



Granskning av kommunens resursfördelningsmodell

Revisionsrapport

Täby kommun

KPMG AB

2020-11-13

Antal sidor 25



KPMG AB

Granskning av kommunens resursfördelningsmodell

2020-11-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	3
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Resursfördelning: system och modeller i kommuner	5
3.2	Resursfördelning i Täby kommun	7
3.3	Resursfördelning inom skolan	14
3.4	Analys av skillnader mellan antagna och verkliga volymförändringar	20

1 Sammanfattning

KPMG har av Täby kommuns revisorer fått i uppdrag att granska och bedöma om kommunens resursfördelningsmodell är ändamålsenlig. Granskningen ingår i 2020 års revisionsplan. Kommunen har ingen tydligt fastslagen resursfördelningsmodell, men vår sammanfattande bedömning är att den tillämpade resursfördelningsmodellen i stort är tillfredsställande. Vår bild är att resursfördelningsprocessen upplevs som tydlig bland annat när det gäller de politiska prioriteringarna, som accepterad, förutsägbar, enkel och lätt att förstå, transparent och rättvis. Den upplevs också vara sammanhängande och byggd på samma principer från kommun- till nämndnivå.

Vår bedömning är att:

- Resursfördelningsmodellens variabler i huvudsak är ändamålsenliga. Flertalet av de beräkningsvariabler som är vanliga i kommunala resursfördelningssystem/ -modeller används också i Täby: volymförändringar, uppräkningspriser, internhyror och internränta, samt kapitalkostnader. Prisuppräkningsomfattar viss kompensation för ökade kostnader för verksamhetens drift och löner, men löneuppräkningsredovisas inte separat. Vidare ligger variabeln internränta högre i Täby än vad SKR rekommenderat. Det innebär sannolikt att kommunens peng till externa aktörer är "onödigt hög". Sammanfattningsvis omfattar kommunens modell för resursfördelning volymförändringar, men inte socioekonomiska variabler. Det senare är dock ovanligt i kommunövergripande resursfördelningsmodeller.
- Kommunen i huvudsak har beaktat SKR:s slutsatser om socioekonomisk resursfördelning inom skolan, men att nämnden inte involverat rektorerna i framtagandet och avskaffandet av den socioekonomiska resursfördelningsmodellen.
- Det de senaste fem åren inte gjorts några ändringar av de variabler som ligger till grund för den kommunövergripande resursfördelningen. För barn- och utbildningsnämnden har dock socioekonomiska variabler både införts och avskaffats.
- Kommunen har gjort en analys av varför det finns skillnader mellan de volymökningar som antas vid resursfördelningen och de verkliga volymökningarna. Vi bedömer också att ekonomiavdelningen har arbetat aktivt för att komma till rätta med avvikelserna och att det gett resultat i form av minskade volymavvikelser. Fortfarande finns dock positiva volymavvikelser och utvecklingsarbetet bör fortsätta.

Med utgångspunkt från våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi att:

- Kommunstyrelsen överväger behovet av att tydliggöra kommunens principer för resursfördelning i en fastslagen resursfördelningsmodell.
- Kommunstyrelsen ser över behovet av tydligare begreppsdefinitioner och ekonomistyrningsregler.
- Kommunstyrelsen ser över konsekvenserna av en högre internränta än den nivå som SKR rekommenderat, framför allt för kommunens peng till externa aktörer.



KPMG AB

Granskning av kommunens resursfördelningsmodell

2020-11-13

- Kommunstyrelsen i sina analyser inkluderar beräkningar utifrån faktiska pris-uppräkningsindex i relation till föreslagna uppräkningsindex av pengarna för olika verksamheter.
- Barn- och grundskolenämnden involverar rektorerna vid en eventuell kommande utredning om behovet av socioekonomisk resursfördelning.

2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Täby kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens resursfördelningsmodell.

