<i>Revisionskriterier</i>	6
2.4	<i>Metod</i>	7
3	Resultat av granskningen	8
3.1	Organisation	8
3.1.1	Kommunstyrelsen	8
3.1.2	Stadsledningskontoret	8
3.2	Styrning av budgetprocessen	8
3.2.1	Styrande och stödjande dokument	8
3.2.2	Årlig budgetprocess	12
3.2.3	Bedömning	14
3.3	Planeringsprocessen inför budget 2026	16
3.3.1	Fastställande av tidplan	16
3.3.2	Beslut om förslag till planeringsdirektiv 1	17
3.3.3	Presentation av nuläge och framtid	18
3.3.4	Verksamhetsdag i kommunfullmäktige	18
3.3.5	Nämndernas och bolagens yttranden	18
3.3.6	Planeringsdialoger	21
3.3.7	Beslut om förslag till planeringsdirektiv 2	21
3.3.8	Partipolitiska förslag till planeringsdirektiv	22
3.3.9	Verksamhetsplanering i nämnder och bolag	22
3.3.10	Utvärdering av processen	22
3.3.11	Bedömning	23
4	Samlad bedömning och rekommendationer	26

1 SAMMANFATTNING

Azets Revision & Rådgivning har av Umeå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens budgetprocess.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att det på en koncernövergripande nivå finns en ändamålsenlig budgetprocess som ger förutsättningar för en tydlig styrning av verksamhet och ekonomi.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen i allt väsentligt har säkerställt att det på en koncernövergripande nivå finns en ändamålsenlig budgetprocess som ger förutsättningar för en tydlig styrning av verksamhet och ekonomi.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att det finns en strukturerad och effektiv budgetprocess som omfattar hela kommunkoncernen. Processen har en tydlig struktur som enligt vår bedömning både tar hänsyn till kortsiktiga och långsiktiga perspektiv.

Budgetprocessens delmoment, övergripande principer och roll- och ansvarsfördelning beskrivs i olika styrande och stödjande dokument, däribland riktlinjer för god ekonomisk hushållning och riktlinjer för planeringsprocessen.

Budgetprocessen innehåller flera viktiga inslag som ger förutsättningar för bland annat dialog och förankring, men vi noterar att flera delmoment i budgetprocessen, såsom planeringsdialoger, verksamhetsdagar i fullmäktige och den årliga utvärderingen av processen, inte fullt ut beskrivs i fastställda riktlinjer. Vi bedömer därför att riktlinjerna skulle kunna utvecklas för att bättre spegla processens samtliga delmoment och därigenom bidra till ökad tydlighet.

Nämnder och bolag i kommunkoncernen ges flera möjligheter att bidra med underlag och beskrivningar av verksamheternas behov, möjligheter och utmaningar genom såväl skriftliga yttranden som planeringsdialoger. Samtidigt framkommer i vissa intervjuer att det finns en upplevd otydlighet kring hur de behov och konsekvensbeskrivningar som lyfts i samband med detta beaktas i den fortsatta budgetberedningen och omsätts i de slutliga prioriteringarna. Inför förslagen av budgetramarna i det första planeringsdirektivet används en beräkningsmodell som bland annat baseras på den senast beslutade budgeten och flerårsplanen, förändringar i skatteintäkter och olika prognoser. Vi bedömer att denna modell skulle kunna beskrivas tydligare i kommunens riktlinjer för planeringsprocessen. När det gäller de slutliga budgetramarna, som fastställs i planeringsdirektivet av fullmäktige, baseras fördelningen på politiska prioriteringar. Även om dessa prioriteringar inte kan formaliseras genom en beräkningsmodell bedömer vi att transparensen skulle kunna stärkas genom att, i den mån det är möjligt, tydligare återkoppla hur det som framförts av nämnderna och bolag i till exempel yttranden har beaktats i den fortsatta beredningen inför de slutliga politiska ställningstagandena.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Nej Endast delvis I allt väsentligt Ja 	
Revisionsfråga	Bedömning
Har kommunstyrelsen fastställt ändamålsenliga styrande och stödjande dokument för budgetprocessen?	I allt väsentligt
Har kommunstyrelsen säkerställt att ansvar och roller i budgetprocessen tydliga?	I allt väsentligt
Har kommunstyrelsen utformat en strukturerad och effektiv budgetprocess utifrån både ett kort- och långsiktigt perspektiv?	I allt väsentligt
Har kommunstyrelsen säkerställt att det inom ramen för budgetprocessen finns ändamålsenliga resursfördelningsprinciper?	I allt väsentligt
Har kommunstyrelsen säkerställt en tydlig koppling mellan ekonomiska mål, verksamhetsmål och uppdrag i budgetprocessen?	I allt väsentligt
Har kommunstyrelsen säkerställt att den fullmäktigebeslutade budgeten haft en tillräcklig beredning inför beslut?	I allt väsentligt

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att riktlinjerna för planeringsprocessen beskriver samtliga moment som ingår i budgetprocessen.
- Överväga hur förutsättningarna för dialog om verksamheternas behov, utmaningar och prioriteringar kan stärkas i samband med budgetberedningen.
- I riktlinjer för planeringsprocessen tydliggöra hur budgetramar beräknas och vilka underlag som beaktas vid det inledande arbetet med planeringsdirektiv i syfte att öka förståelse och transparens för förslagen på nämndernas budgetramar.
- Överväga att till nämnder och bolag tydligare återkoppla hur det som framförs i yttranden och planeringsdialoger beaktats i den fortsatta budgetberedningen inför fullmäktiges budgetbeslut.

2 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning har av Umeå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens budgetprocess. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2026.

Kommuner och regioner ska enligt kommunallagen (2017:725) årligen upprätta en budget och ha en god ekonomisk hushållning. Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna och ska innehålla en plan för verksamheten för kommande år. En väl fungerande budgetprocess och budgetföljsamhet stärker kommunens förutsättningar att uppnå en god ekonomisk hushållning.

Budgetprocessen är en central del i kommunens styrning och resursfördelning till verksamheterna. En tydlig budgetprocess möjliggör en effektiv styrning av verksamhet och ekonomi, och det är därför angeläget att budgetprocessen fungerar tillfredsställande. Det är enligt kommunallagens bestämmelser kommunstyrelsen som har ansvar för att upprätta ett förslag till budget, som sedan ska fastställas av kommunfullmäktige. För att säkerställa att budgeten fungerar som ett effektivt styrinstrument är det väsentligt att det finns tydliga strukturer.

I Umeå kommun sker arbetet med budget inom ramen för kommunens planeringsprocess, och det finns riktlinjer som beskriver roll- och ansvarsfördelning, planeringsdirektivets innehåll och beståndsdelar, budget- och investeringsprocessens utformning och delmoment samt hur uppföljning ska ske. Av riktlinjerna framgår att kommunens planeringsprocess ska utformas så att processen:

- ger tid för analys, dialog och faktainhämtning
- utgår från prognos över tillgängliga medel
- ökar fokus på nämnders och bolags grunduppdrag/ändamål
- främjar effektiv användning av de medel kommunen förfogar över
- skapar förutsättningar för långsiktighet
- främjar samordning mellan kommunens nämnder och de kommunala bolagen
- är transparent och att vägval/beslut är spårbara i efterhand för beredningen av budgeten.

En otillräckligt strukturerad eller otydlig budgetprocess kan leda till bristande analysunderlag, svag koppling mellan mål och resurser samt otillräcklig beredning inför fullmäktiges beslut. Mot denna bakgrund har revisorerna bedömt att det finns behov av att granska budgetprocessen.

