

Styr med resursfördelningen!

*Idéer för att
utveckla sättet att
fördela resurser
i kommuner*



Styr med resursfördelningen!

*Idéer för att utveckla sättet att
fördela resurser i kommuner*

Upplysningar om rapportens innehåll

lämnas på Sveriges Kommuner och Landsting av

Bengt Klintbo, tel 08-452 76 39

Signild Östgren, tel 08-452 77 45

Niclas Johansson, tel 08-452 77 49

Bo Legerius, tel 08-452 77 34

Beställning av rapporten kan göras direkt på

tel 020-31 32 30, fax 020-31 32 40 eller

från vår hemsida www.skl.se/publikationer

Rapporten kan även laddas hem som
pdf-fil från www.skl.se/publikationer

ISBN: 978-91-7164-258-5

Layout/produktion: Ordförandet AB

Tryck: åtta.45, Stockholm 2007

Förord

Det bör vara tydligt för medborgarna hur den egna kommunen fördelar sina resurser. Om ett geografiskt område eller en viss verksamhet får mer resurser än andra är skälet i regel att t ex andelen pensionärer eller barnfamiljer är större i vissa områden än i andra. Fördelningen av pengar och personal utgår då från statistik och prognoser över befolkningen. Men skillnaderna kan också bero på att de förtroendevalda vill satsa mer eller mindre på vissa grupper, områden eller verksamheter. Det är resultatet av politiska prioriteringar.

Medborgarna ska behandlas likvärdigt om det inte finns sakliga skäl för något annat, enligt kommunallagens likställighetsprincip. Dagens kommuninvånare accepterar heller inte uppenbara orättvisor eller att resurserna fördelas utan klara principer.

Resursfördelningen har också en central roll för ekonomistyrningen, dvs. för förmågan att använda medlen effektivt och med begränsade resurser klara av behov och nå uttalade mål. För kommunerna är det därför viktigt att ha ett fungerande system när man fördelar resurser. Det handlar bland annat om att ha ett bra statistiskt underlag för fördelningen. Det i sin tur är avgörande för att politikerna ska ha en säker grund att stå på när de gör sina prioriteringar.

Vi har samlat erfarenheter från kommuner som aktivt har arbetat med att utveckla sin resursfördelning. Sätten att göra det på är många och syftet här är enbart att ge inspiration och idéer till hur man kan ta sig an uppgiften. Skriften riktar sig främst till ledande politiker och tjänstemän. Fokus är den fördelning i driftbudgeten som sker från fullmäktige ut till de olika nämnderna och verksamheterna.

Skriften har sammanställts av Bengt Klintbo, Signild Östgren, Niclas Johansson och Bo Legerius vid Sveriges Kommuner och Landsting.

Stockholm i oktober 2007

Avdelningen för ekonomi och styrning

Lennart Hansson

Maj-Lis Åkerlund

Innehåll

- 5 Inledning
- 6 Resursfördelningen ska uppfylla flera krav
- 8 Utgångsläget visar nuvarande prioriteringar
- 10 Behovsbedömning är grunden för resursfördelning
- 15 Koppling mål – resurstilldelning viktig men svår
- 16 Politiska prioriteringar avgör resurstilldelningen
- 18 Uppföljning av resurstilldelning viktigt för trovärdigheten
- 19 Styrregler och resursfördelning hänger ihop
- 24 Resursfördelning – viktig del i planeringsprocessen
- 25 Utvecklad resursfördelning får konsekvenser i organisationen
- 26 Tio råd för att utveckla resursfördelningen
- 27 Bilaga – Exempel på resursfördelning i kommuner

Inledning

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/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 är skälet i regel att t ex andelen pensionärer eller barnfamiljer är större i vissa områden än i andra. Fördelningen av pengar och personal utgår då från statistik och prognoser över befolkningen. Men skillnaderna kan också bero på att de förtroendevalda vill satsa mer eller mindre på vissa grupper, områden eller verksamheter. Det är resultatet av politiska prioriteringar. Prioriteringar i samband med resurstilldelning är svåra beslut för förtroendevalda. Därför efterfrågar de allt bättre underlag när krav och behov ökar samtidigt som resurserna är begränsade.

Många kommuner har arbetat aktivt med att utveckla sin resursfördelning och flera andra tycks vara på gång. Ett skäl kan vara kraftiga befolkningsförändringar inom/mellan olika åldersgrupper som tvingar kommuner att omfördela resurser. Ett annat kan vara att öka ansvarstagande och budgethållning i organisationen genom att göra resursfördelningen mer transparent.

I denna skrift lyfter vi fram frågor om resursfördelning som enligt våra erfarenheter är viktiga och som också betonats av de kommuner som vi haft kontakt med. Skriften baseras i stor utsträckning på dessa kontakter. Syftet är att ge idéer till de som avser att utveckla sättet att fördela resurser eller redan är igång. Målgruppen för skriften är primärt ledningen bland politiker och tjänstemän. Skriften fokuserar på den resursfördelning i driftbudgeten som sker från kommunfullmäktige till nämnder (verksamheter). Vår bild är att det ofta finns relativt avancerade former för resursfördelning från nämnder till enheter men på flera håll efterlyses metoder för att utveckla resursfördelningen från fullmäktige. Här återges hur kommunerna på olika sätt lägger olika byggstenar till denna resursfördelning. Vi tror att man som läsare på så vis kan plocka de delar som verkar mest intressanta för den egna kommunen.

Resursfördelningen ska uppfylla flera krav

En **utgångspunkt** för en väl fungerande resursfördelning är att medborgarna ska behandlas likvärdigt om det inte finns sakliga skäl för något annat, enligt kommunallagens likställighetsprincip. Kommuninvånare accepterar heller inte uppenbara orättvisor eller att resurserna fördelas utan klara principer.

Resursfördelningen är också viktig för ekonomistyrningen, dvs. för förmågan att använda medlen effektivt och med begränsade resurser klara av behov och nå uttalade mål. Därför är det väsentligt att resursfördelningen styr i den riktning som de politiska ambitionerna anger. Eftersom det ekonomiska utrymmet är begränsat ställs förtroendevalda inför prioriteringar, vilket i sin tur ställer höga krav på beslutsunderlagen. Begripliga underlag och tydliggjorda synsätt behövs för att olika ansvarsnivåer i organisationen ska ta ansvar för de resurser och de uppdrag som tilldelats. Kraven på en väl fungerande resursfördelning är som synes många och vi har i den här skriften sammanfattat dem i tre delar. För att förtydliga vad som avses med de tre delarna kopplas några viktiga frågor till var och en av dem.

Bidra till god hushållning av resurser (kvalitet och produktivitet)

- Hur hantera kopplingen mellan mål och resursfördelning så att man uppnår avsedda resultat i verksamheten?
- Hur kompenseras förändringar i volymer?
- Hur hanteras oförutsedda händelser i fördelningssystemet?
- Hur klarar resursfördelningen förändringar på längre sikt?
- Hur sker uppföljning av resurstilldelningen?

Underlätta prioriteringar för förtroendevalda

- Är nuvarande resursfördelning rimlig och "rättvis"?
- Vilka underlag behöver förtroendevalda?
- Finns en gemensam befolkningsprognos för kommunen?
- Hur och när kommer de politiska prioriteringarna in?
- Får man valuta för pengarna?

Skapa legitimitet och ansvarskänsla i organisationen

- Hur sker bedömning av behov för olika målgrupper?
- Finns en process som möjliggör samsyn om behoven?
- Är resursfördelningen transparent och begriplig?

I skriften använder vi bland annat dessa frågor som utgångspunkt för att visa hur kommuner väljer att utveckla sin resursfördelning.

Idag är spännvidden stor mellan kommunernas sätt att fördela resurser. Det finns en del kommuner som tar hänsyn till jämförelser med andra kommuner i sin resursfördelning. Andra kommuner fördelar resurser utan att använda en befolkningsprognos. I flera kommuner beräknar man en genomsnittskostnad (t ex per elev) och multiplicerar med antalet i åldersgruppen enligt befolkningsprognosen. I vissa kommuner har man utvecklat en systematisk dialog om behov inom olika områden och för att komma överens om resurstilldelning. Spännvidden tyder på att det finns möjligheter för kommuner att lära av varandra, trots olika förutsättningar i storlek och struktur. Kopplingen mellan mål och resurstilldelning är ett angeläget utvecklingsområde i kommunerna, men berörs endast övergripande i skriften. Det är ett stort och komplext ämne som fordrar ett separat utvecklingsarbete.

Begreppet resursfördelning avser hela processen från politiska handlingsprogram och prioriteringar, framtagande av underlag, politiska beslut samt uppföljning av resurstilldelning. En betydande del i processen är underlagen med beräkningar av resursbehov som besluten utgår från. Avgörande för den slutliga resurstilldelningen är givetvis politiska ställningstaganden. Det kan även röra sig om prioriteringar som inte kan inrymmas i konkreta underlag, utan utgår från politiska bedömningar och ambitioner.

