



Granskning av resursfördelning

Rapport

Leksands kommun

KPMG AB

2022-02-16

Antal sidor 12



Leksands kommun
Granskning av resursfördelning

2022-02-16

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Budgetprocessen	5
3.2	Fördelning av resurser	6
3.3	Fördelningsgrunder	8
4	Slutsats och rekommendationer	10

1 Sammanfattning

Vi har av Leksands kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens resursfördelningsmodell. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens resursfördelningsmodell är ändamålsenlig.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens resursfördelningsmodell *inte fullt ut* är ändamålsenlig.

Vi konstaterar att det utöver mål och budgetdokumentet (där det framgår att budgeten ska baseras på tidigare års händelser, ekonomiska läget i omvärlden och i Leksand, framtida utmaningar för verksamheterna samt för kommunen i stort, politiskt satta mål och vision) samt kommunstyrelsens beslut om en resursfördelningsmodell för grund- och förskolan saknas styrande dokument som fastslår hur kommunen avser hantera fördelningen av resurser i Leksands kommun. Ett styrande dokument som fastslår hur kommunen avser att hantera fördelning av budget inom samtliga verksamhetsområden menar vi med stor sannolikhet ökar legitimiteten och transparensen för budgetprocessen (fördelning av resurser) gentemot den interna tjänsteorganisationen, de förtroendevalda och medborgarna.

Vår bedömning är att det inte finns en tydlig koppling mellan kommunfullmäktiges mål och resursfördelningen i kommunen. Mål och indikatorerna beslutas/ses över efter förvaltningen lämnar ifrån sig tjänstemannaförslaget på kommande års budget. I och med att mål och indikatorer kommer in senare i budgetprocessen (efter verksamheterna lämnat budgetförslag med konsekvensanalyser) menar vi att målen inte kan anses ha en tydlig koppling till resursfördelningen i budgetprocessen. Vidare konstaterar vi att den politiska viljan också läggs fram sent i budgetprocessen (efter verksamheterna lämnat budgetförslaget).

Utifrån de underlag vi tagit del av inom ramen för denna granskning samt vad som framkommit vid intervju är vår bedömning att de variabler som används för resursfördelning inom utbildningssektorn och den sociala sektorn till stor del är ändamålsenliga. Däremot saknas det en kommunövergripande resursfördelningsmodell som omhändertar samtliga verksamhetsområden i kommunen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ta ut riktningen/prioritera inför kommande års budget (avsnitt 3.1),
- se över möjligheten att ta fram styrande dokument som fastslår hur kommunen avser att hantera fördelningen av resurser för samtliga kommunens verksamheter (avsnitt 3.2–3.3),
- se över möjligheterna att ta fram en kommunövergripande resursfördelningsmodell som täcker in samtliga av kommunens verksamhetsområden (avsnitt 3.2–3.3),
- koppla ihop kommunfullmäktiges mål med fördelning av resurser (avsnitt 3.1 - 3.3).

2 Bakgrund

I princip alla kommuner har någon form av resursfördelningsmodell som används för att verksamheter och enheter ska erhålla väl avvägda budgetar.

Resursfördelningen har en central roll i styrningen av en kommun. Den innebär att lagstiftningens krav, olika målgruppers behov och politiska prioriteringar ställs mot tillgången på ekonomiska resurser. Förtroendevalda väger samman och prioriterar hur ekonomiska medel ska fördelas mellan nämnder/utskott/verksamheter.

Eftersom prioriteringarna påverkar medborgarna bör det vara tydligt hur en kommun fördelar sina resurser. Om ett geografiskt område eller en viss verksamhet får mer resurser än andra kan skälet vara att exempelvis andelen pensionärer eller barnfamiljer är större i vissa områden än i andra eller att kommunen har en större andel äldre eller yngre. Fördelningen av medel utgår då från statistik och prognoser över befolkningen. Men skillnaderna kan också bero på att de förtroendevalda vill satsa mer eller mindre (prioritera) på vissa grupper, områden eller verksamheter. Prioriteringar i samband med resurstilldelning kan vara svåra beslut för de förtroendevalda, därför bör resursfördelningsmodellen utgå från adekvata underlag.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens rutiner avseende resursfördelning behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens resursfördelningsmodell är ändamålsenlig.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns riktlinjer, strategidokument eller liknande som fastlår hur kommunen ska fördelar sina resurser?
- Vilka variabler/fördelningsgrunder/underlag eller dyl. ingår i kommunens modell för resursfördelning?
- Är modellen och dess variabler ändamålsenliga?
- Har dessa fördelningsgrunder ändrats över tid?
- Hur kompenseras förändringar i volymer?
- Hur hanteras oförutsedda händelser i fördelningssystemet?
- Hur och när kommer de politiska prioriteringarna in i resursfördelningsmodellen?
- Finns koppling mellan kommunfullmäktiges mål och resursfördelningen?