I princip alla kommuner har någon form av resursfördelningsmodell som används för att verksamheter och enheter ska erhålla väl avvägda budgetar. Syftet är att de verksamheter som har störst behovsökningar kommande år också ska få störst ökning i den budget som fullmäktige fastslår. Vidare brukar dessa modeller syfta till att kompensera för att enheter inom samma verksamhet, till exempel skolorna inom en kommun, ofta har målgrupper med skiftande behov och förutsättningar.

Revisorerna i Täby kommun har under 2019 granskat kommunens långsiktiga finansiella planering och konstaterat att kommunens resursfördelningsmodell under flera år inte lyckats fånga upp budgetramar och volymprognoser, särskilt vad gäller socialnämnden och barn- och grundskolenämnden. De två nämnderna har i flera redovisat positiva budgetavvikelser som i huvudsak förklaras utifrån volymavvikelser. Den viktigaste förklaringen till att nämnderna redovisar positiva resultat är därmed att volymökningarna fyra år i rad inte har blivit så stora som antogs vid resursfördelningen.

Revisorerna rekommenderade därför kommunstyrelsen att se över den resursfördelningsmodell och tillhörande planeringsverktyg som ligger till grund för budget och treårsplan. Kommunstyrelsen rekommenderades vidare följa demografiska förändringar och hur detta påverkar bland annat skol- och omsorgsbehov.

Mot bakgrund av ovanstående beslutade revisorerna att granska kommunens resursfördelningsmodell. Granskningen har särskilt belyst de modeller som används för fördelning av resurser till socialnämnden samt barn- och grundskolenämnden.

Syfte och revisionsfrågor

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

Granskningen har utgått från följande revisionsfrågor:

- Vilka variabler ingår i kommunens modeller för resursfördelning? Ingår både volymförändringar och socioekonomiska variabler? Är modellerna och dess variabler ändamålsenliga?
- Har kommunen beaktat de slutsatser som SKR har dragit om socioekonomisk resursfördelning inom skolan?
- Har de variabler som ingår i kommunens resursfördelningsmodeller ändrats de senaste fem åren?
- Har kommunen gjort någon analys av varför det finns skillnader mellan de volymökningar som antas vid resursfördelningen och de verkliga volymökningarna?



KPMG AB

Granskning av kommunens resursfördelningsmodell

2020-11-13

Avgränsning

Granskningen har särskilt belyst de modeller som används för fördelning av resurser till de verksamheter som socialnämnden samt barn- och grundskolenämnden ansvarar för. Alla nämnder har dock omfattats av granskningen så att kommunens samlade resursfördelning kunnat bedömas.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionsanalys, slutsatser och bedömningar. Granskningen har utgått från av fullmäktige fattade beslut rörande mål och uppdrag som berör området. Vidare har vi bedömt om rutinerna uppfyller kommunallagen 6 kap. 6 §.

Ansvarig nämnd

Granskningen har berört alla nämnder med särskilt fokus på kommunstyrelsen, socialnämnden och barn- och grundskolenämnden.

Projektorganisation

Granskningen har utförts av Anna Giotas-Sandquist, verksamhetsrevisor. Micaela Hedin, kundansvarig och certifierad kommunal revisor, har kvalitetssäkrat rapporten.

Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Granskning av relevanta dokument och ekonomisk information.
- Analyser av såväl övergripande resursfördelningsprinciper som nämndspecifika
- Intervjuer med följande funktioner:
 - Ekonomichef
 - Chef controllerenheten,
 - Ekonomianalytiker
 - Chef verksamhetsområdet utbildning
 - Stabschef, verksamhetsområdet utbildning
 - Chef för verksamhetsområdet social omsorg
 - Controller för social omsorg

Intervjuerna har genomförts digitalt. Iakttagelser från intervjuerna återges i rapporten genom att uttrycket "enligt intervjuerna" används vid samstämmiga synpunkter och "enligt intervjuade" vid enskilda eller varierande synpunkter.

De intervjuade har getts möjlighet att lämna synpunkter på rapportens fakta-innehåll.