Resursfördelningen i en kommun kan liknas vid ett pussel där syftet är att med olika pusselbitar skapa en helhetsbild av vilka metoder och faktorer som avgör resurstilldelningen. Pusselbitar kan t ex vara att man använder en aktuell befolkningsprognos, jämförelser med andra kommuner, hur man kompenserar för volymförändringar inom bland annat grundskolan och hur man följer upp resurstilldelningen. I den här rapporten ger vi några tips om hur man kan arbeta med att lägga pusslet utifrån de olika förutsättningar man har i kommunerna.

Utgångsläget visar nuvarande prioriteringar

Om kommunen står i begrepp att utveckla sin resursfördelning kanske den mest naturliga frågan att ställa sig inledningsvis är om den befintliga fördelningen av resurser ligger rätt. Är fördelningen ”rättvis” idag? Avspeglas de politiska intentionerna i resursfördelningen? Visar analyser av bokslut, måluppfyllelse och nyckeltal att resurserna är godtagbart fördelade? Följer förändringen i resurstilldelning mellan åren befolkningsförändringen inom respektive åldersgrupp? Hur mycket kostar t ex en grundskoleplats jämfört med andra kommuner? Detta är några av de frågor som hamnar i fokus om man vill veta nuläget.

Jämförelser och medborgarbedömningar är vägledande

Ett allt vanligare sätt att positionera sig är att jämföra sig med andra kommuner. Man jämför sig ofta med näraliggande kommuner och/eller kommuner med liknande struktur. Mått på struktur inom barnomsorgen kan vara andel barn i kommunen, geografisk täthet etc. Till hjälp finns internetbaserade hjälpmedel, t ex Webor.se och Skolverkets databas. Jämförelserna kan avse kostnad per elev, lärartäthet, betyg i årskurs 9 etc. Jämförelser med andra är ett signalsystem som underlättar analys och styrning. Det kan visserligen finnas invändningar p g a oklarheter om vad som exakt ingår i olika nyckeltal, vilket kan försvåra acceptansen för jämförelser som styrinstrument. Å andra sidan är ambitionen att hitta stora avvikelser i resursanvändningen jämfört med andra kommuner ett syfte som brukar engagera organisationen. Resursfördelningen är ju i hög grad ett nollsummespel där en relativt stor resurstilldelning till ett verksamhetsområde får konsekvenser för andra områden. Jämförelser ger också förtroendevalda ett vidgat perspektiv på hur olika verksamhetsområden prioriteras i den egna kommunen.

För verksamheterna barnomsorg, grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg samt individ- och familjeomsorg kan kommunens kostnad också jämföras med den sk standardkostnaden i utjämningsystemet. Standardkostnaden är den kostnad kommunen skulle ha med genomsnittlig ambitions- och effektivitetsnivå för landets kommuner, givet kommunens strukturella förutsättningar. Kommunen kan självfallet välja en högre eller lägre ambitionsnivå än genomsnittet och därmed kan naturligtvis kommunens kostnad bli högre respektive lägre än standardkostnaden. Syftet med jämförelsen är inte att anpassa kostnaden till standardkostnaden, utan att granska kommunens faktiska prioriteringar och resurstilldelning till olika verksamheter.

Medborgarnas och brukarnas bedömning av hur väl respektive verksamhet fungerar är också ett sätt att värdera om resurserna fördelats rätt. Detta kan ske i systematiska former via enkätundersökningar, fokusgrupper, medborgarpaneler etc.

De analyser av ekonomi och verksamhet som sker i samband med årsredovisningen är vanliga och ingår i bedömningen av om resurserna ligger rätt. Där ingår också utvärdering av måluppfyllelse och nyckeltal för verksamheten. Det ger möjlighet att värdera vad som gjorts för förbrukade medel och vad som behövs kommande år.

Behovsbedömning är grunden för resursfördelning

I centrum för resursfördelningen står den behovsbedömning för olika målgrupper som är möjlig. Underlag med behovsbedömningar efterfrågas av förtroendevalda och ser olika ut i olika kommuner. Inom flera områden är behovsbedömningen inte alltid möjlig i den utsträckning som man önskar. Ett område är handikappomsorgen där det idag är svårt att hitta tillfredsställande sätt att uppskatta framtida behov av resurser. I de kommuner där man funderar på att tydliggöra målgruppernas resursbehov kan det vara lämpligt att börja med ett förhållandevis enkelt område, som grundskola eller barnomsorg, och stegvis utöka med gymnasieskola, äldreomsorg, handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg.

Befolkningsprognosen viktigast vid bedömning av behov

Det är mycket väsentligt att vara ense om vad man ska utgå ifrån. Om hela kommunorganisationen utgår från en gemensamt accepterad befolkningsprognos ökar chansen att den får vara styrande för bedömning av kommande behov och resursfördelning. Befolkningsprognosen är ett minimikrav på underlag vid resursfördelning och bör revideras varje år för att vara aktuell. Förändringar i bebyggelse, in- och utflyttning m m måste finnas med för att tilltron till prognosen ska vara stor. Andra kunskaper är också värdefulla. Om man t ex har kännedom om att många äldre säljer sina villor i ett område, kan man sannolikt räkna med att en hel del barnfamiljer flyttar in, vilket ökar behovet av t ex barnomsorg.

Av förändringar i åldersgrupperna kan man utläsa vad som händer med behoven. Exempel på detta kan vara platser på äldreboenden under de närmaste åren, om det behövs fler platser i gymnasieskolan och om antalet grundskoleelever minskar. På så sätt blir befolkningsutvecklingen en nödvändig del av styrningen. Det är särskilt viktigt just nu och några år framöver då elevkullarna minskar drastiskt i grundskolan och ökar i gymnasieskolan.

Befolkningsprognos behövs för att klara omfördelning av resurser

Det är normalt sett besvärligt att omfördela resurser mellan olika kommunala verksamheter. Det beror bl a på att det är svårt att minska kostnaderna proportionellt mot volyminskningsarna. Omfördelningen kompliceras också bland annat av att personalen har långa uppsägningstider och att det tar tid att avveckla övertaliga lokaler. Men om kommunen ska klara sitt uppdrag och sin ekonomi måste beslut om omfördelning fattas. Om befolkningsprognosen får högre status kan den göra resursomfördelningen i kommunen enklare. Den blir ett pedagogiskt

instrument för att med tydlighet visa när medel måste omfördelas – både vid ökning och minskning inom olika åldersgrupper.

Att beräkna behov utifrån befolkningsprognosen är emellertid ett arbete som tar tid att utveckla och man måste vara överens, så att omfördelningen av resurser stämmer med väntade befolkningsförändringar. För att befolkningsprognosen ska vara ett ändamålsenligt hjälpmedel för att styra resurser till områden med de största behoven fordras också att kommunen agerar långsiktigt. Beslut om omfördelning måste tas i ett tidigt skede så att verksamheten ges tid att göra nödvändiga anpassningar. Långsiktigheten fordrar tydlighet om att ramar i en treårig flerårsplan är bindande och kanske till och med att en flerårsbudget fastställs.

Behovsbedömning fordrar kunskaper om efterfrågan

Befolkningsprognosen är det mest betydelsefulla underlaget för att bedöma behov vid resursfördelning till individuella tjänster. Exempel på dessa är förskola, grundskola, gymnasieskola, hemtjänst och omsorg i äldreboende. En aktiv användning av befolkningsprognosen innebär att analysera förändringar per åldersgrupp, särskilt bland barn 0–19 år och äldre från 65 år. Dessa grupper påverkar planering och resursfördelning mest i kommunen. Detta underlättas av att barnfamiljer och äldre är de minst flyttningsbenägna.

Inom alla åldersgrupper utom 6–16 år – där nästan samtliga går i grundskolan – krävs ytterligare kunskaper än befolkningsprognosen för att bedöma behov. Det innebär att inom t ex barnomsorgen är det ytterst föräldrarnas benägenhet att välja omsorg för sitt barn som avgör behovet, inte antalet barn i åldersgruppen. Fluktuationer i barnafödande och snabba förändringar i kösituationen påverkar på ett avgörande sätt behovsbedömningen. Detta medför en osäkerhet vid planering när kommunerna varken vill planera för överkapacitet eller för långa väntetider.

Olika sätt att använda befolkningsprognosen

Befolkningsprognosen används på olika sätt i kommunerna. Somliga har prognosen som ett avstämningsinstrument vid samtal om resurstilldelning. Andra använder den för att beräkna framtida resursbehov för olika åldersgrupper. Ibland görs detta på en relativt detaljerad nivå, t ex utifrån vårdtyngdskostnader per åldersgrupp bland äldre eller kostnad per elev utifrån timplanen för respektive årskurs.