2.1 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att det på en koncernövergripande nivå finns en ändamålsenlig budgetprocess som ger förutsättningar för en tydlig styrning av verksamhet och ekonomi.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen fastställt ändamålsenliga styrande och stödande dokument för budgetprocessen?
- Har kommunstyrelsen säkerställt att ansvar och roller i budgetprocessen tydliga?
- Har kommunstyrelsen utformat en strukturerad och effektiv budgetprocess utifrån både ett kort- och långsiktigt perspektiv?
- Har kommunstyrelsen säkerställt att det inom ramen för budgetprocessen finns ändamålsenliga resursfördelningsprinciper?
- Har kommunstyrelsen säkerställt en tydlig koppling mellan ekonomiska mål, verksamhetsmål och uppdrag i budgetprocessen?
- Har kommunstyrelsen säkerställt att den fullmäktigebeslutade budgeten haft en tillräcklig beredning inför beslut?

2.2 AVGRÄNSNING OCH ANSVARIG STYRELSE/NÄMND

Granskningen avser kommunstyrelsens koncernövergripande budgetprocess som omfattar kommunstyrelsen, samtliga nämnder och de kommunala bolagen. Granskningen avser huvudsakligen budgetprocessen inför budgeten år 2026, men inkluderar också en generell genomgång av budgetprocessen.

Granskningen har avgränsats till att bedöma om processen säkerställer en ändamålsenlig hantering av de olika aspekter som framgår av revisionsfrågorna. Granskningen har inte omfattat bedömning av om resultatet av processen i form av styrning av verksamhet och ekonomi är ändamålsenlig. Granskningen har inte heller omfattat granskning av investeringsprocessen, även om processen har berörts i intervjuer och styrande dokument.

2.3 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- Reglemente för kommunstyrelsen
- Budget 2026 samt plan 2027–2029
- Riktlinjer, direktiv och beslut avseende budgetprocessen

2.4 METOD

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av exempelvis riktlinjer för planeringsprocessen, riktlinjer för aktiverande styrning, planeringsdirektiv, anvisningar och protokoll.
- Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, stadsdirektör, ekonomidirektör, budgetchef, för- och grundskolenämndens presidium, utbildningsdirektör, individ- och familjenämndens presidium, socialdirektör samt VD för Umeå Kommunföretag AB.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Samtliga som har intervjuats har fått möjlighet att faktagranska rapporten.

3 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

3.1 ORGANISATION

Umeå kommuns politiska organisation består av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, tio nämnder samt fyra gemensamma nämnder som bedrivs tillsammans med andra kommuner. Därutöver ingår både helägda och delägda kommunala bolag i kommunkoncernen, där Umeå Kommunföretag AB utgör moderbolag för de kommunala bolagen.

3.1.1 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen ska enligt *Reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder*¹ styra, leda och samordna kommunens verksamheter och ekonomi, samt följa upp och rapportera utvecklingen i kommunens verksamheter till kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen ansvarar därtill för att leda och samordna planeringen av kommunens ekonomi och verksamheter.

3.1.1.1 Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott

Kommunstyrelsen har ett antal tillhörande utskott, däribland ett näringslivs- och arbetsutskott. Utskottet utgör bland annat budgetberedning i kommunen och ska inhämta samt hantera de underlag som de politiska partierna behöver för att upprätta förslag till budget².

3.1.2 Stadsledningskontoret

Underställt kommunstyrelsen finns Stadsledningskontoret som har det koncernövergripande ansvaret för samordning av olika processer på tjänstepersonsnivå. Inom Stadsledningskontoret finns bland annat avdelningen Ekonomi och styrning, vilken ansvarar för olika delar i kommunens budgetprocess.

3.2 STYRNING AV BUDGETPROCESSEN

3.2.1 Styrande och stödjande dokument

3.2.1.1 Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Kommunfullmäktige har beslutat om *Riktlinjer för god ekonomisk hushållning*³ som beskrivs syfta till att tydliggöra grundläggande principer, definiera begreppet god ekonomisk hushållning samt ange riktlinjer för kommunens arbete för att uppnå god ekonomisk hushållning.

I riktlinjen fastställs ett antal principer för god ekonomisk hushållning som ska beaktas i samband med bland annat den årliga planerings- och budgetprocessen. Dessa är generationsprincipen, principen om ändamålsenlig och effektiv verksamhet samt principen om god finansiell ställning i både kort och långt perspektiv. Generationsprincipen innebär

¹ Kommunfullmäktige, KS-2014/01024

² *Riktlinje för planeringsprocess – budget och investeringar* - Kommunfullmäktige, 2024-04-29 §75

³ Kommunfullmäktige, 2026-02-26 §23

att varje generation ska bära kostnaden för den kommunala service och de tillgångar som den själv nyttjar. Vidare ska verksamheten bedrivas ändamålsenligt och effektivt, vilket innebär att de resurser och tillgångar som kommunen förfogar över ska användas till rätt ändamål och användas på ett effektivt sätt. När det gäller denna princip anges att det vid konflikt mellan ändamål och medel alltid är medel som ska prioriteras. Om tillgängliga medel inte räcker för att tillgodose ändamål, ambition och inriktning framgår tre möjliga åtgärder; att öka mängden tillgängliga medel på ett sätt som inte riskerar medföra merkostnader för kommande generationer, att effektivisera hela eller delar av den kommunala verksamheten eller att sänka ambition i hela eller delar av den kommunala verksamheten. Den sista principen om god finansiell ställning, i både kort- och långsiktigt perspektiv, innebär enligt riktlinjen att kommunen ska upprätthålla balans mellan intäkter och kostnader, undvika att finansiera löpande drift med lån samt inte använda upparbetade tillgångar eller förmögenhet för att täcka återkommande verksamhetskostnader.

I riktlinjen fastställs vidare ett antal finansiella mål och riskindikatorer som enligt riktlinjen ska beaktas politiskt i samband med planerings- och budgetprocessen. Dessa är följande:

- Ekonomiskt resultat (kort sikt): Kommunens resultat ska uppgå till minst 2 procent av skatter, generella statsbidrag och utjämning.
- Soliditet (lång sikt): Soliditeten ska uppgå till minst 31% och bibehållas eller stärkas över kommande 10 års period.

Riskindikatorerna som ska beaktas är risk för undanträngningseffekter och risk för att generationsprincipen inte tillgodoses. Riskindikatorerna följs upp och återrapporteras i anslutning till uppföljning av finansiella mål.

3.2.1.2 Riktlinjer för planeringsprocessen

I *Riktlinje för planeringsprocess – budget och investeringar*⁴ beskrivs bland annat roll- och ansvarsfördelning i planeringsprocessen, processens delmoment och anvisningar avseende uppföljning. Av riktlinjen framgår att utarbetandet av kommunens budget sker inom ramen för planeringsprocessen, vilken ska utformas så att processen:

- Ger tid för analys, dialog och faktainhämtning
- Utgår från prognos över tillgängliga medel
- Ökar fokus på nämnders och bolags grunduppdrag/ändamål
- Främjar effektiv användning av de medel kommunen förfogar över
- Skapar förutsättningar för långsiktighet främjar samordning mellan kommunens nämnder och de kommunala bolagen
- Är transparent och att vägval/beslut är spårbara i efterhand

⁴ Kommunfullmäktige, 2024-04-29 §75

I riktlinjen beskrivs kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens, kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskotts, politiska partiers, nämnders och bolags ansvar i budget- och investeringsfrågor. I tabellen nedan redovisas kortfattat respektive aktörs ansvar relaterat till budgetprocessen.