Granskningen har i första hand omfattat kommunstyrelsen som övergripande ansvarig för kommunens ekonomi. Dock ingår fördelningen av kommunens samlade budget i granskningen.

Granskningen avser kommunstyrelsen.



Leksands kommun
Granskning av resursfördelning

2022-02-16

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tillämpbara interna regelverk och policys

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner.

Rapporten är faktakontrollerad av ekonomichefen.

3 Resultat av granskningen

3.1 Budgetprocessen

Nedan beskrivs den övergripande budgetprocessen så som vi uppfattat den.

Budgetprocessen startar i april året innan budgeteten för kommande år träder i kraft med att kommunens ledningsgrupp tillsammans med utskottens ordförande och kommunstyrelsens ordförande stämmer av inriktning och preliminära ramar.

Ekonomiavdelningen tar därefter fram anvisningar och preliminära ramar utifrån ett antal parametrar så som skatteunderlagsprognos, befolkningsprognos, volymförändringar, nyckeltal etc. Utgångspunkten i budgetarbetet är föregående års budget. Särskilda händelser så som om det är valår nästkommande år läggs även in i budgetförslaget. De preliminära ramarna stäms av med kommunens ledningsgrupp innan de skickas ut till sektorerna för vidare hantering i budgetprocessen.

Med utgångspunkt från inriktning kring politiska mål och verksamhet och identifierade behov arbetar sektorerna med planeringsanvisningar och uppdrag och inkommer därefter med beskrivning (äskande) inför kommande års budget. Respektive sektor ska även beskriva förutsättningar för att klara målen utifrån de indikativa ramarna som givits.

Förslagen från sektorerna vägs samman, jämkas ihop och aggregeras till en samlad budget, förvaltningens förslag på mål och budget. Förvaltningens förslag på mål och budget lämnas före sommaren för vidare hantering av de förtroendevalda i budgetprocessen. Majoriteten påbörjar därmed arbetet med att sätta politikens prägel på budgeten. I augusti/september får respektive utskott information om förvaltningens budgetförslag. Respektive politiskt parti har enligt uppgift även möjlighet att presentera "egna budgetar" utifrån förvaltningens förslag.

Inför år 2022 mål och budget uppdateras, i oktober, budgetförslaget utifrån den senaste skatteunderlagsprognos och det senaste utfallet för befolkningen.

I oktober beslutar kommunstyrelsen om mål och budget för kommande år med plan och kommunfullmäktige tar det slutgiltiga beslutet i november månad.

3.1.1 Kommentarer och bedömning - Budgetprocessen

De politiska prioriteringarna kommer in i budgetprocessen efter sommaren dvs. efter att förvaltningen lämnat förslag på kommande års budget. Vi anser att de politiska prioriteringarna kommer in sent i budgetprocessen. Vanligt förekommande, enligt vår erfarenhet, är att politiken initialt i budgetprocessen tar ut riktning/talar om vilka satsningar de önskar göra för kommande budgetår. Om inte politiken tydligt presenterar vad/hur de vill satsa finns det risk för tjänstemannastyrning. Vi rekommenderar därför att de förtroendevalda initialt i budgetprocessen tydligt tar ut riktningen/prioriterar för kommande års budget.

3.2 Fördelning av resurser

Enligt *Mål och budget 2021–2023*¹ baseras budgeten på tidigare års händelser, ekonomiska läget i omvärlden och i Leksand, framtida utmaningar för verksamheterna samt för kommunen i stort politiskt satta mål och vision.

Kommunen har ingen strikt resursfördelningsmodell utan arbetar enligt uppgift i stället med att öka effektivitet och kvalitet inom verksamheten utan ökade resurser då många av de större verksamheterna idag ligger över de så kallade standardkostnaderna².

Kommunfullmäktiges mål

Kommunfullmäktige tar i juni beslut om tvååriga mål. I november beslutar kommunstyrelsen om indikatorer kopplat till kommunfullmäktiges mål.

