

Kommunstyrelsen

Förslag till resursfördelningsmodell

Bakgrund och syfte

Konsult- och servicekontoret har inom ramen för en genomförd översyn av verksamhets- och ekonomistyrningen i kommunen arbetat fram ett förslag till metod och modell för fördelning av resurser från Kommunfullmäktige till de olika verksamhetsområdena. Fördelning av resurser delas in i två kategorier; fördelning genom fasta anslag och fördelning genom demografibaserade anslag som baseras på à-priser. Metod och modell har tagits fram i samråd med konsultföretaget Preera, varvid inspiration hämtats från SKL samt Karlstads, Järfälla och Vara kommun.

Syftet har varit att ta fram en enkel och transparent modell som tar hänsyn till förändrade verksamhetsvolymmer samt konkurrensneutralitet mellan kommunala och privata utförare.

Resursfördelning genom fasta anslag

Resursfördelning genom fasta anslag föreslås hanteras på ett likartat sätt som i dagens modell.

Kompensation för ökade driftskostnader till följd av investeringar sker från fall till fall baserat på bedömning och beslut i samband med investeringsbeslutet. Grundprincipen är att en investering *inte* ger upphov till en utökning av anslaget. Dock kan det förekomma fall då denna fråga behöver väckas och

hanteras i samband med investeringsbeslutet. Sådana tillfällen kan exempelvis vara vid exploateringsärenden samt vid politiskt initierade investeringar av större omfattning. Nedan följer en beskrivning av metod för fördelning av resurser genom fasta anslag.

För **anslagsfinansierad** verksamhet

| | | | |
|-----|--|---|------------------------|
| + | Innevarande års budget | } | Tjänstemannaförfarande |
| +/- | Tekniska justeringar | | |
| +/- | Kompensation för prisökningar | | |
| +/- | Förändrad driftkostnad till följd av strategiska investeringar | } | Politisk prioritering |
| +/- | Förändrat åtagande utifrån statliga reformer och beslut | | |
| +/- | Ytterligare politiska prioriteringar | | |
| = | Nytt anslag | | |

Kommentar

Kompensation för prisökningar föreslås ske generellt med en procentsats som motsvarar t ex Riksbankens långsiktiga inflationsmål om 2 %.

Avdrag eller tillägg till följd av förändrad driftkostnader kan avse kapitalkostnad och/eller förändrad intäkt eller kostnad, vilken beslutats i samband med att investeringen prövats.

Resursfördelning genom demografibaserade anslag

Resursfördelning genom demografibaserade anslag bygger på uppskattade volymer utifrån en kommungemensam befolkningsprognos som upprättas årligen i mars månad. Den demografibaserade resursfördelningen omfattar verksamheterna förskola, förskoleklass, skolbarnsomsorg, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg. Nedan följer en beskrivning av metod för fördelning av resurser genom demografibaserade anslag.

För **demografibaserad** verksamhet

| | | | |
|-----|---|---|------------------------|
| +/- | Volymjusterad budget för innevarande år* | } | Tjänstemannaförfarande |
| +/- | Tekniska justeringar | | |
| +/- | Kompensation för prisökningar | | |
| +/- | Förändrat åtagande utifrån statliga reformer och beslut | } | Politisk prioritering |
| +/- | Ytterligare politiska prioriteringar | | |
| = | Nytt demografibaserat anslag | | |

*Volymjusteringen beräknas enligt formeln:

Budget₀ / Volym₀ * Volym₁ = Ny budget justerad för demografi₁.

Volym₁ är ett snitt mellan befolkningsprognosen 31/12-2012 och 31/12-2013.

- Volym₀ är således den befolkningsprognos som budgeten baseras på och är ett snitt mellan 31/12-2011 och 31/12-2012.
- Budget₀ är innevarande års budget hela verksamhetsområdet.

Kommentar

Kompensation för prisökningar föreslås ske generellt med en procentsats som motsvarar t ex Riksbankens långsiktiga inflationsmål om 2 %.

För demografibaserad verksamhet görs i regel ingen justering för strategiska investeringar. Motiveringen är att vid en expansionshöjande investering sker kompensationen vid den ökade verksamhetsvolymen.

Förslag till demografimodell

De verksamheter som omfattas av demografimodellen är *förskola, förskoleklass, grundskola, skolbarnsomsorg, gymnasium* samt *äldreomsorg*.

| Verksamhet | Ålderskategori | Nyttjandegrad* |
|-----------------|--|------------------------------|
| Förskola | 1-3 år | Bedöms årligen |
| | 4-5 år | |
| Förskoleklass | 6 år | 100 % |
| Grundskola | 6-15 år | 100 % |
| Skolbarnsomsorg | 6-9 år | Bedöms årligen |
| Gymnasium | 16-18 år | Bedöms årligen |
| Äldreomsorg | 65-69, 70-74, 75-79, 80-84, 85-89, 90 + år | 100 %, Å-priser per kategori |

- $\text{Totalt antal personer som nyttjar tjänsten} / \text{antal personer i kategorin} = \text{Nyttjandegrad}$