Roll	Ansvar
Kommunfullmäktige	Fastställer vilka regler, riktlinjer och förhållningsätt som gäller för Umeå kommuns budget- och investeringsprocess samt principiell roll - och ansvarsfördelning i budget- och investeringsfrågor.
	Fastställer planeringsdirektiv och budget för nästa kalenderår samt mål och uppdrag som nämnder utöver grunduppdraget ska prioritera nästkommande budgetår.
	Följer kontinuerligt upp efterlevnad av beslutade planeringsdirektiv och budget.
	Beslutar om omfattande förändringar av kommunala taxor och avgifter.
Kommunstyrelsen	Ansvarar för att tillse att kommunens nämnder och bolag följer de regler, riktlinjer och förhållningssätt som kommunfullmäktige fastställt för budgetprocessen.
	Bereder förslag till planeringsdirektiv och budget för nästa kalenderår
Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott	Utgör budgetberedning i kommunen
	Inhämta och hantera underlag och information som de politiska partierna behöver
	Verka för dialog, samordning och samverkan mellan nämnder och bolag under processen
Politiska partier	Lägga fram förslag till planeringsdirektiv och budget i enlighet med fullmäktiges riktlinjer och tidplan samt anvisningar som fastställts av kommunstyrelsen
Nämnder	Lämnar underlag till budget- och investeringsprocessen i enlighet med anvisning från kommunstyrelsen

	Yttrar sig över Stadsledningskontorets förslag till planeringsdirektiv i enlighet med styrelsens anvisning. Vid behov lämnas förslag på förändring av nämndens taxor och avgifter
	Beslutar om egen verksamhetsplan och hur fastställd budgetram fördelas mellan nämndens verksamheter
Bolag	Yttrar sig över förslag till inriktningsmål/program och tilläggsuppdrag och utdelning samt lämna förslag till förändringar av ägardirektiv, taxor & avgifter i enlighet med anvisning från styrelsen.

I riktlinjen beskrivs vidare samtliga delmoment i budgetprocessen, vilket framgår i *avsnitt 3.3.2* nedan.

3.2.1.3 Riktlinjer för aktiverande styrning

Styrningen i Umeå kommun delas in i tre olika styrformer; Organiserande styrning, Aktiverande styrning och Normerande styrning. Aktiverande styrning definieras i *Riktlinjer för aktiverande styrning*⁵ som ”de åtgärder som vidtas av politisk- eller tjänstemannaledning med syfte att åstadkomma en förändring av effekt, prestation eller resultat i kommunen som helhet alternativt i en enskild kommunal verksamhet eller process”. Riktlinjen beskriver den aktiverande styrningen som den del av styrningen som fokuserar på vad kommunen ska uppnå genom exempelvis mål, uppdrag, strategier och planer samt hur resultaten av dessa ska följas upp. Styrande dokument av aktiverande karaktär uppges exempelvis vara planeringsdirektiv och budget, verksamhetsplaner och affärsplaner, program och ägardirektiv.

I riktlinjen anges att styrformen bygger på styrning genom grunduppdrag, styrning genom inriktningsmål och styrning genom tilläggsuppdrag, vilka beskrivs nedan:

- **Grunduppdrag:** Kommunfullmäktige ansvarar för att fastställa grunduppdrag till nämnder och bolag och för att årligen följa upp hur de fullgörs. Grunduppdraget utgör den långsiktiga grunden för varje nämnds och bolags verksamhet och beskriver dess kommunala ändamål, ansvar och uppgifter. Nämnder och bolag ansvarar för att utforma den interna styrningen så att grunduppdraget kan genomföras inom givna ekonomiska ramar och i enlighet med lagstiftning och övergripande kommunala beslut. För att skapa förutsättningar för att fullgöra grunduppdraget tilldelas nämnder och bolag resurser genom kommunfullmäktiges budgetbeslut.
- **Inriktningsmål:** För att driva utveckling och skapa förändring använder kommunfullmäktige även inriktningsmål, vilka ska vara långsiktiga, beröra flera

⁵ Kommunfullmäktige, 2021-03-29

kommunala aktörer och fokusera på prioriterade utvecklingsområden. Till varje inriktningsmål kan program kopplas som konkretiserar vilka strategier, projekt, aktiviteter och samverkansinsatser som ska genomföras för att nå målet. Inriktningsmålen följs upp löpande och ska redovisas i kommunens delårsrapporter och årsredovisning.

- **Tilläggsuppdrag:** Kommunfullmäktige beslutar vidare om tilläggsuppdrag, vilka ska vara tidsbegränsade, tydligt avgränsade och användas restriktivt. Tilläggsuppdrag syftar främst till att utreda eller belysa särskilda frågor och får inte prioriteras framför grunduppdrag eller inriktningsmål om resurserna är begränsade.

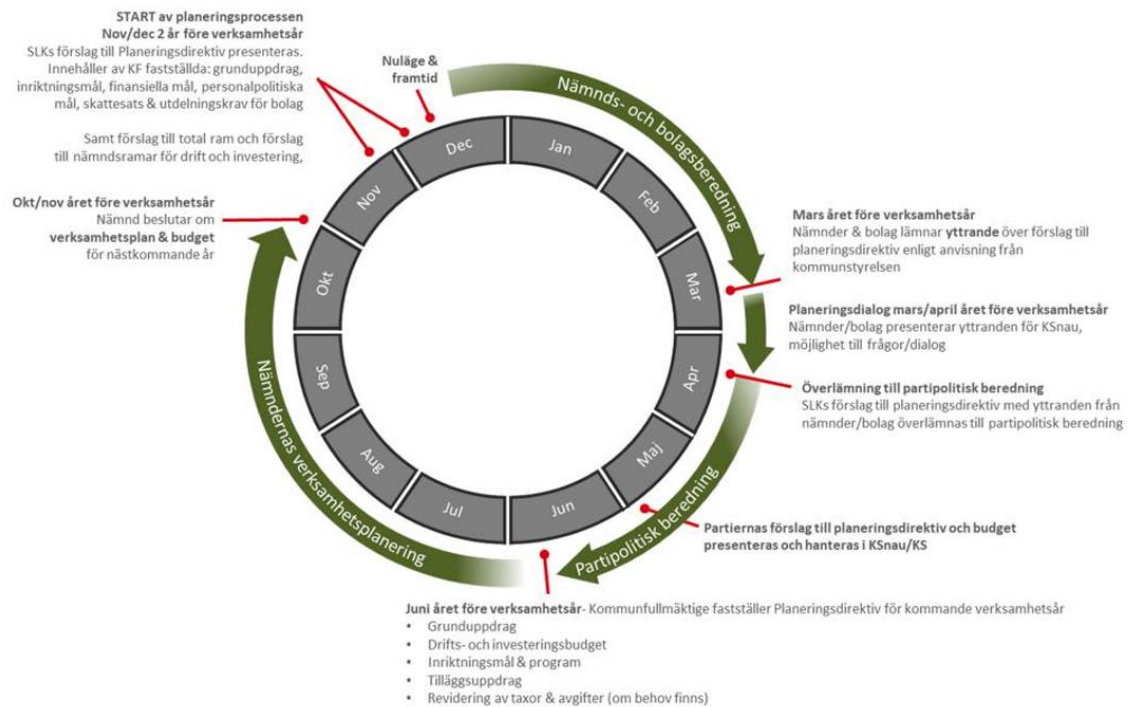
3.2.1.4 Övriga stödjande dokument i budgetprocessen

Utöver de ovannämnda övergripande riktlinjerna tas det årligen fram stödjande dokument i budgetprocessen, bland annat tidplan för processen, anvisningar för nämnder och bolags yttranden och anvisningar om verksamhetsplanering till nämnderna och bolagen (se *kapitel 3.3*).