I **Karlstads kommun** arbetar man med befolkningsprognosen som utgångspunkt för resursfördelning inom förskola, skolbarnsomsorg, grund- och gymnasieskola samt äldreomsorgen. Detta omfattar drygt 60 procent av kommunens nettokostnader. Ramarna byggs upp utifrån nuvarande ramar. Till detta läggs en demografimodell för respektive verksamhetsområde samt pris- och löneuppräknings. Slutligen kommer prioriteringarna från de förtroendevalda. Se bilaga 1 för en mer utförlig beskrivning av resursfördelning i Karlstads kommun inom äldreomsorgen.

I **Oxelösunds kommun** är förändringar i befolkningsprognosen grunden när fullmäktige fördelar resurser till bl a grundskolan. För att öka kunskaperna om det faktiska resursbehovet inom grundskolan ges eleverna en vikt utifrån resursåtgången enligt timplanen för respektive skolår. Detta resulterar i en beräknad kostnad per elev. Det innebär att mer resurser fördelas till skolor som har undervisning i åldersgrupper där timplanen anger fler undervisningstimmar. Se bilaga 1 för en mer utförlig beskrivning av resursfördelning inom grundskolan i Oxelösunds kommun.

Nacka och Järfälla är exempel på kommuner som utvecklat ett system för resursfördelning till kärnverksamheterna som innebär att befolkningsförändringar och andra förändringar i målgrupper får ett direkt genomslag i resurstilldelning. I **Nacka kommun** fastställs checkbelopp i budgeten för äldreomsorg, handikappomsorg, barnomsorg och skola. Checkbeloppen uppräknas i budgetdirektiven med angivna procenttal för löner och priser och fördelningen av resurserna sker utifrån en kundvalsmodell.

I **Järfälla kommun** tas också beslut i budgeten om peng för verksamheterna barnomsorg och skola och inom äldre- och handikappomsorgen en timpeng för hemtjänst, ledsagning och avlösarservice. Kommunen har kundval för individuella tjänster. Se bilaga 1 för en mer utförlig beskrivning av resursfördelning inom barnomsorgen i Järfälla kommun.

Olika kompensation vid volymförändringar

En besvärlig fråga vid volymförändringar utifrån befolkningsprognosen är hur stor kompensationen ska vara vid ökning respektive minskning av t ex antalet barn i grundskoleåldern. När antalet grundskoleelever minskar kan man inte tillräckligt snabbt minska antalet lärare och lokalkostnaderna proportionellt. Med samma logik ökar normalt inte behovet av lärare och lokaler i samma takt som en ökning av antalet elever, åtminstone inte på kort sikt. Därför behövs kanske inte heller kompensation som motsvarar en genomsnittskostnad för en elev. Även om man klarar anpassningen verksamhetsmässigt kan det således vara svårare att på kort sikt vara kostnadseffektiv i lokalanvändningen.

Kompensationen tycks ligga på mellan 50–100 procent av genomsnittsansättningen. En ganska stor spännvidd med andra ord. En kompensation med 100 procent vid volymökning kan innebära att nämnden lägger upp en buffert som ska klara av en kommande utbyggnad av t ex antalet platser i äldreboende. Ett alternativ till en fast procentuell kompensation är att lämna kompensation i intervaller vid ökning eller minskning av volymer. Det innebär att volymförändringar slår igenom i resurstilldelning först när volymen ökat eller minskat till en viss nivå. Kompensation vid volymförändringar fordrar en lite närmare analys inom respektive verksamhetsområde för att ta ställning till hur stor kompensation som är rimlig.

Vid volymförändringar finns också behov av att förändra de gemensamma kostnaderna, ofta av administrativ karaktär. De påverkas av en minskad eller ökad målgrupp och behöver så långt möjligt dimensioneras utifrån nya förutsättningar.

Börja utvecklingsarbetet med ett enkelt område

Det finns sålunda många frågor kring hur man använder befolkningsprognosen på bästa sätt. Vi har noterat att kommuner som börjat använda befolkningsprognosen mer aktivt inte försökt lösa alla frågor samtidigt utan hanterar dem löpande och gärna de lättaste frågorna först. Den enklaste verksamheten att börja med kan t ex vara grundskolan där 99–100 procent av antalet barn i åldersgrupperna deltar i verksamheten. Stor kännedom finns således om antalet elever som ska delta i undervisningen. Förekomsten av fristående skolor kan fordra ytterligare förfining av beräkningsmodellen för att också få konkurrensneutralitet mellan externa och interna utförare. Resurserna till förskola och skolbarnsomsorg kan också utgå från befolkningsprognosen men behöver också stämmas av mot behovet av platser dvs föräldrarnas efterfrågan av plats. För gymnasieskolan kan ersättningen beräknas för de program som eleverna efterfrågar. Även här kan behovet behöva stämmas av mot förändringar i elevernas val, trender och tendenser.

Om man på fullmäktigenivå vill koppla en styckkostnad eller "prislapp" till befolkningsprognosen kan det vara lättare för ett barn i barnomsorgen eller en elev i skolan än inom handikappomsorgen och äldreomsorgen. En prislapp inom barnomsorgen och skolan innebär dock att man måste vara överens om vad som ingår i beräkningen av prislappen för t ex ett förskolebarn eller en elev. Hur hanteras t ex lokalkostnader, merkostnader för barn i behov av särskilt stöd, modersmålsundervisning, svenska som andra språk, administrativ personal och kostnaden för nämndens verksamhet. Detta blir mer aktuellt ju större andel externa utförare som finns i verksamheten. Har man externa utförare av verksamheten måste man också beräkna vad central administration genererar för prislapp att lägga på toppen av priset.

Olika sätt att behovsbedöma kollektiva tjänster

Till skillnad från individuella tjänster vänder sig kollektiva tjänster till samtliga medborgare. Exempel är gator och vägar, kultur och fritidsverksamhet. Därför används den totala befolkningsutvecklingen ofta som en allmän indikator på ett växande eller minskande behov. För vissa kollektiva tjänster finns emellertid större möjligheter att beräkna resursåtgång, där det finns ett samband mellan servicenivå och väntad resursåtgång. Detta avser t ex väghållning, där kalkyler på beräknade kostnader kan upprättas utifrån olika servicenivåer. Ett annat exempel är kostnadsberäkningar för park- och grönområden som kan grunda sig på olika skötselnivåer. För större infrastrukturfrågor finns planer som måste inarbetas i budgetprocessen.

Inom andra områden används faktorer med mindre kostnadskoppling. För fritids- och kulturområdet (t ex bibliotek) kan en prognos över antalet besök utgöra ett underlag. För fritidsgårdar kan ungdomar i åldern 7–18 år vara en relevant målgrupp. Den bild vi fått är att dialogen används i större omfattning när det

gäller att behovsbedöma gemensamma tjänster än individuella tjänster pga svårigheter att hitta relevanta underlag.

Omvärldsförändringar påverkar behovsbedömningen

I behovsbedömningen är det viktigt att fånga och analysera omvärldsförändringar. En del är förändringar i lagstiftning som mer eller mindre direkt påverkar kommunens åtagande. Exempel från de senaste åren är lagstiftning om maxtaxor och skärpt lagstiftning för funktionshindrade. En annan del är de statliga myndigheternas påverkan som sker indirekt via deras mål och direktiv. Ett exempel är Vägverkets Nollvision i trafiken. En tredje del i omvärldsanalysen kan vara konjunkturutvecklingen som påverkar kommunen i flera avseende, t ex arbetslöshet, utbetalning av kontantstöd etc.

Prisuppräknings påverkar resurstilldelning

Vid resurstilldelning räcker det inte att ha en uppfattning om volymförändringar utan det behövs också en bedömning av löne- och prisutvecklingen. Då bör man ta hänsyn till att en del verksamheter har en större löneandel än andra. Det är inte heller självklart att kostnads- och prisökningen är lika inom samtliga verksamhetsområden. Kostnadsposter som tydligt avviker från en generell prisuppräkning hanteras separat i en del kommuner. Dessa poster påverkar resursåtgången markant och för att öka trovärdigheten och transparensen vid resursfördelningen används separata bedömningar. Exempel de senaste åren har varit ersättning till personliga assistenter, institutionsplaceringar, interkommunal ersättning inom gymnasieskolan samt köp av verksamhet externt. En full kompensation för sådana kostnadsökningar innebär att alla nämnder/verksamheter "ligger lika" inför behov av prioriteringar och eventuella kostnadsminskningar.