Företrädare för verksamheten anser att det finns en indirekt koppling mellan mål och resursfördelning eftersom respektive sektor/avdelning i samband med budgetprocessen går igenom behoven för att kunna nå målen. Dock uppgavs det inte finnas någon strikt modell där det automatiskt fördelas medel kopplat till ställda mål.

Oförutsedda händelser

Om det kommer upp stora förändringar finns det enligt verksamhetsföreträdare möjlighet att besluta om en ändringsbudget på våren. Då Leksands kommun enligt företrädare för verksamheten är en förvaltning finns det även möjlighet att under pågående verksamhetsår omfördela inom förvaltningen. Stora justeringar mellan sektorerna beslutas dock i ändringsbudget.

Volymen matchas enligt uppgift med verkliga kostnader och faktiska förutsättningar så som exempelvis delningstal inom grundskolan. Inom förskolan kan det finnas möjligheter för verksamheten att göra justeringar under innevarande år vid minskade grupper (oförutsedda händelser). Motsvarande rockad för grundskolan uppgavs vara mycket svårare att genomföra då grundskolan har mer fasta klasstorlekar och där bemanningen sätts terminsvis.

3.2.1 Budgetposter

Nedan följer ett antal poster som har betydelse för budgetprocessen (fördelning av resurser).

Prisökning

Det tilldelas ingen generell uppräknings för prisökningar. Kostnadsökningar ska enligt verksamhetsföreträdare hanteras genom effektivisering. Uppräkning görs enligt uppgift i de fall kostnaderna ökar kraftigt så som för el, livsmedel, bränsle etc. Även kostnader för IT och licenskostnader räknas upp då dessa kraftigt ökat de senaste åren. Om ekonomin framgent medger utrymme för att tilldela budget för prisökningar kommer enligt verksamhetsföreträdare uppräkning läggas in i de fall det bedöms så är nödvändigt.

¹ KF 2020-12-10 § 65

² Standardkostnad är den kostnad som kommunen skulle ha om man bedrev verksamheten på en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå och med hänsyn till de egna strukturella faktorerna enligt kostnadsutjämnningen.

Löneökning

Löneökningar budgeteras och ligger i en central pott. Lönepotten ska täcka löneökningar inklusive löneglidning så som snedsitsar och nyrekrytering. Däremot tilldelas enligt verksamhetsföreträdare inte löneuppräknings för vikarier eller timanställda.

För år 2021 avsattes det 2,0 procent i budget för löneökning. Motsvarande siffra för år 2020 var 2,5 procent.

Pensionsskuld

Löpande pensionsutbetalningar budgeteras centralt och görs utifrån kommunens ansvarsförbindelse, som med nuvarande regelverk redovisas utanför balansräkningen. Vid ingången till 2020 förväntades skulden uppgå till 364 mkr för att vid utgången av 2022 ha sjunkit till 346 mkr. Pensionsutbetalningar ingår budgetprocessen.

Kostnadsutjämningsystem för LSS

Inom Lagen om Stöd och Service för vissa funktionshindrade (LSS) finns ett kostnadsutjämningsystem som är helt skiljt från det ordinarie utjämningsystemet för kommuner. Prognosen för 2020 i LSS-utjämningsystemet visade på att Leksand skulle betala en utjämningsavgift på 31,5 mkr. Denna avgift har enligt uppgift ökat med 3–4 mkr årligen sedan 2014.

Avskrivningar och räntor

Avskrivningar och räntekostnader är något som påverkar resultatet under lång tid framöver och anses vara svåra att påverka på kort sikt. De närmaste åren kommer enligt uppgift avskrivningarna öka med anledning av stora investeringar. Detta tas höjd för i budgetprocessen.

3.2.2 Kommentarer och bedömning – Fördelning av resurser

Utöver mål och budgetdokumentet (där det framgår att budgeten ska baseras på tidigare års händelser, ekonomiska läget i omvärlden och i Leksand, framtida utmaningar för verksamheterna samt för kommunen i stort, politiskt satta mål och vision) samt kommunstyrelsens beslut om en resursfördelningsmodell för grund- och förskolan saknas styrande dokument som fastslår hur kommunen avser hantera fördelningen av kommunens resurser. Ett styrande dokument som fastslår hur kommunen avser att hantera fördelningen av budget inom samtliga verksamhetsområden menar vi med stor sannolikhet ökar legitimiteten och transparensen för budgetprocessen (fördelning av resurser) gentemot den interna tjänsteorganisationen, de förtroendevalda och medborgarna. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att se över möjligheterna att ta fram ett sådant dokument.