3.2.2 Årlig budgetprocess

Kommunens budgetprocess sker, som tidigare nämnts, inom ramen för kommunens planeringsprocess. Den nuvarande planeringsprocessen tillämpades för första gången i arbetet med budgeten inför år 2023. Den tidigare planeringsprocessen upplevdes enligt uppgift bland annat vara tidsmässigt pressad, samtidigt som nämnder och bolag ansågs ha begränsade möjligheter att delta och påverka processen. Som skäl till förändringen lyftes även att nämnder behövde få tidigare information om kommunens ekonomiska förutsättningar, samt att den ekonomiska planeringen i högre grad borde präglas av ett flerårigt perspektiv. Omarbetandet av processen inleddes i april år 2019 när kommunstyrelsen beslutade att tillsätta en beredning för styrfrågor som uppdrogs att ta fram förslag till riktlinjer/regler för prioriterade styrprocesser/styrformer, däribland budgetprocessen. Detta mot bakgrund av att kommunfullmäktige i juni år 2018 uppdragit kommunstyrelsen att under år 2019 genomföra omvärldsbevakning av andra kommuners styr- och planeringsprocesser.

Riktlinje för planeringsprocess – budget och investeringar beskriver den årliga budget- och investeringsprocessens utformning och delmoment. I riktlinjen redovisas ett exempel på visualisering av processen, som pågår från oktober/november två år före aktuellt verksamhetsår fram till och med oktober/november före verksamhetsåret, vilket framgår av figuren nedan:



Nedan redovisas de olika momenten som av riktlinjen beskrivs ingå i den årliga budgetprocessen.

- 1) **Fastställande av tidplan:** Budgetprocessen inleds enligt riktlinjen genom att kommunstyrelsen fastställer tidplan för den kommande processen och begär underlag/analyser som ska tas fram av nämnder, bolag och kommunstyrelsens egna verksamheter inför kommande års budgetprocess.
- 2) **Förslag till planeringsdirektiv 1:** Utifrån fastställd tidplan och medskick från kommunstyrelsen arbetar nämnder och bolag med analys av nuläge avseende ekonomi och verksamhet inom ramen för arbetet med delårsbokslut, samt analys av framtida utmaningar och möjligheter. Stadsledningskontoret sammanställer underlagen som lämnas från nämnder och bolag samt tar fram prognoser och analyser som kommunstyrelsen begär. Stadsledningskontoret tar därefter fram ett förslag på ett första planeringsdirektiv baserat på olika analyser och underlag. Förslaget ska innehålla inriktningsmål/program, finansiella mål, skattesats, total budgetram, investeringsram och plan för finansiering av Umeå kommuns verksamhet kommande verksamhetsår. Vidare ska förslag till driftsram och investeringsram per nämnd/delområde i nämnd, samt förslag till utdelning från bolagskoncernen framgå. Sammanställda underlag och analyser ska presenteras för kommunfullmäktige i samband med uppstart av budgetprocessen.
- 3) **Nämnder och bolag yttrar sig:** Efter att kommunstyrelsen beslutat om ett planeringsdirektiv ska nämnder och bolag besluta om ett yttrande över förslaget till planeringsdirektiv. I yttrandet ska nämnderna lämna förslag på prioritering inom föreslagen budgetram, samt förslag på taxor och avgifter och eventuell förändrad ansvars- och arbetsfördelning. Bolag i kommunkoncernen ska beredas möjlighet att yttra

sig över förslag till inriktningsmål/program och förslag till utdelning och ska lämna förslag till förändringar av ägardirektiv, taxor & avgifter.

- 4) Dialoger: I riktlinjen anges att dialog, samordning och samverkan mellan nämnder och bolag ska möjliggöras under beredningen av budgeten. Kommunstyrelsens näringsliv- och arbetsutskott bedömer och bestämmer hur formerna för detta ska ske.
- 5) Beslut om planeringsdirektiv 2: Stadsledningskontoret sammanställer yttranden från nämnder och bolag, och tar därefter fram ett andra planeringsdirektiv. Kommunstyrelsen behandlar planeringsdirektivet och beslutar därefter att överlämna förslag till planeringsdirektiv och budget till partipolitisk beredning.
- 6) Partipolitisk beredning: De politiska partierna får möjlighet att lämna partipolitiska förslag till planeringsdirektiv och budget innehållande inriktningsmål/program, finansiella mål, skattesats, total ram, nämndramor samt förslag till taxor och avgifter. Partiernas förslag behandlas sedan i kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.
- 7) Kommunfullmäktige beslutar om planeringsdirektiv och budget: I juni beslutar kommunfullmäktige om planeringsdirektiv och budget för nästkommande år samt plan för ekonomin för de nästkommande tre åren.
- 8) Verksamhets- och affärsplanering påbörjas: Nämnderna påbörjar efter fullmäktiges beslut arbetet med att revidera/upprätta verksamhetsplan samt nämndbudgetar efter fullmäktiges beslut om budgetram, inriktningsmål/programåtaganden och eventuella tilläggsuppdrag. Verksamhetsplan och nämndbudget ska beskriva hur nämnderna avser verkställa nämndens grunduppdrag och övriga åtaganden enligt kommunfullmäktiges reglemente samt eventuella mål och tilläggsuppdrag ställda till nämnd i beslutade planeringsdirektiv och budget. Beslut om verksamhetsplan och budget ska ske i oktober/november. Dessa ska också expedieras till kommunstyrelsen och anmälas till fullmäktige. När det gäller de kommunala bolagen ska arbetet med att upprätta/revidera affärsplan färdigställs efter att kommunfullmäktige fastställt bolagsordning och ägardirektiv.

3.2.3 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen **i allt väsentligt** fastställt ändamålsenliga styrande och stödjande dokument för budgetprocessen.

Vi bedömer vidare att kommunstyrelsen **i allt väsentligt** har säkerställt att ansvar och roller i budgetprocessen tydliga.

Vi konstaterar att det finns riktlinjer för planeringsprocessen som tydligt beskriver budgetprocessens syfte, övergripande principer, ansvarsfördelning mellan berörda aktörer

samt processens olika delmoment. Riktlinjerna omfattar hela budgetprocessen, från framtagande av underlag och analyser till kommunfullmäktiges beslut om budget samt nämndernas efterföljande verksamhetsplanering. Vi noterar även att budgetprocessen kompletteras med årliga anvisningar och andra stödjande dokument som ger nämnder och bolag vägledning i arbetet med budget och verksamhetsplanering. Därutöver finns riktlinjer för god ekonomisk hushållning som anger de ekonomiska principer, finansiella målen och riskindikatorerna som ska beaktas i planerings- och budgetprocessen.

Genom de ovannämnda riktlinjerna bedömer vi även att det finns en tydlig roll och ansvarsfördelning mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott, nämnder, bolag och politiska partier.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i **allt väsentligt** säkerställt en tydlig koppling mellan ekonomiska mål, verksamhetsmål och uppdrag i budgetprocessen.

Vi noterar att kommunfullmäktige inte styr nämnder och bolag genom verksamhetsmål, utan tillämpar en så kallad aktiverande styrning som utgår från grunduppdrag, inriktningsmål och tilläggsuppdrag i planeringsdirektiv och budget. Detta innebär att det inte finns någon direkt koppling mellan ekonomiska mål, verksamhetsmål och uppdrag på det sätt som beskrivs i revisionsfrågan, eftersom verksamhetsmålen i huvudsak utformas på nämndsnivå. Vi bedömer dock ändå att det i huvudsak finns en struktur som kopplar samman resurstilldelning, övergripande politiska prioriteringar och uppdrag, där fullmäktiges tilläggsuppdrag enligt vår bedömning utgör ett verktyg för att omsätta politiska prioriteringar i konkreta aktiviteter och förändringsinsatser.