3 Resultat av granskningen

Nedan redovisas våra iakttagelser med utgångspunkt från de genomförda dokumentstudierna och intervjuerna.

3.1 Resursfördelning: system och modeller i kommuner¹

Att fördela kommunens resurser mellan verksamheterna för att tillgodose invånarnas behov på bästa sätt är en komplex process, där kommunen behöver beakta olika lokala förutsättningar över tid i relation till relevant lagstiftning och olika intressenter. För att hantera detta behöver kommunen ett välfungerande resursfördelningsystem.

Kommunens *resursfördelningsystem* kan definieras som den övergripande resursfördelningen från fullmäktige till nämnderna, omfattande alla delar som medverkar till resursfördelningen. En del av detta system utgörs av den kommunala budgetprocessen, vilken består av flera steg som på en övergripande nivå utgår från kommunens vision, politiska målsättningar och aktuell lagstiftning.

Det finns inget generellt svar på hur ett resursfördelningsystem bör vara utformat för att fungera så effektivt och bra som möjligt², utan de behöver anpassas efter varje kommuns specifika förhållanden där olika faktorer avgör vilken utformning som är bäst lämpad för organisationen och dess processer.³ Bland annat påverkar demografisk sammansättning, sociala förutsättningar, kvalitets- och omsättningskrav hur resurskrävande verksamheterna är och därmed hur kostnaderna varierar i olika kommuner.

Grundläggande för den kommunala resursfördelningen är bedömningen av behov. Syftet är att identifiera det faktiska resursbehovet i verksamheterna för att kunna fördela de tillgängliga medlen effektivt och rättvist. I resursfördelningsystemet ingår ofta olika *resursfördelningsmodeller* som kan vara både kommunövergripande och specifika för delar av verksamheten. Syftet med en kommunal resursfördelningsmodell kan beskrivas som att objektivt försöka fastställa förutsättningarna i förhållande till föregående års budget. Huvudfrågan är hur mycket mer eller mindre resurser som krävs för att verksamheten ska ha samma förutsättningar som föregående år. Det ger ett utgångsläge för att avgöra om ett verksamhetsområde bör ha mer eller mindre resurser än året innan.

En resursfördelningsmodell ersätter inte politiska avvägningar utan ger underlag för politiskt beslut om nämndernas ramar. En *tydlig* och *accepterad* resursfördelningsmodell bidrar därmed snarare till att tydliggöra vad som är de politiska prioriteringarna vid ramtilldelningen. Det innebär bland annat att den bör vara *enkel och lätt att förstå*, samt uppfattas som *rättvis* av nämnderna.

¹ Rylander R, Svensson L (2018) *Den kommunala resursfördelningen – ett svårt pussel.*, Klintbo, Östgren, Johansson. & Legerius (2007) *Styr med resursfördelning!*, SKL (2017) *Så mycket kostar skolan*, Chenhall, (2003). *Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future*

² Klintbo, Östgren, Johansson & Legerius (2007), SKL (2017)

³ Chenhall (2003)

2020-11-13

En sådan modell kan också bidra till *transparens* i relation till medborgarna och en mindre detaljfokuserad ramdiskussion som ger större utrymme för långsiktiga och strategiska överväganden. Vidare kan en *förutsägbar* modell, där varje nämnd är medveten om vilka framtida resurser den förmodligen kommer ha att röra sig med, bland annat främja effektivitet. Sammanfattningsvis är detta viktiga delar i ändamålsenliga system och modeller för resursfördelning.