Kompensationen, eller genomslaget i modellen är 100 %. Resurser till verksamhetsområdet beräknas enligt följande formel:

$\text{Antal invånare i kategorin} * \text{Nyttjandegrad} * \text{Å-pris} = \text{Total budget för verksamheten}$

Å-priser för olika ålderskategorier

De å-priser som framräknats grundar sig på de så kallade prislapparna i utjämnningen av kostnader mellan kommunerna i Sverige. Prislapparna har justerats för att totalsumman per verksamhetsområde ska överensstämma med fastställd budget i kommunplan för 2013. De inbördes relationerna mellan olika ålderskategorier är i båda fallen de samma.

| Verksamhet | Ålderskategori | Å-pris, kr |
|------------|----------------|------------|
| Förskola | 1-3 år | 99 434 |
| | 4-5 år | 97 196 |

| | | |
|-----------------|----------|---------|
| Förskoleklass | 6 år | 45 805 |
| Grundskola | 7-15 år | 83 423 |
| Skolbarnsomsorg | 6 år | 55 067 |
| | 7-9 år | 31 681 |
| Gymnasium | 16-18 år | 97 817 |
| Äldreomsorg | 65-69 år | 6 699 |
| | 70-74 år | 14 294 |
| | 75-79 år | 30 060 |
| | 80-84 år | 65 156 |
| | 85-89 år | 144 593 |
| | 90+ år | 267 472 |

Budgetavräkning

I de demografibaserade verksamheterna är budgeten preliminär fram till årsbokslutet för aktuellt år, eftersom den baseras på preliminära befolkningssiffror. Därför föreslås att en avräkning mot verkliga volymer införs. Avstämning av volymer sker månadsvis i samband med budgetuppföljning, varvid en fordran/skuld i förhållande till preliminär budget uppstår. Avräkning föreslås ske i samband med bokslut för respektive år.

Som underlag för budgetavräkningen föreslås att statistiken för antal invånare inom respektive ålderskategori, används för att göra en avstämning mellan budget och utfall. Beräkningen görs som ett genomsnitt av de månadsvisa uppföljningarna enligt formeln:

Volym utfall (snitt på 12 månader) – Volym budget = avräkningsvolym * ersättning per prestation.

Analys av förändringar

Beräkning

I dagens modell för hantering av demografiska förändringar ersätts tillkommande elever i skolan endast med en bedömd kostnad för skolpeng *exklusive* exempelvis s.k. overheadkostnader och särskilt stöd. Det innebär att modellen över tid riskerar att successivt minska ersättningen per elev.

Genom att anpassa hanteringen och beräkningen av demografiska förändringar kan modellen bli mer rättvisande samtidigt som tydligheten ökar då politiska prioriteringar får hantera storleken på pengarna. En möjlig nackdel med detta sätt att hantera demografiska förändringar kan vara att det är svårt att bevisa att samtliga kostnader är samvarierande med antal elever. Dock har bedömningen gjorts att andelen förvaltningsgemensamma kostnader är en så pass liten del av å-priset att helheten ändå bli mer rättvisande genom denna förändring.

Tillkommande personer/elever kan också komma att medföra vissa trappstegseffekter för verksamheten. Med andra ord kommer vissa gränsvärden överskridas över tid vilket innebär att en ytterligare anställning blir nödvändig, eller att en lokal måste bytas till en större. Bedömningen är att dessa trappstegseffekter hanteras på ett bättre sätt om verksamheten kompenseras för hela kostnadsmassan vid tillkommande personer/elever.

Budgetavräkning

Att införa en årsvis budgetavräkning för verksamheterna som omfattas av demografimodellen kan få flera positiva konsekvenser. De viktigaste är dock att en budgetavräkning blir mer rättvis för verksamheten samt förbättrar möjligheterna till en lik behandling mellan kommunens egen verksamhet och privata aktörer. En negativ effekt kan vara en ökad administration för ekonomer vid månadsvis uppföljning. Å andra sidan är uppföljningen mycket verksamhetsfokuserad, vilket kan öka förståelsen och underlätta planering. Bedömningen är dock att den extra administrationen är värd de positiva effekter som införande av budgetavräkning skulle ge.

Ekonomiska effekter av ny resursfördelning

Den uppdaterade resursfördelningsmodellen är på många sätt väldigt lik den modell som används idag i kommunen. För 2013 har å-priserna anpassats så att

den totala resursen stämmer överens med fastställd budget. En simulering av ekonomiska effekter över tid har genomförts. Resultatet har jämförts med planerade ekonomiska ramar för åren 2013-2015. Vid simuleringen har följande avvikelser noterats.

| Verksamhetsområde | Modellens avvikelse jämfört med kommunplan 2014, tkr | Modellens avvikelse jämfört med kommunplan 2015, tkr |
|-------------------|--|--|
| Förskola | -729 | -935 |
| Grundskola | -917 | +1 049 |
| Gymnasieskola | -1 248 | -1 585 |
| Äldreomsorg | +1 115 | +3 127 |