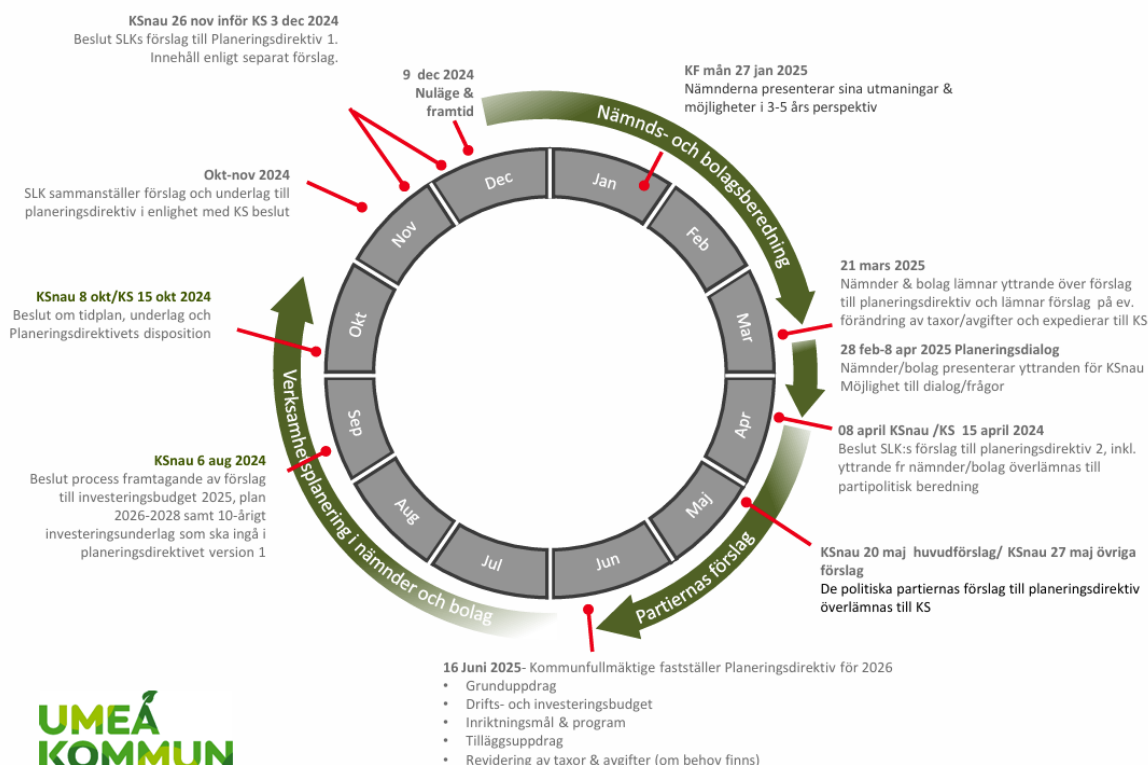
Samtidigt kan det enligt vår bedömning finnas en otydlighet i hur fullmäktiges ansvar för att fastställa mål för verksamheten omsätts i praktiken. Enligt 5 kap. 1 § kommunallagen ska fullmäktige besluta om mål och riktlinjer för verksamheten. I kommunallagen 11 kap. 6 § anges också att budgeten ska innehålla en plan för verksamheten under budgetåret, och att det i planen ska anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Enligt Sveriges kommuner och regioners (SKR) skrift "God ekonomisk hushållning" så ska varje kommun inom ramen för det kommunala självstyret, lagstiftningen och utifrån de egna förutsättningarna sätta finansiella mål och verksamhetsmål med betydelse för god ekonomisk hushållning. Umeå kommuns styrmodell bygger i hög grad på grunduppdrag, inriktningsmål och uppdrag som årligen fastställs i planeringsdirektiv, medan den närmare konkretiseringen av verksamhetsmål sker på nämndnivå. Vi ser positivt på att nämnderna beslutar om egna verksamhetsmål, då detta kan bidra till en ökad verksamhetsnära styrning, samtidigt bedömer vi att det är fullmäktige som ansvarar för att på en övergripande nivå besluta om mål och inriktningen för verksamheten enligt kommunallagen. Vi bedömer därför att fullmäktiges styrning skulle kunna bli tydligare genom att i högre grad uttrycka ambitionsnivåer och förväntade resultat för kommunens verksamheter i budgeten, då detta skulle kunna stärka sambandet mellan politiska prioriteringar, resursfördelning och nämndernas verksamhetsstyrning.

3.3 PLANERINGSPROCESSEN INFÖR BUDGET 2026

I detta kapitel beskrivs budgetprocessen inför framtagandet av *Planeringsdirektiv och budget för 2026 samt plan för 2027–2029*.

3.3.1 Fastställande av tidplan

Kommunstyrelsen fastställde i oktober år 2024 en tidplan för planeringsprocessen inför år 2026⁶. I tidplanen redovisas exakta datum för när olika aktiviteter ska genomföras och vilka aktörer (t.ex. kommunstyrelsen, nämnder etc.) som är ansvariga för olika moment. Vidare redovisas även ett årshjul för processen, vilken visualiseras i figuren nedan:



I samband med fastställandet av tidplanen beslutade kommunstyrelsen samtidigt att Stadsledningskontorets förslag till planeringsdirektiv 1 för år 2026 skulle utformas i enlighet med förslagen i den bilaga som låg till grund för beslutet. I bilagan framgår vilka underlag som ska ingå i planeringsdirektivet, vad som ska sammanfattas i planeringsdirektivet samt vad som ska utgöra bilagor. Underlag som skulle ingå var bland annat:

- Skattesats enligt senaste beslutet i fullmäktige (i *Planeringsdirektiv 2025 samt plan för 2026–2028*)
- Grunduppdrag till nämnder enligt reglemente

⁶ Kommunstyrelsen, 2024-10-15 §158

- Inriktningsmål
- Finansiella och personpolitiska mål enligt senaste beslutet i kommunfullmäktige
- Förslag till totalram och nämnddriftsramar i enlighet med fastställd beräkningsmodell

Vidare skulle olika typer av prognoser sammanfattas i planeringsdirektivet, däribland prognoser avseende skatter och intäkter, demografi och kompetensförsörjning. Bilagor till planeringsdirektivet skulle bestå av bland annat nämndernas utmaningar och möjligheter ur ett 3-5 års perspektiv, långsiktig finansiell analys, nuläge avseende nettokostnadsavvikelse och nuläge avseende inriktningsmål och program samt förslag på prioritering kring dessa.

I samma ärende beslutade kommunstyrelsen också om att justera beräkningsmodellen för fördelningen av ramar inför planeringsdirektiv 1. Beräkningen skulle utgå ifrån den senast beslutade budgeten och flerårsplanen och justeras utifrån prognoser för skatteintäkter, generella statsbidrag, befolkningsutveckling samt uppdaterade bedömningar av bland annat pensionskostnader, finansnetto och avskrivningar. Den fördelningsbara ramen skulle utgöras av återstående medel efter att särskilda åtaganden, valnämndens budgetram och medel avsatta för politiska prioriteringar hade beaktats.

3.3.2 Beslut om förslag till planeringsdirektiv 1

Vid sitt sammanträde i december 2024 behandlade kommunstyrelsen det första planeringsdirektivet inför budgetprocessen år 2026⁷, i enlighet med fastställd tidplan. I planeringsdirektivet redovisas förutsättningar för planperioden 2026–2029; ekonomiska förutsättningar (t.ex. skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning, global utveckling och det svenska konjunkturläget), demografisk utveckling, näringslivskonjunktur, bostadsmarknad och bostadsförsörjning, arbetsmarknadskonjunktur, kompetensförsörjning och löneutveckling. Därutöver redovisas inriktningsmål och program för kommunen samt förslag gällande nämndernas grunduppdrag och resurstilldelning. Bilagt planeringsdirektivet fanns 11 bilagor:

- Bilaga 1 – Anvisning för nämnder och bolags yttranden
- Bilaga 2 – Nämndernas utmaningar och möjligheter i 3-5 års perspektiv
- Bilaga 3 – Nettokostnadsavvikelser och nettokostnadsjämförelse nämnd
- Bilaga 4 – Investeringsbudget 2026 plan 2027-2029
- Bilaga 5 – 10-årigt investeringsunderlag 2026-2035
- Bilaga 6 – Tekniska nämndens motiveringar till förändringar i förslag till investeringsbudget
- Bilaga 7 – Nuläge inriktningsmål och program
- Bilaga 8 – Omställningsuppdraget och nämndernas analyser
- Bilaga 9 – Förslag viktiga datum för nämnder och bolag 2026
- Bilaga 10 – Totalramsberäkning
- Bilaga 11 – Årshjul planeringsprocess 2026

⁷ Kommunstyrelsen, 2024-12-03 §193

Kommunstyrelsen beslutade att överlämna Stadsledningskontorets förslag till planeringsdirektiv till berörda nämnder och bolag samt att dessa skulle lämna yttrande över Stadsledningskontorets förslag till planeringsdirektiv senast den 21 mars 2025 i enlighet med en upprättad anvisning (*Bilaga 1* till planeringsdirektivet).