Vilka variabler som ingår i beräkningarna i en kommuns resursfördelningsmodell skiljer sig åt, men följande är vanligt förekommande:⁴

- **Befolkningsprognoser** är en viktig beräkningsvariabel, där prognosen i regel används för att räkna fram behovet av medel i olika verksamheter. Den ska också ge underlag om framtida förändringar av bland annat invånarantal och fördelningen mellan olika åldersgrupper. Det spelar en särskilt stor roll inom individuella tjänster som skola och omsorg, där förändringar i antalet användare har en stark påverkan på verksamhetens resursbehov. Eftersom en stor del av resursfördelningen utgår från befolkningsprognoser är det viktigt att de är välgrundade och kontinuerligt uppdateras efter nya förändringar.
- **Styckkostnader** är en annan viktig variabel i flertalet kommuner. Vid dessa beräkningar tillämpas någon form av genomsnittlig kostnad per enhet, exempelvis kostnad per elev eller äldre inom en viss ålder. Det görs främst för individuella tjänster såsom skola och äldreomsorg, där en del kommuner använder liknande beräkningar för alla verksamhetsområden medan andra tillämpar olika beräkningar i olika verksamheter. Styckkostnaden kan användas för att beräkna utvecklingen av den totala kostnaden inom en viss verksamhets målgrupp genom att multipliceras kostnaderna för tjänsterna med antal användare. Samtidigt kan kostnader mellan individer i en viss målgrupp skilja sig kraftigt åt, främst inom omsorgen där äldreomsorg, socialvård och handikappomsorg har betydligt större variationer i kostnader per person än exempelvis förskola och skola. En del kommuner har därför utvecklat mer avancerade beräkningar för dessa verksamhetsområden. Vidare skiljer det sig vilka kostnader som ingår i styckkostnaderna, där ett skäl är att alla kostnader inte ökar eller minskar proportionellt med förändringar av invånarantalet. Exempel på det är kostnader för lokaler och administration.
- En annan beräkningsvariabel är **nyttjandegrad** som ska spegla hur stor andel inom varje målgrupp som de facto nyttjar en viss kommunal verksamhet. Detta är främst en utmaning inom äldre- och handikappomsorgen där långt ifrån alla inom en målgrupp använder sig av verksamheten.
- **Pris- och löneuppräknings** är en annan vanligt förekommande beräkningsvariabel. Ofta görs det genom generella pris- och löneuppräknings, där hänsyn bör tas till att alla verksamheter inte har lika stor löneandel och att kostnader och priser inte alltid förändras på samma sätt i olika verksamheter. Också här finns skillnader mellan kommunernas beräkningar.

⁴ Rylander R, Svensson L (2018) *Den kommunala resursfördelningen – ett svårlagt pussel*.

Tillsammans ger dessa variabler ett beräkningsunderlag av ekonomiska och statistiska data som visar på kommande förändringar eller behov. Som redan nämnts kan detta underlag fungera som grund för en annan viktig beståndsdel i resursfördelningssystemet: **politiska prioriteringar** om hur tillgängliga medel ska fördelas i budgeten. Exempel är produktivitetskrav för kommunens verksamhetsområden, ambitionsförändringar utifrån den politiska plattformen och lönenivåer utifrån lokal lönebildning.

3.2 Resursfördelning i Täby kommun

Täby kommuns budget omfattar år 2020 drygt 3,5 miljarder kronor. Nedan visas fördelningen av de ekonomiska resurserna mellan kommunens nämnder jämfört med 2019.