Koppling mål – resurstilldelning viktig men svår

Som nämnts i inledningen innebär resursfördelningen en översättning av det samlade uppdraget i pengatilldelning. Det innebär i sin tur att kopplingen mellan rimlig ambitionsnivå – ofta i form av mål – och resursbehov är väsentlig för trovärdigheten. Samtidigt är detta ingen lätt uppgift. Enligt forskningen finns inte heller något belegg för att mer resurser automatiskt leder till högre kvalitet. Istället är arbetsmetoderna, kompetensen, arbetsorganisationen etc viktiga påverkansfaktorer. Det betyder inte att resursinsatsen inte spelar roll för kvaliteten. Sambandet varierar mellan olika verksamhetsområden beroende på innehållet i verksamheten. Inom det tekniska området leder mer resurser till vinterväghållning med mycket stor sannolikhet till bättre framkomlighet på vägarna. Inom skolan kan mer resurser resultera i högre kunskaper men sannolikt är arbetsmetodik och pedagogik mer avgörande faktorer. Intressant är kanske därför att mer systematiskt analysera vilken kvalitet och vilka mål som i hög grad påverkas av mer resurser och vilka som i mindre grad gör det.

Ett annat angreppssätt är att använda attitydundersökningar bland medborgare/brukare för att värdera kvalitetsnivåer och koppla detta till resursförbrukning. Dessutom finns möjligheter till jämförelser med andra kommuner om man genomför liknande undersökningar i kommunerna.

Ett allt vanligare inslag i kommuner är utfästelser i form av garantier, deklARATIONER etc för olika verksamhetsområden, för att klargöra vad medborgaren kan förvänta sig. För att utfästelser ska bli trovärdiga fordras sannolikt att arbetssätten är dokumenterade och tydliggjorda. Med sådana förutsättningar blir det möjligt att bedöma resursåtgång för att leva upp till utfästelserna. En sådan ”prissättning” av olika delar i en utfästelse kan vara ett sätt att närma sig kopplingen mellan mål och resurser.

Politiska prioriteringar avgör resurstilldelningen

Med olika underlag som grund återstår de politiska prioriteringarna. Dessa avgör slutligt resurstilldelningen och tycks ha olika innebörd och används på olika sätt i planeringsprocessen i kommunerna.

Gräns mellan beräkningsunderlag och politiska prioriteringar

Ofta anges att politiska prioriteringar omfattar alla delar vid resursfördelning. En närmare analys kan leda till att det finns anledning att tydligare särskilja vad som kan betraktas som politiska prioriteringar och vad som mer har karaktären av statistiska och ekonomiska beräkningsunderlag. För de förtroendevalda kan det underlätta att fokusera på de delar där den politiska värderingen och prioriteringen är nödvändig medan andra delar får betraktas som mer givna av faktiska förändringar. En tänkbar uppdelning mellan beräkningsunderlag och politiska prioriteringar kan se ut på följande sätt.

Beräkningsunderlag

- Befolkningsprognos och andra volymförändringar
- Antagande om en generell prisuppräkning
- Faktiska kostnader (index) för särskilda kostnadsposter
- Årseffekter i kostnader av tidigare beslutade verksamhetsförändringar

Politiska prioriteringar

- Produktivitetskrav för respektive verksamhetsområde
- Förändrade ambitioner utifrån politisk plattform/handlingsprogram
- Lönenivåer utifrån lokal lönebildning avseende olika yrkesgrupper

Det är inte en helt tydlig skiljelinje mellan beräkningsunderlag och politiska prioriteringar. Ett exempel är befolkningsprognosen som även innehåller en viss grad av bedömning av förutsättningar (t ex inflyttning) men i grunden utgör ett hjälpmedel baserat på statistiskt underlag. Viktigt är dock att fundera på och resonera om vilka delar som hör till beräkningsunderlag respektive politiska prioriteringar och samsas om detta.

I **Umeå kommun** används begreppet resursberäkningsmodell. Modellen gör inte anspråk på att ge förslag till hur resurserna ska fördelas utan är ett informationsunderlag och hjälpmedel för politikerna vid prioritering. Modellen bygger på statistik och beräkningar och är ett underlag när politiken gör sina värderingar av hur resurserna ska fördelas mellan nämnderna. Se bilaga 1 för en mer utförlig beskrivning av resursfördelning i Umeå kommun.

De politiska prioriteringarna hanteras olika

Prioriteringar och beslut om resurstilldelning är förmodligen ett av de svåraste besluten för förtroendevalda. Därför är det väsentligt att den politiska värderingen tydligt framträder. Vår bild är att kommunerna arbetar olika med hur och när förtroendevalda gör sin prioritering. Här återges några exempel.

- **Politisk pott.** Ett ekonomiskt utrymme skapas för att förtroendevalda ska ges särskild tilldelning utifrån t ex politiska handlingsprogram i en s k politisk pott.
- **Prioriteringar i fullmäktige.** Det finns exempel där budgetprocessen inleds med att fullmäktigeledamöterna individuellt anger vilka områden man vill förstärka ekonomiskt och vilka som ska få mindre resurser.
- **Prioriteringar utifrån beräkningsunderlag.** Ett annat exempel är att som ett sista steg i en resursberäkning utifrån jämförelser, volymförändringar etc anger de politiska prioriteringarnas konsekvenser för resurstilldelningen.
- **%-förändring i prislappen.** I en kommun med prislappar kan de politiska prioriteringarna bestå av att ange nivån på en procentuell ökning eller minskning för olika områden. Det innebär att ambitionsökningar/besparingar ingår i prissättningen. I nästa steg utmynnar detta i en förändrad ersättning till nämnder/verksamheter.

Uppföljning av resurstilldelning viktigt för trovärdigheten

En nödvändig del i resursfördelningen är att den följs upp. På en totalnivå sker det genom uppföljning av budgeten för nämnder/enheter. Men det är också angeläget att följa upp om man utfört det uppdrag man tilldelats. Har verksamheten genomförts i den omfattning som resursfördelningen bygger på? Stämmer antalet elever i grundskolan med befolkningsprognosen? Har förskoleverksamheten bedrivits i den omfattning som planeringen och resurstilldelningen förutsätter? Har kultur- och fritidsverksamheten varit tillgänglig i den omfattning som planerats?

Uppföljningen medför att trovärdigheten ökar och fördelningsgrunderna görs tydliga och går att försvara. Många kommuner har en teknisk avräkning för prestationer och en parallell dialog kring kvaliteten i verksamheten. Det görs lite olika beroende på om resurstilldelningen till ett verksamhetsområde bygger på volymberäkningar eller inte. Inom områden där volymuppräknings inte styr resursfördelningen måste uppföljningen bygga på andra bedömningar.

Avräkningen kring resurstilldelningen sker med olika frekvens i kommunerna. Frekvensen beror på verksamhetens art men också på kommunens styrregler och rutiner. För fullmäktige räcker det ofta att det sker en avräkning vid årsslutet medan det på nämndnivå kan behövas en tätare avstämning.

Konsekvenserna av en avräkning och påverkan på resursöverföring kan illustreras med följande exempel: En barn- och utbildningsnämnd som tilldelats x kronor för y antal barn i åldersgruppen 1–3 år måste vid avräkningstillfället uppge hur många barn i åldersgruppen som verksamhet bedrivits för. Är antalet barn fler erhåller nämnden i bokslutet kompensation för detta och är antalet barn färre lämnar nämnden tillbaka överskjutande belopp.

Styrregler och resursfördelning hänger ihop

Olika roller för central respektive lokal resursfördelning

En resursfördelning som hänger ihop från fullmäktige till enhetsnivå kan få stor trovärdighet i organisationen. Tydligheten kring vad som ska uppnås med tilldelade medel blir större och underlättar uppföljning av hur resurserna använts för att uppnå fastställda mål. Trots detta har det centrala respektive lokala perspektivet olika roller i resursfördelningen. Nämnden med det lokala perspektivet har naturligtvis kunskaper om behov hos olika målgrupper som kommunstyrelsen/fullmäktige inte kan förväntas ha. Det betyder i praktiken att resursfördelning från fullmäktige till en utbildningsnämnd främst hanterar förändringar i åldersgrupper medan utbildningsnämndens resurstilldelning även kan omfatta en mer detaljerad fördelning, t ex utifrån behov av särskilt stöd till elever. Inom barnomsorg, skola och äldreomsorg har många kommuner på nämndnivå beräknat någon form av ersättning per barn/elev/hemtjänsttimme/vårdnivå etc. Det är inte självklart att samma system ska omsättas till fullmäktigenivå utan att en mer generell beräkning kan vidtas på den nivån.

Stort behov av långsiktighet

Långsiktighet är alltid viktigt för en väl fungerande resursfördelning. Ett långt tidsperspektiv gör det möjligt att se vad som väntar "runt hörnet", dvs efter planperiodens utgång. Den som nu anlägger ett fem- till tioårigt perspektiv ser att stora demografiska förändringar väntar om några år. Dessa kommer att leda till förskjutningar inom och mellan åldersgrupper, vilket påverkar strukturerna inom verksamheterna. Samtidigt förutses positiva ekonomiska resultat i många kommuner de närmaste åren, vilket medger en långsiktig planering av de strukturella förändringar som den demografiska utvecklingen kräver.