3.3.3 Presentation av nuläge och framtid

I enlighet med fastställd tidplan genomfördes en presentation avseende "Nuläge och framtid" i december år 2024. I samband med denna dag deltar enligt uppgift hela kommunfullmäktige, nämndernas presidium, förvaltningsdirektörer och tillhörande ledningsgrupper, VD samt styrelseordförande för de kommunala bolagen och fackliga representanter.

Presentationen beskriver planeringsförutsättningarna inför år 2026 utifrån det som beskrivs i planeringsdirektivet, exempelvis prognosen för den demografiska utvecklingen, näringslivskonjunktur, bostadsmarknaden, arbetsmarknadskonjunktur och ekonomiska förutsättningar. Vid presentationen beskrivs även utgångspunkter för kommunens planeringsprocess och årshjulet för processen inför år 2026.

3.3.4 Verksamhetsdag i kommunfullmäktige

Vid sammanträdet i januari 2025 informerade kommunens förvaltningsdirektörer (eller utsedd ersättare) om utmaningar och möjligheter för den berörda nämndens verksamheter ur ett 3–5 årsperspektiv. Underlaget baserades på de utmaningar och möjligheter som redan beskrivits i respektive nämnds verksamhetsplan för år 2025.

3.3.5 Nämndernas och bolagens yttranden

I bilaga 1 till planeringsdirektivet, *Anvisning för nämnder och bolags yttrande över Stadsledningskontorets förslag till planeringsdirektiv för 2026*, ges instruktioner kring vad respektive nämnds och bolags yttrande ska innehålla. I anvisningen framgår att nämnderna skriftligen skulle besvara fyra remissfrågor:

- 1) Vilka väsentliga förändringar påverkar utförandet av nämndens grunduppdrag under kommande år?
- 2) Bedömer nämnden att förslaget till investeringsbudget 2026 och plan 2027–2029 innebär några väsentliga verksamhetskonsekvenser? Om ja, beskriv dessa kortfattat.
- 3) Bedömer nämnden att ett eller flera av fastställda program bör revideras, utökas eller avgränsas?
- 4) Bedömer nämnden att det finns behov av revidering av nämndens taxor eller avgifter för verksamhetsåret 2026?

Vidare innehåller anvisningen instruktioner till de nämnder som uppmärksammat behov av omställning med anledning av genomförd analys av framtida kompetensbrist, vilka i sitt yttrande också ska beskriva:

- Beskrivning av väsentliga hinder/möjligheter för omställning

- Förslag till inriktning för verksamhetsomställning
- Beskrivning av hur förslag till inriktning för verksamhetsomställning ska omsättas och hur förslaget påverkar nämndens nyttjande av lokaler, kompetens och teknik under perioden

I anvisningen framgår en begränsning i omfattning per fråga, där de första två frågorna ska besvaras med max två sidor per nämnd. I vissa intervjuer framförs att utrymmet för svaren i yttrandet ibland upplevs som begränsat i förhållande till verksamheternas omfattning och komplexitet. Det lyfts att samtliga nämnder ges samma utrymme i yttrandeprocessen, vilket upplevs som en utmaning för större nämnder med ett mer omfattande verksamhetsansvar och fler frågeställningar att redovisa.

Som framgår ovan ska nämnder och bolag i yttrandena kommentera förslaget till investeringsbudget 2026 och plan 2027–2029. I intervjuer framkommer att investeringsprocessen upplevs som mindre tydlig än budgetprocessen. Flera intervjuade beskriver att det finns etablerade forum för dialog kring lokal- och investeringsbehov, bland annat genom lokalberedningar där berörda förvaltningar deltar. Samtidigt uttrycks en osäkerhet kring hur identifierade behov hanteras och prioriteras i den fortsatta processen. Särskilt lyfts att nämnderna lägger betydande arbete på att ta fram behovsanalyser, prognoser och underlag avseende lokaler och investeringar, men att det upplevs svårt att följa hur dessa underlag beaktas i den fortsatta beredningen. I intervjuer framkommer även att det finns en viss otydlighet kring hur nämnderna förväntas hantera frågor som ligger inom en annan nämnds ansvarsområde men som samtidigt har stor påverkan på den egna verksamheten, exempelvis tekniska nämnden avseende lokalförsörjning, måltidsservice och IT. De intervjuade beskriver att sådana frågor har stor betydelse för verksamhetens planering och ekonomi, samtidigt som anvisningarna för nämndernas yttranden i huvudsak fokuserar på den egna verksamheten. Även om det finns etablerade forum för dialog mellan nämnderna upplevs det ibland som oklart i vilken utsträckning nämnderna kan lyfta behov och konsekvenser som är beroende av andra nämnders prioriteringar och verksamhet.

Samtliga nämnder och Umeå kommunföretag AB beslutade om sina yttranden på Stadsledningskontorets förslag till planeringsdirektiv för 2026 vid sina sammanträden i mars år 2025. I avsnitten nedan görs en fördjupning i för- och grundskolenämndens samt individ- och familjenämndens yttrande.

3.3.5.1 För- och grundskolenämndens yttrande

I för- och grundskolenämndens yttrande besvaras de fyra remissfrågorna som framgår av de fastställda anvisningarna. När det gäller väsentliga förändringar som påverkar utförandet av nämndens grunduppdrag beskriver nämnden befolkningsförändringar, kompetensförsörjning och förändringar i nämndens lagstadgade uppdrag. Det lyfts bland annat att en minskande barn- och elevpopulation medför behov av verksamhetsanpassningar, bland annat genom minskat antal förskoleavdelningar och anpassning av skolororganisationen. Samtidigt anges att det kvarstår betydande utmaningar

kopplade till kompetensförsörjning, där konkurrensen om behöriga lärare, rektorer och skolsköterskor är stor och lönekostnaderna förväntas öka. Nämnden beskriver också att verksamheten påverkas av flera kommande lagändringar inom skolområdet, bland annat krav på stärkt skolbiblioteksverksamhet, införandet av nationellt professionsprogram för lärare och rektorer, ökade krav på skolsäkerhet samt den planerade övergången till en tioårig grundskola. Därtill beskrivs beroendet av riktade statsbidrag skapa osäkerhet i de långsiktiga planeringsförutsättningarna.

I mars 2025 gav kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott för- och grundskolenämnden i uppdrag att inkomma med ett kompletterande yttrande i planeringsprocessen för 2026–2029 med anledning av den kraftigt förändrade befolkningsprognosen för 1–5 respektive 6–15 åringarna i senaste befolkningsprognosen⁸. I intervjuer framkommer att tidpunkten för befolkningsprognoserna upplevs som en utmaning i planerings- och budgetprocessen. För- och grundskolenämnden beskrivs i hög grad beroende av aktuella prognoser över antalet barn och elever eftersom dessa utgör ett centralt underlag för bedömningar av framtida resursbehov, verksamhetsvolym och investeringsbehov, men dessa presenteras vanligtvis efter att yttrandena ska tas fram. För- och grundskolenämnden behöver därför vanligtvis besluta om ett tilläggsyttrande. I tilläggsyttrandet i planeringsprocessen inför år 2026 bedömer nämnden att den lägre befolkningstillväxten kräver anpassningar av såväl verksamhet som investeringsplanering, bland annat genom översyn av förskole- och skolstruktur, samtidigt som vissa investeringar behöver genomföras för att säkerställa tillräcklig kapacitet i områden där platsbrist kvarstår.