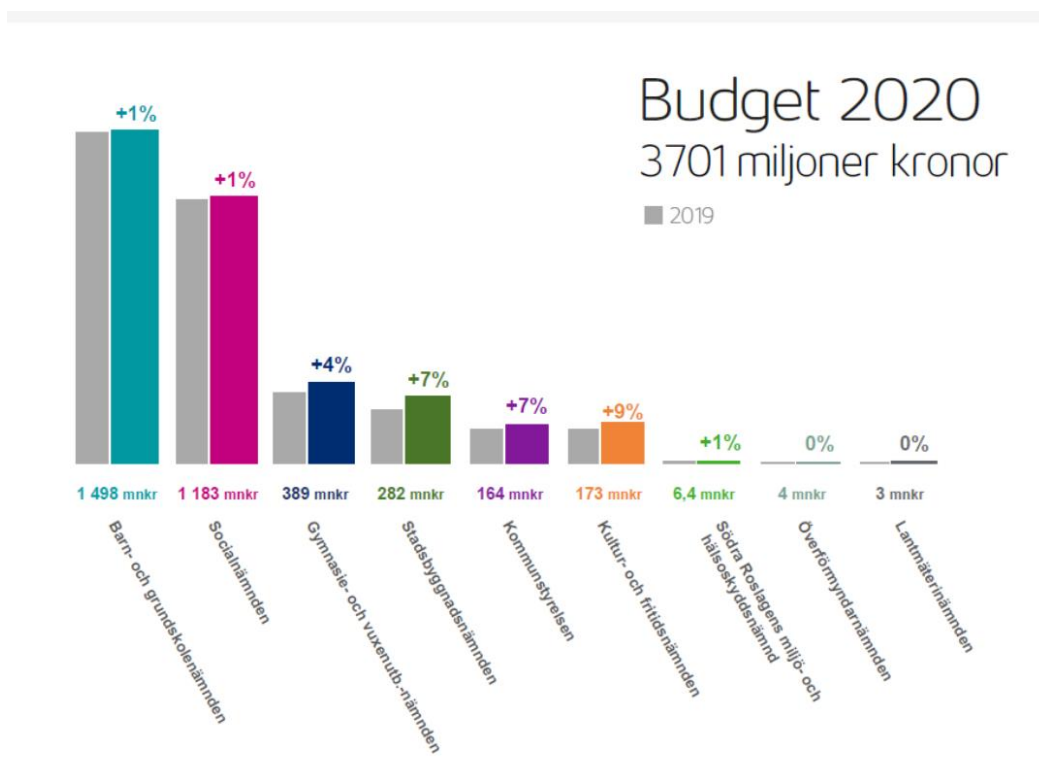


Diagram från Täby kommuns webbplats 2020-06-25

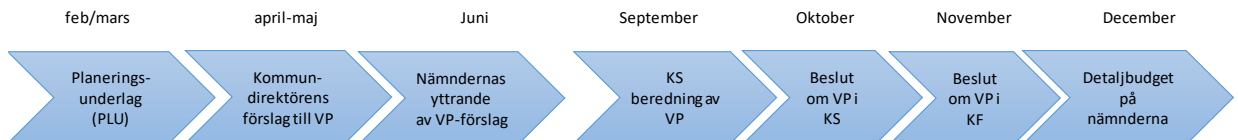
Denna resursfördelning beslutas i kommunens verksamhetsplan som är fullmäktiges övergripande styrdokument. Den innehåller fullmäktiges mål och indikatorer till kommunstyrelsen, nämnderna och de kommunala bolagen samt budget för nästkommande år med plan för de följande två åren samt investeringsplan för samma period.

Av kommunens verksamhetsplan för 2020 framgår bland annat att nettokostnaderna för 2020 planerades öka 2 % mer än budget 2019. Det beror främst på ökade volymer (brukare och elever) samt ökade kostnader för avskrivningar och räntor i takt med ökade investeringar. Ökningen omfattar också en uppräknig av nämndernas anslagsramar för prisökningar med 1 %, samt att ytterligare medel tillförts nämnderna enligt den politiska majoritetens beslut. Sammanfattningsvis har nämnderna enligt verksamhetsplanen kompenserats för volymökningar och kapitalkostnader och övriga

2020-11-13

kostnadsökningar motsvarande 1 %. Därutöver har ytterligare medel tillförts några nämnder enligt den politiska majoritetens prioriteringar:

Nedan följer en närmare beskrivning av Täby kommuns process för att ta fram verksamhetsplanen, vilken sammanfattas i denna bild:



Som framgår ovan inleds budgetarbetet i Täby kommun i februari/mars med att kommunstyrelsen fattar beslut om ett planeringsunderlag (PLU) som ger kommundirektören i uppdrag att utarbeta förslag till verksamhetsplan. PLU anger inriktningen för den långsiktiga och strategiska verksamhetsplaneringen. I underlaget fastslås inriktningsmål, ekonomiska ramar för nämnderna och övriga förutsättningar för planeringsarbetet.