För att verksamheten i tid ska kunna anpassas till förändringar i t ex olika åldersgrupper behövs en tidig omställning i resurstilldelning. Ibland fordras till och med åtgärder redan innan resurserna omfördelas. I detta ingår t ex beslut om strukturella förändringar som skolnedläggningar, utbyggnad av äldreboenden etc. Beslut om skolnedläggningar är normalt mycket komplicerade och svårhanterade processer. Då räcker det inte med ett ettårsperspektiv i budgeten.

För att öka långsiktigheten och tydligheten om strukturella åtgärder av den arten har flera kommuner beslutat om ett prioriteringstal inom skolområdet. Det ang-

er gränser för antalet elever per skola innan nedläggning sker. Det ger berörda en beredskap inför eventuell nedläggning och en tydlighet till föräldrar om en gräns för att kunna bedriva en tillfredsställande pedagogisk verksamhet. Denna gräns kan variera mellan kommuner beroende på geografiska och strukturella förhållanden. Ett intervall på mellan 50 och 300 elever per skola har framkommit i våra kontakter med kommuner.

Dialog och transparens viktigt för ansvarstagande

En samstämmig bild framträder av att dialog och pedagogik är betydelsefullt för en ändamålsenlig resursfördelning. Ansvarstagandet för att utföra uppdraget ökar om principerna för fördelningen för tilldelade medel är väl kända. Utrymme bör sålunda skapas så att förtroendevalda och tjänstemän kan delta i samtal om hur och varför resurserna behöver fördelas på ett visst sätt, eftersom behoven är stora inom samtliga områden. Samtalen ökar också möjligheterna att se sin del i helheten för att fullgöra de samlade åtagandena gentemot medborgarna. I detta ligger dessutom att tjänstemän och förtroendevalda ska kunna förmedla en begriplig pedagogisk bild till anställda och medborgare av skälen till den resurstilldelning som beslutas.

Transparensen är också väsentlig för att skapa ansvarstagande. Det innebär att göra så mycket som möjligt synligt och begripligt. Transparensen är med andra ord en viktig del av spelreglerna. En fullständig transparens underlättar också för alla berörda att förklara och försvara en beslutad resurstilldelning. En väsentlig del i tydligheten och transparensen är att låta fördelningsprinciperna få genomslag under verksamhetsåret. Det innebär till exempel att vara mycket restriktiv med tilläggsanslag och ha tydliga regler för när de ska tillämpas och inte. Om kommunen gör avräkning mot faktisk volym i slutet av året blir dessutom behovet av tilläggsanslag än mer begränsat. Ett sådant förfarande ökar resursfördelningens styrförmåga och trovärdighet inför kommande år. Att hantera tilläggsanslag tar också kraft från organisationen och kan ge felaktiga förhoppningar om mer pengar alternativt en slappare resursfördelning.

I **Sunne kommun** är dialogen avgörande vid resursfördelningen. Detta härrör sig från slutet av 90-talet när kommunen redovisade ett negativt ekonomiskt resultat på nästan 25 mkr (cirka x kronor på skatten). Då bestämdes att dialogen skulle användas för att nå ut till alla anställda och engagera förtroendevalda. När resursfördelningen står på dagordningen samlas kommunstyrelsens arbetsutskott, nämndspresidierna, förvaltningscheferna, personalchefen, ekonomer och partiföreträdare som inte är representerade i presidierna (totalt cirka 25 personer). Vid dessa samtal finns befolkningsprognosen med som bakgrundsdata även om någon beräkningsmodell inte används. I bakgrunden finns också jämförelser av nyckeltal med Arvika och Karlstad.

En viktig del i resursfördelningen är att man kopplar löneöversynen till budgetprocessen. Det innebär till exempel att lönerörelsen är färdig den 1 mars. I det lönepolitiska programmet anges prioriteringar för olika yrkesgrupper som påverkar resursfördelningen till olika nämnder.

Konkurrensneutral resursberäkning en förutsättning för upphandling och fritt val

Principer för beräkning av kostnader blir aktuella i kommuner som upphandlar verksamhet eller har fritt val av externa eller interna utförare för medborgarna. Principerna innebär att kostnaderna måste beräknas på ett konkurrensneutralt sätt. Vid upphandlingar är det väsentligt för att kunna nollställa inkomna anbud och göra bedömningar av vilket anbud som är billigast och dyrast. I nästa skede behövs konkurrensneutrala beräkningar för att ersätta en extern eller intern utförare till rätt belopp.

Många kommuner har idag fritt val (eller kundval) i verksamheterna barnomsorg, skola, äldre- och handikappomsorg. Intresset tycks också öka bland andra kommuner. Traditionellt har fritt val förekommit inom barnomsorgen där det funnits alternativ att välja bland i ett geografiskt område. Huvudsyftet med att införa fritt val är att öka brukarnas möjligheter att påverka den service eller den tjänst man har rätt att erhålla från kommunen. Påverkan sker genom att brukaren väljer den enhet han/hon önskar utnyttja. Detta leder till att resurser direkt tilldelas enheten och kommunen behöver utveckla ersättningsformer, informationsinsatser etc.

När verksamhet upphandlas eller om det är fritt val i en verksamhet ökar också fokuseringen på innehållet i ersättningen för tjänsten. Detta i sin tur ställer krav på kommunerna att – om inte fullt ut så tankemässigt – organisera arbetsuppgifter i myndighetsfrågor och utförarfrågor. Ska ett resursfördelningssystem vara konkurrensneutralt, som t ex skollagen uttrycker det, måste bidraget till en extern utförare fördelas på samma grunder som till de kommunala skolorna.

Oförutsedda händelser förutsätter bufferttänkande

Oavsett hur stor möda som läggs ner på behovsbedömningar och intäktsprognoser kommer händelser som ingen kunnat förutse att inträffa. Befolkningsprognosen kommer inte att slå in exakt, skatteintäkterna eller pris- och löneökningarna blir inte heller precis de som man räknat med i budgeten. Men framförallt finns det verksamheter där utvecklingen är mycket svårbedömd. Hur antalet personer med olika LSS-insatser utvecklas eller hur många barn och ungdomar som socialtjänsten måste placera nästa år är närmast omöjligt att förutse.

I teorin skulle oförutsedda händelser lika väl kunna leda till lägre som till högre kostnader än beräknat. I praktiken är det dock de oförutsedda kostnadsökningarna som dominerar. Därför bör inte allt verksamhetsutrymme in-tecknas redan i budgetramarna. Utan någon sorts buffert i budgeten leder oförutsedda kostnadsökningar i en verksamhet till motsvarande neddragningar på andra områden om budgeten ska hållas. Ett problem är att någon eller några verksamheter måste genomföra besparingar med mycket kort varsel. Ett annat är att den faktiska resursfördelningen mellan verksamheterna inte blir som det var tänkt. Oftast är det verksamhet inom den nämnd som drabbats av oförutsedda kostnadsökningar som får ta smällen.

Det finns olika sätt att hantera problemet med oförutsedda kostnadsökningar. En del kommuner menar att man delvis tar hänsyn till osäkra förutsättningar genom att budgetera för ett rejält överskott, andra genom att budgeten baseras på en försiktig intäktsprognos. Det finns också kommuner som mer uttalat använder sig av buffertar.

Det är viktigt att kommunens mål för det ekonomiska resultatet inte ses som en buffert för oförutsedda händelser. Målet har en koppling till god ekonomisk hushållning och ska uppnås även om oförutsedda kostnadsökningar uppstår.

Buffertar fordrar tydlighet om att de endast ska användas om oförutsedda händelser inträffar, dvs de är ingen allmän "mjölkko" om man har problem att klara budgeten i verksamheterna. Det är sålunda ytterst viktigt att det inte finns felaktiga förväntningar i organisationen om buffertens funktion. Ett sådant synsätt kan ta lite tid att etablera, beroende på hur tydlig ledningen bland politiker och tjänstemän på olika nivåer är.

Buffertar kan finnas såväl på central nivå som på nämndnivå. Större oförutsedda kostnadsökningar hanteras bäst med centrala buffertar. Nämndbuffertar har fördelen att besluten om resurstilldelning hamnar närmare verksamheten där det finns bättre förutsättningar att bedöma oförutsedda kostnader. Det finns exempel på kommuner som har buffertar både på central nivå och på nämndnivå. Användningen av bufferten på nämndnivå kan då omfattas av olika regelverk, t ex att bufferten inte får användas till nivåhöjande kostnader.