Vår bedömning är att det saknas en tydlig koppling mellan kommunfullmäktiges mål och fördelning av resurser i kommunen. Mål och indikatorerna beslutas/ses över efter förvaltningen lämnat ifrån sig tjänstemannaförslaget på kommande års budget. I och med att mål och indikatorer kommer in senare i budgetprocessen menar vi att målen inte kan anses ha en tydlig koppling till resursfördelningen i budgetprocessen.

Vi noterar att det endast tilldelas löneökning för tillsvidareanställd personal samt att uppräknings av budget uppgått till 2,0 – 2,5 procent de senaste två åren. Att jämföra

med exempelvis Kommunals löneökning som år 2021 landade på 3,0 procent. Att inte tilldela faktisk uppräknig av löner till samtlig personal dvs. inte enbart tillsvidareanställda kan ses som ett effektiviseringsbeting.

3.3 Fördelningsgrunder

I kommunens övergripande modell för fördelning av resurser ingår enligt verksamhetsföreträdare justeringar för kända förändringar, beslutade besparingar, tillkommande uppdrag och volymjusteringar.

Verksamhetsföreträdare uppger att det är svårt att justera för volymförändringar i en mindre kommun eftersom de förändring som uppstår till största del är av mindre karaktär. Exempelvis om det slutar två elever i en skolklass kan de inte korrigera för denna förändring på ett lämpligt sätt då grundskolans bemanning korrigeras terminsvis.

I nuvarande fördelningsmodell ges exempelvis ingen automatisk kompensation för pris- och löneökning vilket gjordes förut.

Modellen med volymjusteringar har setts över och en kalibrering sker även bakåt i tiden dvs. hänsyn tas inte bara för ökning, det kan även finnas fog för att justera ner volymer. Om det sker en större kostnadsökning kompenseras detta enligt uppgift separat.

Utbildningssektorn

Generellt beskrivs att utbildningssektorn får justeringar i budgetramen utifrån den demografiska förändringen i respektive åldersklass. Om antalet barn ökar eller minskar korrigeras tilldelad budget i paritet med den demografiska förändringen.

I samband med budgetarbetet inför nästkommande år genomförs det beräkningar av antal barn/elever utifrån SCB-prognos. Dessa beräkningar har enligt uppgift slagit fel under ett antal år, därför görs nu en kalibrering gentemot verkligt antal barn/elever.

Utbildningssektorn kan även kompenseras för tillkommande/ökande kostnader för exempelvis särskilt stöd i grundskolan och interkommunala kostnader inom gymnasieskolans verksamhetsområde. Om det sker förändringar i volymer under året görs ingen avräkning för ökning/minskning av exempelvis elever. För gymnasieskolan justeras volymerna över åren för att minska ryckigheten i planeringsförutsättningar. Inom utbildningssektorns verksamhetsområde fördelas tilldelad budget enligt uppgift till viss del utifrån socioekonomiska faktorer mellan skolorna.

Utbildningssektorn tilldelas budget för år 2022 budget enligt följande fördelningsnycklar;

- Förskola 117 tkr per barn (vilket är nettokostnad per barn exklusive lokalkostnader). Ca 73 procent av antalet barn i förskoleålder.
- Grundskola 83,2 tkr per elev (nettokostnad per elev exklusive lokalkostnader). 100 procent av alla barn/ungdomar i åldern 6–15 år,
- Fritidshem 25,7 tkr per elev (nettokostnad per elev exklusive lokalkostnader). Ca 39 procent av alla barn/ungdomar i åldern 6–15 år.
- Gymnasieskola 122 tkr per elev (nettokostnad exklusive lokalkostnader). 100 procent av samtliga invånare i gymnasieålder.

För lokalvård och kost används nycklar så som lokalyta och antal barn/elever för att tilldela medel.

Kommunstyrelsen beslutade år 2019 om en resursfördelningsmodell för grund-och förskolan.³ Syftet med resursfördelningsmodell är enligt beslutet att bättre kunna leva upp till skollagens krav gällande likvärdighet, och därigenom skapa bättre förutsättningar att uppfylla det kompensatoriska uppdraget. Ytterst syftar resursfördelningsmodellen till att öka målpuppfyllelsen för alla barn och elever i Leksands kommun.