I april-maj utarbetas kommundirektörens förslag till verksamhetsplan för de kommande åren vilken omfattar alla nämnder. "Kommundirektörens förslag till Verksamhetsplan" ska vara ett sammanvägt förslag för hela kommunen. Även en plan för de efterföljande åren ska upprättas. I juni yttrar sig nämnderna kring kommundirektörens förslag till verksamhetsplan.

I oktober fattar kommunstyrelsen om förslag till skattesats och verksamhetsplan. I november behandlar fullmäktige styrelsens förslag och beslutar om budgeten för det kommande året samt verksamhets- och investeringsplan för kommande treårsperiod. I december beslutar respektive nämnd om detaljbudget för verksamheterna.

Täby kommun har ingen dokumenterad resursfördelningsmodell, men utgångspunkterna för resursfördelningen i kommunens budget och budgetramar till nämnderna och deras verksamheter beskrivs i PLU. En utgångspunkt är kommunens finansiella mål. För Täby kommun innebär en god ekonomisk hushållning att dess verksamheter har hög kvalitet till så låga kostnader som möjligt. Kommunens tre långsiktiga finansiella mål omfattar 2020 resultat, investeringstak och minsta årliga avsättning för kommande infrastruktursatsningar.

3.2.1 Årligt planeringsunderlag som grund för kommunens resursfördelning

Det första steget i kommunens resursfördelningsprocess är kommunstyrelsens beslut om PLU. Det utgör kommunstyrelsens direktiv för arbetet med att ta fram ett förslag till verksamhetsplan. Utgångspunkten är politiskt fattade beslut om politisk inriktning för mandatperioden med tillägg för kommunledningskontorets analys och rekommendationer utifrån bland annat verksamhets- och ekonomiuppföljning.

I PLU fastställs bland annat de ekonomiska planeringsförutsättningarna för nämnderna omfattande utifrån vilka förutsättningar som nämndernas ramar ska beräknas. Inom parentes framgår de planeringsförutsättningar som slagits fast i planeringsunderlaget inför 2021:

- Prisuppräknning X % per år (1 %)
- Uppräknning av intern overhead X % per år (1 %)

KPMG AB

Granskning av kommunens resursfördelningsmodell

2020-11-13

- Uppräkning av internhyror X % per år (1 %)
- Internräntan X % (minskning från 3 till 2 %)
- Kostnader för volymer beräknade utifrån den senaste befolkningsprognosen (per mars 2020)
- Kapitalkostnader beräknade utifrån senast beslutad investeringsplan.

Nedan visas en tabell från PLU 2021 omfattande nämndernas budgetramar enligt verksamhetsplanen 2020 med tillägg för 2023. De slutliga budgetramarna för 2021 kommer dock att påverkas av förändrade kapitalkostnader och volymer liksom eventuella ytterligare politiska satsningar, vilket fastställs i den slutliga verksamhetsplanen.

Nettokostnader (mnkr)	Budget 2020	Plan 2021	Plan 2022	Plan 2023
Kommunstyrelsen	-163,9	-169,3	-167,6	-169,3
Stadsbyggnadsnämnden	-281,5	-288,0	-281,9	-284,7
Lantmäterinämnden	-2,5	-2,6	-2,6	-2,6
Södra Roslagens Miljö- och hälsoskyddsnämnd	-6,4	-6,5	-6,5	-6,6
Kultur- och fritidsnämnden	-172,6	-201,6	-232,9	-235,3
Socialnämnden	-1 183,4	-1 221,2	-1 258,8	-1 271,4
Barn- och grundskolenämnden	-1 498,0	-1 539,8	-1 590,4	-1 606,3
Gymnasie- och näringslivsnämnden	-388,7	-411,2	-432,2	-436,5
Överförmyndarnämnden	-4,0	-4,0	-4,0	-4,1
Kapitalkostnader och volymer				-200,0
Summa nämnder	-3 701,1	-3 844,0	-3 977,0	-4 216,8
Förändring jmf föregående år	-195,5	-142,9	-133,0	-239,8
Förändring jmf föregående år %	5,6%	3,9%	3,5%	6,0%