En buffert är extra viktig för nämnder där det på förhand är särskilt svårt att bedöma verksamhetens omfattning. Individ och familjeomsorg samt LSS-verksamhet är exempel på sådan svårplanerad verksamhet. För verksamheter där behoven inte förändras lika mycket mellan åren är buffertar inte lika viktiga.

Resultatöverföring mellan åren

Regler om hur nämnder/enheter ska få behålla sina ekonomiska över- eller underskott är en het fråga i många kommuner. Det finns en stor insikt om att det stärker ansvaret för tilldelat uppdrag och resurser. Många har prövat med fullständigt ansvar för över-underskott. Andra kommuner har regler som innebär att nämnder/enheter får behålla en viss procentuell andel av över-underskottet (t ex 75 procent). Den senare varianten kan bero på att nämnder/enheter med tidigare stora underskott ökar sina underskott utan att kunna balansera resultatet medan andra verksamheter kontinuerligt ökar sina överskott. Delvis beror det på hur svårt det är att budgetera för ett verksamhetsområde, dvs vilka oförutsedda händelser som kan inträffa under året. Frågor kring resultatöverföring mellan åren innehåller för många komplicerade frågeställningar för att kunna inrymmas inom ramen för den här rapporten.

Resursfördelning – viktig del i planeringsprocessen

En väl fungerande resursfördelning bygger ofta på att planeringsprocessen anpassats och utvecklats. Vi har noterat följande delar i planeringsprocessen som väsentliga för resursfördelning:

Gemensam plattform. Ledningen bland förtroendevalda och tjänstemän träffas en eller flera gånger för att gemensamt byta bilder och nå en gemensam bild av utgångsläget för kommunen. Det omfattar både ekonomi och verksamhet och blir en plattform inför kommande prioriteringar.

Förplanering. Genom tidiga diskussioner mellan ledningen bland politiker och tjänstemän om behov av strukturella förändringar kan frågor om resursfördelning få en större långsiktighet och tydlighet.

Samordning med löneprocessen. En kostnadspost som är viktig vid tilldelningen av resurser är löneuppräkningsarna. Lönekostnaderna står för cirka 60 procent av de totala kostnaderna. En lokal lönebildning med bedömning av löneutrymme för olika yrkesgrupper påverkar starkt resurstilldelningen till nämnder/verksamheter. En väsentlig förutsättning för att löneuppräkningsarna ska spela en viktig roll vid fördelningen av resurser är att den görs i ett tidigt skede.

Samordning med investeringsprocessen. Många investeringar, framförallt de större, påverkar även driftsbudgeten. Därför är det viktigt att investeringsdiskussionen inte bara handlar om finansieringen utan även om vilka driftkostnader som följer av investeringen. Oavsett om investeringsprocessen är integrerad i budgetprocessen eller ej är det dock viktigt att investeringarna beslutas innan driftbudgeten fastställs. Annars kan inte investeringarnas effekter beaktas vid fördelningen av resurser för driften.

Utvecklad resursfördelning får konsekvenser i organisationen

Att utveckla resursfördelningen kan få konsekvenser i olika avseenden i organisationen. Som belysts i tidigare avsnitt syftar flera utvecklingsinsatser till ett ökat ansvarstagande för uppdraget och tilldelade resurser. Exempel är en gemensam befolkningsprognos, ökad dialog och transparens samt större fokus på koppling mellan mål och resurstilldelning. Incitamenten kan öka med tydligare prestationsersättning och prissättning. En starkare betoning på prestationsersättning och prissättning kan också få konsekvenser för rollerna mellan förtroendevalda och tjänstemän. Det uppstår en tydligare gräns mellan medborgarföreträdare/finansiär respektive utförare av verksamhet.

Denna rolluppdelning är vanligast i barnomsorg och skola men förekommer även inom äldre- och handikappomsorgen. Inom individ- och familjeomsorgens köp av verksamhet finns traditionellt också uppdelningen av rollerna i externköp alternativt hemmalösningar. Från att ha haft rollen som arbetsgivare och förvaltare av verksamhet kan en förändrad modell för politikerna innebära en minskande arbetsgivarroll och en ökande roll som medborgarföreträdare. Med en sådan organisering blir det mindre viktigt ur resursfördelningssynpunkt om utförarna är interna eller externa.

Tio råd för att utveckla resursfördelningen

I denna skrift har vi lyft fram delar i resursfördelningen som upplevs som viktiga i kommunerna. Avslutningsvis redovisas några sammanfattande råd till kommuner som står i begrepp att utveckla sin resursfördelning.

- Ta reda på vilka underlag de förtroendevalda vill ha inför beslut om resursfördelning.
- Ta fram och enas om en befolkningsprognos för varje år.
- Ta fram uppgifter om genomsnittskostnader per barn i förskola, per elev i grundskolan, per person i särskilt boende osv. och jämför mellan åren. Det kan bli en utgångspunkt för förändringar.
- Undersök hur den egna resursfördelningen ser ut jämfört med andra kommuners.
- Försök inte göra fördelningen fulländad från början, utan bygg upp den successivt.
- Håll isär vad som är beräkningsunderlag och vad som är politiska prioriteringar.
- Bedöm om principerna för resursfördelning från fullmäktige hänger ihop med den från nämnder till enheter.
- Ta reda på om styrregler och planeringsprocessen behöver förändras till följd av en utvecklad resursfördelning.
- Ta ställning till hur fördelningen ska följas upp.
- Pröva den nya modellen för resursfördelning mot utfallet i bokslutet för att testa förändringsnivån.

Exempel på resursfördelning i kommuner

Resursfördelning i Karlstads kommun – äldreomsorgen

Demografimodellen inom äldreomsorgen utgår från förändringar i antalet invånare i åldersgruppen 65 och äldre. För att fördjupa behovsbedömningen delas åldersgruppen in i kortare åldersintervall; 65–74 år, 75–79 år, 80–84 år, 85 och äldre. Som grund för att värdera skillnader i resursbehov mellan dessa intervall används vårdtyngdsmätningar som genomförts i äldreomsorgen. Resultatet av dessa bedömningar utmynnar i en beräknad kostnad/pris för äldre i respektive åldersintervall.

Budgetramen justeras genom att förändringen av antalet invånare inom de olika åldersintervallen multipliceras med priset per åldersintervall som baseras på vårdtyngdsmätningen. Avstämning och justering sker i efterhand och grundas på den verkliga befolkningsförändringen.

Prislappen räknas upp årligen med en procentsats som motsvarar den generella uppräkningsprocenten för pris- och löneökning.

Konkret exempel på beräkning inför budget 2007

Beräkningen sker i januari 2006 och grundas på kommunens gemensamma befolkningsprognos. Uppgifterna är de som gäller vid utgången av respektive år.

Antal personer	65–74 år	75–79 år	80–84 år	85 +	Totalt
Prognos 2006-12-31	7 109	2 911	2 363	2 037	
Prognos 2007-12-31	7 320	2 875	2 317	2 118	
Förändring under 2007	211	-36	-46	81	
Pris per åldersgrupp 2007	6 900	25 000	58 700	125 800	
<i>Justerad ram 2007</i>	<i>1 455 900</i>	<i>-900 000</i>	<i>-2 700 200</i>	<i>10 189 800</i>	<i>8 045 500</i>

Avstämning sker mot det verkliga utfallet. Denna avstämning sker i form av en justering av kommande års budgetramar.

Budgetram för 2007 justeras därigenom ytterligare, i två led:

Skillnaden mellan budget 2005 och utfall 2005 inom olika åldersintervall

Antal personer	65–74 år	75–79 år	80–84 år	85 +	Totalt
Budget 2005	7 034	2 943	2 349	1 976	
Utfall 2005-12-31	7 037	2 939	2 362	1 975	
Differens	+ 3	- 4	+ 13	- 1	
Pris 2005	6 700	24 300	57 000	122 100	
<i>Justerad ram 2007</i>	<i>20 100</i>	<i>- 97 200</i>	<i>741 000</i>	<i>- 122 100</i>	<i>541 800</i>

Jämförelse mellan aktuell prognos och prognosen ett år tidigare när det gäller förändringen under 2006

Förändring antal personer	65–74 år	75–79 år	80–84 år	85 +	Totalt
Prognos föregående år	87	- 34	- 3	76	
Aktuell prognos	72	- 22	1	62	
Differens	- 15	12	4	- 14	
Pris 2006	6 800	24 600	57 600	123 300	
<i>Justerad ram 2007</i>	<i>-102 000</i>	<i>295 200</i>	<i>230 400</i>	<i>-1 726 200</i>	<i>-1 302 600</i>

Sammantaget justeras härigenom budgetramen för 2007 med:

Avstämning 2005 års utfall	541 800
Uppdaterad prognos för 2006	-1 302 600
Prognos förändring under 2007	8 045 500
<i>Summa justerad ram 2007</i>	<i>7 284 700</i>

Syftet med de olika stegen är att få rätt utgångsläge inför beräkningen av budgetårets (i det här fallet 2007) befolkningsförändring. Den budgetram som fastställs för ett visst år ligger ju till grund för kommande år, om inte justeringar sker.