3.3.5.2 Individ- och familjenämndens yttrande

I individ- och familjenämndens yttrande besvaras de fyra remissfrågorna som framgår av de fastställda anvisningarna. När det gäller väsentliga förändringar som påverkar utförandet av nämndens grunduppdrag framhåller särskilt införandet av den nya socialtjänstlagen, som innebär ett ökat fokus på förebyggande arbete, tidigare insatser och ökad tillgänglighet. Samtidigt betonas att det råder osäkerhet kring hur omställningen kommer att påverka personalbehov och kostnadsutveckling på både kort och lång sikt. Vidare lyfts den pågående assistansutredningen och förslaget om ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans, vilket kan medföra förändrade ansvarsområden och organisatoriska anpassningar.

Nämnden beskriver även planerade förändringar av gruppboendernas utformning genom samlokaliserade boenden, med målsättningen att möta framtida kompetensförsörjningsutmaningar, effektivisera resursanvändningen och minska bristen på boendeplatser. Därutöver framhålls den ökande psykiska ohälsan bland barn och unga som en betydande utmaning som förväntas öka behovet av insatser, placeringar och resursåtgång inom socialtjänsten. Nämnden lyfter även införandet av kostnadsfritt boendestöd, där konsekvenserna för efterfrågan och kostnadsutvecklingen ännu är osäkra, samt pågående digitaliseringsarbete genom införandet av nya planerings- och verksamhetssystem.

⁸ Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott, 2025-03-25 §101

I intervjuer framförs att nämnden har påverkats av demografirelaterade budgetjusteringar till följd av minskad befolkningstillväxt. Det framförs dock att efterfrågan på socialtjänstens insatser samtidigt har ökat. Enligt de intervjuade finns inte samma direkta koppling mellan demografisk utveckling och resursbehov inom socialtjänstens verksamheter som inom exempelvis förskolan, då behovet av stöd och insatser i högre grad påverkas av sociala och samhällseliga faktorer. Vidare framhålls att budgetmodellen endast i begränsad utsträckning fångar upp förändringar i behovsbilden inom socialtjänsten. Som exempel nämns ökade anmälningar avseende barn som far illa, en växande psykisk ohälsa, missbruksproblematik samt våld i nära relationer. De intervjuade menar att sådana behovsförändringar kan medföra ett ökat resursbehov även i situationer där befolkningen minskar eller utvecklas enligt prognos. Samtidigt lyfts att det är svårt att omsätta dessa behovsförändringar till tydliga ekonomiska nyckeltal, vilket kan försvåra möjligheterna att beakta dem fullt ut i budgetprocessen.

3.3.6 Planeringsdialoger

I mars/april, efter att nämnder och bolag hade beslutat om sina yttranden, genomfördes planeringsdialoger där kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott träffade nämndernas presidier och förvaltningsdirektörer samt de kommunala bolagen. I samband med dessa dialoger redovisades de väsentligaste delarna i yttranden och ledamöterna i utskottet hade möjlighet att ställa frågor.

I intervjuer framhålls att planeringsdialogerna utgör ett värdefullt inslag i budgetprocessen genom att de ger nämnderna möjlighet att föra en dialog med kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott om verksamhetens förutsättningar, utmaningar och behov. Samtidigt upplever flera intervjuade att den tid som avsätts för dialogerna är begränsad, då många nämnder ska behandlas under en begränsad tid. När det gäller för- och grundskolenämnden och individ- och familjenämnden avsattes 40 minuter för respektive nämnd. I vissa intervjuer framkommer också en upplevelse av att det inte alltid är tydligt hur de behov och konsekvensbeskrivningar som framförs i yttrandena beaktas i den fortsatta budgetberedningen. Det uppges vara otydligt hur behov från olika nämnder vägs mot varandra och vilka överväganden som ligger bakom prioriteringarna i den slutliga budgetfördelningen.

3.3.7 Beslut om förslag till planeringsdirektiv 2

Efter att nämnder och bolag beslutat om sina yttranden på det första planeringsdirektivet tar Stadsledningskontoret fram ett förslag till planeringsdirektiv 2, där yttrandena finns med som en bilaga. I planeringsdirektivet beskrivs vilka revideringar som har gjorts jämfört med den första versionen, vilket bland annat innefattade en ny beräkning av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning med anledning av utfall av befolkningen i december år 2024 för riket och ny befolkningsprognos för Umeå, nya beräkningar av finansiella kostnader och intäkter och att medel som i första versionen avsattes till reserv för förändrad kostnadsutjämning har tillförts partipolitisk reserv. Det görs enligt uppgift inga justeringar av nämndernas budgetramar för år 2026 mellan planeringsdirektiv 1 och 2, och i övrigt är utformningen på planeringsdirektiven detsamma. I intervjuer framförs att den slutliga

fördelningen av budgetramar utgår ifrån politiska prioriteringar som framkommer i de olika partiernas förslag på planeringsdirektiv och budget.

Vid sammanträdet i april 2025 behandlade kommunstyrelsen planeringsdirektivet och beslutade då att överlämna denna version till partipolitisk beredning. Som beslutsunderlag ingick bland annat nämndernas och bolagens yttrande över det första förslaget.

3.3.8 Partipolitiska förslag till planeringsdirektiv

Vid kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskotts sammanträde den 20 maj år 2025 behandlas huvudförslaget för planeringsdirektivet, dvs. majoritetsstyrets förslag på planeringsdirektiv, budget och investeringar för 2026 och plan 2027–2029. Vid nästa sammanträde den 27 maj 2025 la övriga partier i utskottet sina budgetförslag. Planeringsdirektiven behandlades sedan i kommunstyrelsen vid sammanträdet i juni 2025⁹. Kommunstyrelsen föreslog då kommunfullmäktige att bland annat:

- Fastställa skattesatsen år 2026 till 22,80
- Fastställa Socialdemokraternas och Miljöpartiets *Planeringsdirektiv, budget och investeringar för 2026 och plan 2027–2029*

Kommunfullmäktige beslutade i enlighet med kommunstyrelsens förslag och fastställde *Planeringsdirektiv, budget och investeringar för 2026 och plan 2027–2029* vid sitt sammanträde den 16 juni 2025¹⁰.

3.3.9 Verksamhetsplanering i nämnder och bolag

Vid sitt sammanträde i juni 2025 beslutade kommunstyrelsen också att fastställa anvisningar för verksamhetsplaneringen i nämnder och bolag. I anvisningarna framgår krav på nämndernas verksamhetsplaner och budget, vilka ska konkretisera och beskriva den styrning och planering som ska vara gällande för nämndens verksamheter under kommande verksamhetsår. Utgångspunkten för detta var bland annat planeringsdirektivet och budgetramen som fullmäktige fastställt. I anvisningarna framgår vad verksamhetsplanen ska innehålla, bland annat nämndens planering för grunduppdragets genomförande, planering avseende inriktningsmål och program och tilläggsuppdrag samt drift- och investeringsbudget.

När det gäller bolagen anges att arbetet med att upprätta/revidera verksamhetsplan/affärsplan i de kommunala helägda bolagen inleds parallellt med arbetet att bedöma och vid behov revidera ägardirektiv, vilket inleds direkt efter fullmäktiges beslut om planeringsdirektiv. De delägda bolagens verksamhetsplan/affärsplan upprättas i enlighet med de ägardirektiv och aktieägaravtal som gäller för respektive bolag.