3.2.1.1 Verksamhetsplanen fastställer de ekonomiska förutsättningarna

Det andra steget i kommunens resursfördelning omfattar kommundirektörens förslag till verksamhetsplan som innehåller förslag till nämndmål, indikatorer, utvecklingsområden för år kommande år och ekonomiska ramar för de kommande tre åren. De ekonomiska förutsättningarna tas fram enligt nedan:

- De ekonomiska ramarna för nämnderna beräknas enligt de angivna förutsättningarna i planeringsunderlaget.
- Skatteintäkterna beräknas enligt SKR:s senaste prognos avseende skatteunderlagets tillväxt för planperioden.
- Pensionskostnaderna beräknas enligt den senaste prognosen från KPA för perioden.
- Exploateringsintäkterna beräknas enligt den senaste intäktsprognozen för exploateringsprojekten.

2020-11-13

- Kapitalkostnader beräknas med utgångspunkt från den senaste investeringsplanen.
- Volymförändringar beräknas enligt den senaste befolkningsprognosen.

Under hösten fortsätter arbetet med kommunens verksamhetsplan då följande beaktas:

- Uppdatering av investeringsplanen utifrån den senaste investeringsprognosen.⁵
- Förändrade kapitalkostnader på grund av förändring i investeringsplanen.
- Uppdatering av volymer utifrån utfallet under första delen av innevarande år och den senaste befolkningsprognosen (per september).
- Uppdatering av pensionskostnaderna enligt den senaste prognosen från KPA
- Komplettering med avgifter inom respektive verksamhet.
- Uppdatering av skatteintäkter och utjämning enligt den senaste skatteunderlagsprognosen.
- Uppdatering av intäkter från exploatering och markförsäljning utifrån senaste prognosen (per september).
- Eventuella andra förändringar som beror på förändrade förutsättningar under hösten.

Inför besluten om verksamhetsplan i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, beräknas också de slutliga budgetramarna för nämnderna. Det beskrivs närmare nedan.

3.2.1.2 Framräkning av nämndernas budgetramar

Det tredje steget i kommunens resursfördelning innebär att budgetramarna för nämnderna tas fram enligt olika beräkningsmetoder beroende på kostnadslag. Nämnderna får full kompensation för förändrade volymer och kapitalkostnader. Kapitalkostnaderna för stadsbyggnadsnämnden, kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden beräknas utifrån nuvarande investeringar och beviljade investeringar enligt investeringsplan. Vidare får kultur- och fritidsnämnden kompensation för intern hyreskostnad.

De två huvudsakliga beräkningsgrunder i framtagandet av budgeten i Täby kommun är *anslag* och *volym*. Därutöver urskiljs verksamheter i *egen regi*, vilket omfattar den verksamhet som kommunen driver i kommunal regi. Dessa verksamheter ska finansieras med "intern peng", vilket innebär att intäkterna ska motsvara kostnaderna.

Anslag

Anslagsbudgeten omfattar kostnader som inte fördelas utifrån volym. Löne-, drift- och kapitalkostnader är anslagsfinansierade och ramen räknas upp enligt anvisningar i PLU förutom internhyran för kultur- och fritidsnämnden samt kapitalkostnaderna för stadsbyggnadsnämnden, kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden.

Kapitalkostnaderna består av avskrivningar och räntor. Avskrivningar beräknas utifrån nuvarande investeringar och beviljade investeringar enligt investeringsplan. Räntekostnader beräknas utifrån nuvarande investeringar och beviljade investeringar enligt investeringsplan med fastställd internränta enligt PLU.