Resursfördelning i Oxelösunds kommun – Grundskolan

Oxelösunds kommun har en nedbruten befolkningsprognos som utgångspunkt för kommunens behovsgrupper i förskola, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg. För grundskolans del speglas utvecklingen i varje årskurs under en treårsperiod framåt.

Nedan beskrivs fördelningen till år 1–3, i exemplet 2008–2010. Resursfördelningsmodellen utgår från tidigare års verksamhet (2006) och innebär ett tillskott eller avdrag jämfört med föregående års budget.

1. Behovsbedömningen utgår från antalet barn i kommunen den 31 december 2006.
2. Kommunens mål- och budgetberedning (med kommunalråd, nämndordföranden, opposition och bolagens ordföranden) tillsammans med ledande tjänstemän bedömer och beslutar om en förväntad befolkningsutveckling.
3. Befolkningsprognosen bearbetas med hjälp av SCB:s verktyg och gäller för både barn- och utbildningsverksamhet och äldreverksamhet i kommunen.
4. Grundskolans timplan anger hur många timmar per vecka som elever ska ha i olika årskurser. Därmed kan grundskolans kostnader fördelas på olika årskurser.
5. Varje barn får ett beräknat à-pris efter totalkostnaden per årskurs enligt timplanen delat med antal elever i årskursen.
6. Utvecklingen av antalet barn per årskurs enligt befolkningsprognosen under treårsperioden ökar eller minskar resursen till samma årskurs, och senare totalt till hela grundskolan.
7. Av underlaget framgår att både tillskott och avdrag på nämndens budgettram slår igenom direkt.

Antal barn som fyller under året enligt befolkningsprognosen

År	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	6–15 år
2004	72	111	115	142	129	155	149	155	150	143	1 321
2005	103	71	113	116	140	126	150	147	152	146	1 264
2006	87	105	73	114	117	140	125	149	146	151	1 207
2007	82	89	107	74	115	117	140	125	149	146	1 144
2008	94	85	91	109	76	116	117	140	125	149	1 102
2009	97	97	87	93	110	76	116	117	139	125	1 057
2010	115	100	99	89	94	111	76	116	117	140	1 057

BILAGA

Antal timmar per vecka och vikt för de olika årskurserna

	6-årsv	Åk 1	Åk 2	Åk 3	Åk 4	Åk 5	Åk 6	Åk 7	Åk 8	Åk 9	Totalt
Timmar/vecka	15,0	15,0	16,2	18,5	21,8	22,0	23,0	23,3	23,5	24,3	202,6
Vikt	7,40%	7,40%	8,00%	9,13%	10,76%	10,86%	11,35%	11,50%	11,60%	11,99%	100,00%
Antal producerade	1 305	1 575	1 183	2 109	2 551	3 080	2 875	3 472	3 431	3 669	25 249
Elevtim/vecka 2006	5,17%	6,24%	4,68%	8,35%	10,10%	12,20%	11,39%	13,75%	13,59%	14,53%	100,00%

Kostnad för grundskolan 2006 (tkr) 72 983

Kostnad per årskurs 2006 (tkr)

Viktad fördelning	6-årsv	Åk 1	Åk 2	Åk 3	Åk 4	Åk 5	Åk 6	Åk 7	Åk 8	Åk 9	Totalt
per årskurs 2006	3 772	4 553	3 418	6 096	7 373	8 903	8 310	10 035	9 917	10 606	72 983
per elev 2006	43,4	43,4	46,8	53,5	63,0	63,6	66,5	67,3	67,9	70,2	

År	Total kostnad		
	Exkl lokaler	Lokaler	Summa
2004	70 418	15 127	85 545
2005	72 934	15 885	88 819
2006	72 983	16 021	89 004
2007	69 171	16 341	85 512
2008	66 181	16 668	82 849
2009	63 038	17 002	80 040
2010	62 347	17 342	79 689

Kostnad för grundskolan 2007–2010 baserat på å-priset för 2006, exkl lokalkostnader (tkr)

År	6-årsv	Åk 1	Åk 2	Åk 3	Åk 4	Åk 5	Åk 6	Åk 7	Åk 8	Åk 9	Totalt exkl lokaler
2004	3 640	4 393	3 298	5 882	7 113	8 590	8 018	9 682	9 569	10 233	70 418
2005	3 770	4 549	3 416	6 092	7 367	8 897	8 305	10 028	9 911	10 599	72 934
2006	3 772	4 553	3 418	6 096	7 373	8 903	8 310	10 035	9 917	10 606	72 983
2007	3 555	3 859	5 010	3 957	7 247	7 440	9 308	8 419	10 121	10 255	69 171
2008	4 076	3 685	4 261	5 829	4 789	7 377	7 778	9 429	8 491	10 466	66 181
2009	4 206	4 206	4 074	4 973	6 932	4 833	7 712	7 880	9 442	8 780	63 038
2010	4 986	4 336	4 636	4 759	5 923	7 059	5 053	7 813	7 948	9 834	62 347

För övriga barn- och utbildningsverksamheter samt äldreomsorg görs liknande beräkningar.

Resursfördelning i Järfälla kommun – Förskolan

Järfälla kommun har två-årsbudget och kundval inom barnomsorgen, skolan och hemtjänsten. Resursfördelningen grundar sig på behov och befolkningsstatistik. Barn- och ungdomsnämndens roll är att fastställa priser och se till att det finns en pott för att reglera förändringar i volymer i kommunfullmäktige.

Resursfördelningsmodellen innebär till exempel att medel tilldelas barn- och ungdomsnämnden för antalet barn och elever i verksamheterna förskola för åldersgrupperna 1–2 år och 3–5 år, skolbarnsomsorg 6–9 år, förskoleklass, skolår 1–5, skolår 6–9 enligt ett pengsystem samt till särskolan skolår f–10 med ett pengsystem för olika skolår och i fyra olika nivåer.

Nedan beskrivs fördelningen till förskoleverksamhet 1–2 år för år 2007.

1. Resursfördelningsmodellen utgår från tidigare års verksamhet och innebär ett tillskott till eller avdrag från föregående års budgetram.
2. Behovsbedömningen utgår från antalet barn i kommunen den 31 december. Befolkningsprognos beställs från ett externt företag och är den som gäller för samtliga verksamhetsområden i kommunen.
3. Beräkning av servicenivån utgår från en bestämning av målgruppen. I förskoleverksamhet 1–2 år ingår 50 procent av ettåringarna, samtliga tvååringar och 5/12 av antalet treåringar utifrån befolkningsprognosen. Detta antal jämförs därefter med antalet utbetalda platsbidrag (barnpeng) enligt verksamhetsberättelsen för år 2005. Servicenivån (behovsnivån) räknas fram utifrån dessa delar vid varje års bokslut.
4. Med hjälp av servicenivån räknas prognos på platsbehov fram. Förändringen av antalet barn mellan åren fastställs (84 barn i underlaget).
5. Barn- och ungdomsnämnden räknar fram ett pris per barn för åldersgruppen 1–2 år beroende på vistelsetiden 1–15 tim/v och 16– tim/v baserat på förra årets pris. Barnpengen kompletteras med 1 000 kronor per barn för administrationsbidrag till externa enheter. Det genomsnittliga priset vägt med antalet barn används i beräkningsmodellen som "barnpeng – 07".
6. Barnpengen kompletteras med övriga resurser och den sammanlagda resursen som tillförs Barn- och ungdomsnämnden för år 2007 uppgår till 8,6 miljoner (och för år 2008 preliminärt 3,5 miljoner). Lokalkostnader beräknas separat och ligger utanför beräkningsmodellen.

Av underlaget framgår att både tillskott och avdrag på nämndens budgetram slår igenom direkt.