Sociala sektorn

Sociala sektorn får till stor del justeringar i budgetramen utifrån individdata så som den demografiska förändringen i åldrarna 65+ samt det konsumtionsmönster som råder de senaste året inom hemtjänst, särskilt och korttidsboende.

Timmar inom hemtjänsten eller belagda dygn i särskilt boende i respektive åldersgrupp skrivs fram med kommunens senaste befolkningsprognos i ålder och kön. Prognosen förutsätter att den kommande ökade befolkningen har behov av vård i samma utsträckning som nu och att kommunen arbetar på samma sätt i verksamheterna.

Hemtjänsttimmar beräknas med samma timtaxa som finns inom LOV (Lagen om valfrihetssystem). För de särskilda boenden (SÄBO) tas snittpris per boendeplats och bedömning av ytterligare behov inom enskilda SÄBO med i beräkningarna av resurser. Dessa ytterligare behov kan handla om särskilt vårdtunga brukare som kräver extra bemanning eller att det öppnas en demensavdelning med högre personaltäthet. Dock har det enligt verksamhetsföreträdare behövt ske löpande justeringar under åren med anledning av vårdtunga brukare som tillkommit under pågående budgetår. De särskilda boendena har enligt uppgift delvis kunna kompensera för de faktiska behoven och kostnaderna.

3.3.1 Kommentarer och bedömning – Fördelningsgrunder

Utifrån de underlag vi tagit del av inom ramen för denna granskning samt vad som framkommit vid intervju är vår bedömning att de variabler som används för resursfördelning inom utbildningssektorn och den sociala sektorn till stor del är ändamålsenliga. Däremot saknas det en kommunövergripande resursfördelningsmodell som omhändertar samtliga verksamhetsområden i kommunen. Dessutom saknas det en koppling mellan kommunfullmäktiges fastställda mål och fördelning av resurser.

³ KS 2019-05-20 § 62

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens resursfördelningsmodell *inte fullt ut* är ändamålsenlig.

Vi konstaterar att det utöver mål och budgetdokumentet samt kommunstyrelsens beslut om en resursfördelningsmodell för grund- och förskolan saknas styrande dokument som fastslår hur kommunen avser hantera fördelningen av resurser till samtliga verksamheter i Leksands kommun. Ett styrande dokument som fastslår hur kommunen avser att hantera fördelningen av budgeten inom samtliga verksamhetsområden menar vi med stor sannolikhet ökar legitimiteten och transparensen för budgetprocessen (fördelning av resurser) gentemot den interna tjänsteorganisationen, de förtroendevalda och medborgarna.

Vår bedömning är att det inte finns en tydlig koppling mellan kommunfullmäktiges mål och resursfördelningen i kommunen. Mål och indikatorerna beslutas/ses över efter förvaltningen lämnar ifrån sig tjänstemannaförslaget på kommande års budget. I och med att mål och indikatorer kommer in senare i budgetprocessen (efter verksamheterna lämnat budgetförslag med konsekvensanalyser) menar vi att målen inte kan anses ha en tydlig koppling till resursfördelningen i budgetprocessen. Vidare konstaterar vi att den politiska viljan också presenteras sent i budgetprocessen.

Utifrån de underlag vi tagit del av inom ramen för denna granskning samt vad som framkommit vid intervju är vår bedömning att de variabler som används för resursfördelning inom utbildningssektorn och den sociala sektorn till stor del är ändamålsenliga. Däremot saknas det en kommunövergripande resursfördelningsmodell som omhändertar samtliga verksamhetsområden i kommunen.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ta ut riktningen/prioritera inför kommande års budget (avsnitt 3.1),
- se över möjligheten att ta fram styrande dokument som fastslår hur kommunen avser att hantera fördelningen av resurser för samtliga kommunens verksamheter (avsnitt 3.2–3.3),
- se över möjligheterna att ta fram en kommunövergripande resursfördelningsmodell som täcker in samtliga av kommunens verksamhetsområden (avsnitt 3.2–3.3),
- koppla ihop kommunfullmäktiges mål med fördelning av resurser (avsnitt 3.1 - 3.3).



Leksands kommun
Granskning av resursfördelning

2022-02-16

Datum som ovan
KPMG AB

Camilla Strömbäck
Certifierad kommunal revisor

Nils Norqvist
*Certifierad kommunal revisor
och kundansvarig*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.