3.3.10 Utvärdering av processen

Enligt uppgift genomförs en årlig utvärdering av planeringsprocessen som varit. I intervjuer framförs att olika funktioner bidrar med information till utvärderingen, däribland

⁹ Kommunstyrelsen, 2025-06-03 §118

¹⁰ Kommunfullmäktige, 2025-06-16 §120

förvaltningsdirektörer, ekonomichefer, koncernledningen, HR och centrala samverkansgrupper.

Utvärderingen av planeringsprocessen inför 2026 behandlades i kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott i september 2025¹¹. Av utvärderingen framgår att processen inför år 2026 tillgodosedde de krav som kommunfullmäktige ställt utifrån att den utgick ifrån prognos över tillgängliga medel och gav utrymme för dialog och faktainhämtning. Det lyftes också att transparens och spårbarhet hade förbättrats. Det påtalas dock behov av förbättringar i processen och underlag när det gällde investeringar, samt att inför kommande planeringsprocess upparbeta underlag som beskriver kända förändringar avseende riktade statsbidrag och underlag som redovisar väsentliga nyckeltal avseende lokaler.

3.3.11 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen **i allt väsentligt** utformat en strukturerad och effektiv budgetprocess utifrån både ett kort- och långsiktigt perspektiv.

Sedan beredningen av budgeten inför år 2023 tillämpas en planeringsprocess som syftar till att skapa ökad framförhållning, ett längre planeringsperspektiv och bättre möjligheter för nämnder och bolag att bidra i beredningen av budgeten. Vi bedömer att processen har en tydlig struktur och att den både tar hänsyn till kortsiktiga och långsiktiga perspektiv, exempelvis genom att nämnder och bolag ska analysera verksamhetens utmaningar och möjligheter i ett 3–5-årsperspektiv samt att kommunfullmäktige beslutar om budget för nästkommande år tillsammans med en ekonomisk plan för ytterligare tre år. Därtill används underlag såsom demografiska prognoser, investeringsplaner, kompetensförsörjningsanalyser och långsiktiga finansiella analyser i beredningen av budgeten. Budgetprocessen innehåller flera tillfällen för dialog mellan kommunstyrelsen, nämnder och bolag, vilket skapar förutsättningar att fånga upp förändrade förutsättningar och behov innan budgeten fastställs.

Vi bedömer att kommunstyrelsen **i allt väsentligt** säkerställt att den fullmäktigebeslutade budgeten haft en tillräcklig beredning inför beslut.

Vi konstaterar att beredningen av planeringsdirektiv och budget inför år 2026 har följt fastställda riktlinjer för budgetprocessen samt fastställd tidplan. Vi bedömer att budgetarbetet bygger på ett underbyggt underlag bestående av ekonomiska prognoser, demografiska analyser, investeringsunderlag, kompetensförsörjningsanalyser, nämndernas analyser av framtida utmaningar och möjligheter samt uppföljningar av verksamhet och ekonomi. Vi konstaterar vidare att nämnder och bolag ges möjlighet att bidra till

¹¹ Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott, 2025-09-09 §252

beredningen genom skriftliga yttranden, planeringsdialoger och presentationer inför kommunfullmäktige. Processen innehåller flera forum där verksamheternas förutsättningar, behov och prioriteringar kan lyftas inför den fortsatta budgetberedningen.

Samtidigt framkommer vissa utvecklingsområden. Flera intervjuade uppger att planeringsdialogerna genomförs under begränsad tid i förhållande till verksamheternas komplexitet. Det framförs även att utrymmet i nämndernas yttranden kan upplevas begränsat samt att investeringsprocessen och hanteringen av investeringsunderlag inte uppfattas som lika transparent som den ordinarie budgetprocessen. Vi noterar också att vissa delar som ingår i budgetprocessen inte beskrivs i fastställda riktlinjer för planeringsprocessen. Genomgången av beredningen inför budgeten år 2026 visar exempelvis att aktiviteter såsom presentationen av "Nuläge och framtid", verksamhetsdagarna i kommunfullmäktige, planeringsdialoger med nämnderna samt den årliga utvärderingen av budgetprocessen utgör viktiga inslag i beredningen av budgeten. Dessa moment beskrivs i intervjuer som betydelsefulla för informationsutbyte, dialog och politisk förankring, men framgår inte eller endast översiktligt av de fastställda riktlinjerna. Vi bedömer därför att riktlinjerna för planeringsprocessen skulle kunna utvecklas så att de i högre grad speglar även dessa delmoment i processen, samt att se över möjligheten att ge tillräckliga förutsättningar för dialog, beredning och transparens genom hela processen.

Vi bedömer är att kommunstyrelsen **i allt väsentligt** säkerställt att det inom ramen för budgetprocessen finns ändamålsenliga resursfördelningsprinciper.

Vi konstaterar att det saknas en fastställd resursfördelningsmodell som används vid fördelning av budget. Kommunstyrelsen beslutar om en beräkningsmodell som används för framtagande av förslag på nämndernas budgetramar i det första planeringsdirektivet, där utgångspunkten är den senast beslutade budgeten och flerårsplanen. Budgetramarna justeras därefter utifrån förändringar i skatteintäkter, generella statsbidrag, befolkningsutveckling samt uppdaterade prognoser avseende bland annat demografi, pensionskostnader, finansnetto och avskrivningar. Därefter sker resursfördelning utifrån politiska prioriteringar utifrån de underlag som tas fram i budgetprocessen och det andra planeringsdirektivet.

Vi bedömer att det vore positivt om den beräkningsmodell som tillämpas i samband med framtagandet av planeringsdirektiv 1, framgår av kommunens övergripande riktlinjer för planeringsprocessen. En tydligare dokumentation av modellens utgångspunkter och tillämpning i styrande dokument skulle enligt vår bedömning kunna bidra till ökad transparens, förutsebarhet och förståelse för hur förslagen på budgetramarna tas fram. I granskningen har det framkommit att det finns viss otydlighet kring hur de behov och konsekvenser som framförs under budgetprocessen vägs samman i de slutliga politiska prioriteringarna och beslutet om budgetramar. Vi noterar att dessa beslut i grunden bygger på politiska prioriteringar och att denna del av processen inte fullt ut kan formaliseras eller beskrivas genom en modell. Vi bedömer dock att det skulle kunna finnas tydligare

återkoppling avseende hur det som framförts av nämnder och bolag i till exempel yttranden har beaktats i den slutliga resursfördelningen som fastställs av fullmäktige.

4 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att det på en koncernövergripande nivå finns en ändamålsenlig budgetprocess som ger förutsättningar för en tydlig styrning av verksamhet och ekonomi.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställt att det på en koncernövergripande nivå finns en ändamålsenlig budgetprocess som ger förutsättningar för en tydlig styrning av verksamhet och ekonomi.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att riktlinjerna för planeringsprocessen beskriver samtliga moment som ingår i budgetprocessen.
- Överväga hur förutsättningarna för dialog om verksamheternas behov, utmaningar och prioriteringar kan stärkas i samband med budgetberedningen.
- I riktlinjer för planeringsprocessen tydliggöra hur budgetramar beräknas och vilka underlag som beaktas vid det inledande arbetet med planeringsdirektiv i syfte att öka förståelse och transparens för förslagen på nämndernas budgetramar.
- Överväga att till nämnder och bolag tydligare återkoppla hur det som framförs i yttranden och planeringsdialoger beaktats i den fortsatta budgetberedningen inför fullmäktiges budgetbeslut.

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Veronica Hedlund Lundgren

Certifierad kommunal revisor

Olivia Gonzalez

Verksamhetsrevisor

Liz Gard

Certifierad kommunal revisor och kvalitetssäkrare