BILAGA

Behovsbedömning förskola 1-2 år

Antal barn i kommunen per 31 december			Utfall och prognos, platsbehov			Förändring jmf föregående år	Ekonomiska konsekvenser			Ekonomiska konsekvenser, kr
År	1-2 år	Utfall enligt bokslut	Service-nivå	Prognos Plats-behov	Baspris i genom-snitt, kr		Övrigt, kr	Summa	Förändring jmf föregående år	
Utfall	1998	1 316								
Utfall	1999	1 297	1 029	0,79	1 029					
Utfall	2000	1 361	1 018	0,75	1 018					
Utfall	2001	1 333	924	0,69	924					
Utfall	2002	1 337	920	0,69	920					
Utfall	2003	1 378	968	0,70	968					
Utfall	2004	1 407	986	0,70	986					
Utfall	2005	1 484	1 088	0,73	1 088					
Budget	2006	1 530			1 051					
Prognos	2007	1 548		0,73	1 135	84	94 754	7 323	102 077	8 584 928
Prognos	2008	1 596		0,73	1 170	35	94 754	7 323	102 077	3 542 139
Prognos	2009	1 645		0,73	1 206	36	94 754	7 323	102 077	3 679 334
Prognos	2010	1 693		0,73	1 241	35	94 754	7 323	102 077	3 598 264

Antal barn i kommunen 31/12-05

Beräknat antal barn i verksamheten 2007 efter ny befolkningsprognos och antagandet att lika stor andel av kommunens barn som senast känt (2005) utnyttjar verksamheten

Förändring antal barn mellan budget -06 och ny prognos -07

Övrig kostnad per barn 2007

Prognos antal barn i kommunen 2007

Antal barn i förskola enligt verksamhetsberättelse 2005

Procentuell andel barn i verksamheten i förhållande till antal barn i kommunen per 31/12

Budgeterat antal barn 2006

"Barnpeng" 2007

Kostnadsförändring med anledning av antalsförändring 06-07

Sammanfattning

	År	Platsbehov	Förändring jmf förg. år	Ekonomiska konsekvenser i mkr jmf föreg. år
Utfall	1998	0		
Utfall	1999	1 029	1 029	0,0
Utfall	2000	1 018	-11	-0,7
Utfall	2001	924	-94	-6,3
Utfall	2002	920	-4	-0,3
Utfall	2003	968	48	4,2
Utfall	2004	986	18	1,7
Utfall	2005	1 088	102	10,1
Budget	2006	1 051	-37	-3,7
Prognos	2007	1 135	84	8,6
Prognos	2008	1 170	35	3,5

Vid årsslutet görs en avstämning där man redovisar hur många barn som nyttjat verksamheten i förhållande till budgeterat antal. Har nämnden förbrukat fler "barnpengar" än budgeterat justeras detta i avräkningen/bokslutet. Har nämnden förbrukat färre barnpengar lämnas dessa tillbaka.

För övriga verksamheter görs en liknande beräkning.

För att täcka kostnader för volymförändringar till år 2 avsätts en volympott som kommunstyrelsen förfogar över för samtliga verksamheter. I denna ingår t ex de 3,5 mkr år 2008 för förskola 1–2 år som anges i kolumnen "Ekonomiska konsekvenser i mkr jämfört med föregående år". I april/maj år 1 kommer en ny befolkningsprognos för år 2. Utifrån denna görs en ny beräkning över antal barn i barnomsorgen, elever i utbildning och för vårdtagare inom äldreomsorg för år 2. I juni fattar kommunstyrelsen beslut om förändring av berörda nämnders driftbudgetramar med anledning av antalsförändringen i förhållande till antalet år 1.

Resursberäkningsmodell i Umeå kommun

Här redovisas en kort beskrivning av modellen och innehållet i de olika kolumnerna utifrån beräkningsunderlaget nedan.

Nämnd	Plan 2008	Förändring	Föreslagen nivå från politiken	Modellberäkning (från spec)	Produktivitetsförändring i %		Ekonomiindex jfr kommungrupp		Kvalitetsjämförelse	
					Jfr plan 2008	Jfr nytt förslag	Större städer	Nätverk	Yttre	Inre
Kolumn	2	3	4	5	6		7	8		
Gymnasie-/vuxenutbildningsnämnd	500 000	5 000	505 000	525 000	48,8	3,8	105%	100%	-	+
Socialnämnd										
Fritidsnämnd										
Kulturnämnd										
Teknisk nämnd (exkl kap.kostn)										
Nämnd för samh. bet. resor										
Byggnadsnämnd										
Miljö- och hälsoskyddsnämnd										
KS/brandförsvar och säkerhet										
Holmsund/obbola kdn										
Hörnefors kdn										
Sävar kdn										
Servicekontor (exkl ej uthyrda lokaler)										
Stadsledningskontor (exkl MEX utom ram, kraft)										
Krafthandel/SLK										
Revision										
Oförutsedda poster										
Lönereserv										
Utanför ram										
Totalsumma	500 000	5 000	505 000	525 000						

Plan 2008 – kolumn 2

Kolumnen visar plan 2008 som är basen i resursfördelningsmodellen och den kolumn man utgår ifrån när eventuella förändringar läggs in i kolumn 3.

Förändring – kolumn 3

I denna kolumn kan politiken lägga in förändringar med plan 2008 (kolumn 2) som bas. Om man lägger sig lägre än plan 2008 sätts ett minustecken före beloppet. Input till nivån i denna kolumn kan hämtas från övriga kolumner i modellen som är information som politikerna väljer om man vill använda eller ej.

Föreslagen nivå från politikerna – kolumn 4

I denna kolumn summeras kolumn plan 2008 (kolumn 2) och förändring (kolumn 3). Kolumnen visar därmed det förslag som politikerna lägger för respektive nämnd. Beloppet i denna kolumn påverkar med automatik produktivitetsförändringen i kolumn 7.

Modellutfall – kolumn 5

Ska ses som en informationskolumn som politiken väljer om man vill använda som underlag eller ej när belopp ska läggas in i förändringskolumnen (kolumn 3). (Tekniskt sett hämtas informationen i denna kolumn från en underliggande nämndsspecifikation via en länk i en excel-fil.)

Modellutfallet i kolumn 5 omfattar bl a:

- Bokslut 2006 som bas med full prisuppräknning till 2008 års nivå enligt bedömning från Sveriges Kommuner och Landsting (ekonomirapporten).
- Volymförändring av antal invånare alternativt ytmått (tekniska nämnden).
- Ett antal verksamheter där hänsyn ej tas till volymförändringar (vilka dessa är framgår av varje nämnds underliggande specifikation).
- Riktade statsbidrag och liknande som ej ingår i bokslut 2006 men påverkar ramen för 2008.

Produktivitetsförändring – Kolumn 6–7

Värdet i kolumn 6 motsvaras av skillnaden mellan kolumn 2 och 5, d v s mellan modellberäkning och plan. Om politikerna väljer att inte sätta något belopp i förändringskolumnen (kolumn 3) blir produktivitetsförändringen den som redan framgår av kolumn 6. Om politikerna anger ett belopp i kolumn 3 räknas produktivitetsförändringen om automatiskt med denna. Kolumn 7 motsvarar då skillnaden mellan kolumn 4 och 5, dvs mellan föreslagen nivå från politikerna och modellutfall.

Ekonomiindex – Kolumn 8 och 9

Fristående informationskolumn som ger information om Umeå kommuns kostnadsnivå per verksamhetsområde jämfört med genomsnittet av kommungruppen *Större städer*. Statistiken hämtas från SCB och kommungruppen *Större städer* omfattar kommuner med invånarantal mellan 50 000–200 000 invånare.

Kolumn 9 visar jämförelser med ett antal kommuner i ett nätverk.

Kvalitetsjämförelser – Kolumn 10–11

I kolumnerna 10–11 redovisas respektive förvaltnings sammanlagda bedömning av kvalitet jämfört med andra kommuner och Umeås egna nämnder. Varje förvaltning har använt information från sin egen kvalitetsbedömning och även jämfört med nätverkskommuner.

Kolumn 10 avser yttre kvalitet som omfattar medborgarnas och brukarnas attityder och synpunkter. Den utgår från gemensamt framtagna kvalitetsindikatorer (framtagna med andra kommuner eller gemensamt inom kommunen).

Kolumn 11 avser inre kvalitet som omfattar hur nöjda medarbetarna är. I jämförelsen ingår medarbetarenkätens resultat, Kommunkompassen samt bedömningar respektive förvaltningsledning gjort utifrån branschnätverk och studiebesök vad gäller kvalitet i olika kommunala verksamheter. Denna finns redovisad på särskild bilaga för alla förvaltningar.

Styr med resursfördelningen!

Hur kan vi styra om resurserna i kommunen? Hur kan vi tydliggöra skillnaden mellan beräkningsunderlag och politik? Hur kopplas resursfördelningen till planeringsprocessen och uppföljningen? Detta är några av de frågor som tas upp i denna skrift som är baserad på erfarenheter och kontakter med kommuner. Här återges hur kommunerna på skiftande sätt lägger olika byggstenar till sin resursfördelning. Syftet är att ge idéer till dem som avser att utveckla sättet att fördela resurser eller redan är i gång.

Rapporten beställs på www.skl.se/publikationer
eller på tfn 020-31 32 30, fax 020-31 32 40.

Pris:

1–4 ex, 100 kr/st

5–9 ex, 80 kr/st

10 ex eller fler, 60 kr/st.

Moms, porto och expeditionsavgift tillkommer.

ISBN 978-91-7164-258-5



118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20

Tfn 08-452 70 00, Fax 08-452 70 50

info@skl.se, www.skl.se