⁵ Från och med 2022 ska investeringsplanen dock finnas med i kommundirektörens förslag.

Stadsbyggnadsnämnden, kommunstyrelsen samt kultur- och fritidsnämnden får budgetramar enligt beräknade kapitalkostnader ovan. Övriga nämnder får ingen kompensation, utan får hantera det inom normal uppräkningsram av anslagsramarna, vilket inför 2021 är 1 %.

Fastighetsavdelningen inom kommunstyrelsen beräknar internhyra för verksamheterna som räknas upp enligt PLU. Kultur- och fritidsnämnden får kompensation för *intern hyreskostnad* från fastighetsavdelningen. Övriga nämnder ansvarar för att finansiera hyreskostnaderna inom befintlig anslagsram som räknas upp enligt PLU. Kultur- och fritidsnämnden får därmed kompensation för förändrad intern hyreskostnad som beror på beslutade investeringar för kulturändamål i investeringsplanen. Övriga nämnder får ingen kompensation på samma sätt utan behöver prioritera inom befintlig budgetram.

Volym

Tre nämnder har budgetramar som innehåller volymberäkningar: barn- och grundskolenämnden, gymnasie- och näringslivsnämnden samt socialnämnden. Denna del av budgeten baseras på hur många barn eller brukare kommunen beräknas ha, multiplicerat med en genomsnittlig ersättning ("peng") per barn eller brukare som nyttjar kommunens resurser. Ersättningens nivå räknas upp enligt instruktioner i PLU. Priset kan dock bli högre än det som föreslås i PLU om politiken beslutar sig för att göra en ytterligare uppräkningsram utöver den generella.

Volymberäkningen omfattar två delar: volymberäkning samt beräkning av snittpris per volym. Volymberäkningarna görs på två olika sätt:

- *Befolkningsprognosen som bas:*
Budgetramen beräknas utifrån hur stor andel av befolkningen i respektive kategori som nyttjar kommunens resurser. Utgångsläget är andel i utfallet året innan med hänsyn taget till den prognostiserade befolkningsprognosen för innevarande period. För planeringsperioden görs en beräkning av andelen brukare utifrån den senaste befolkningsprognosen. Hänsyn tas sedan till eventuella kända förändringar om ökad eller minskad volym jämfört med tidigare år. Volymberäkningarna görs av controller på ekonomiavdelningen.
- *Bedömning av framtida volym:*
Inom vissa områden går det inte att basera volymberäkningarna på andel av befolkningen. Då gör istället controller på ekonomiavdelningen tillsammans med verksamhetsansvarig en fördjupad bedömning av den framtida volymen utifrån nuvarande volym och kända förändringar. Det handlar om verksamheter där ett fåtal brukare kan få stor betydelse för de faktiska kostnaderna såsom särskolan och LSS-verksamhet.

Vid beräkningen av snittpris per volym utgår prisuppräkningsramen från prognostiserat snittpris för innevarande år. Priset per barn eller brukare räknas sedan upp med en uppräkningsfaktor:

- Huvudregeln är att priset räknas upp enligt angiven uppräkningsram i PLU (där olika verksamheter kan ha olika uppräkningsram)

KPMG AB

Granskning av kommunens resursfördelningsmodell

2020-11-13

- Inom de områden där verksamheten har avtal med utförare räknas ramarna upp i enlighet med vad som regleras i avtalen.
- Gymnasiepengen räknas upp i enlighet med Stockholmsregionens gemensamma gymnasiepeng som beslutas av Kommunförbundet Stockholms Län (KSL).

I tabellen nedan sammanfattas beräkningsmetoderna för de tre nämnder vars budgetramar innehåller volymlberäkningar.

Nämnd/ beräkningsmetod	Volymlberäkning enligt:			Prisuppräknning enligt:	
	Befolkningsprognos	Bedömning	PLU	Avtal-index	Övrigt
BGN					
Grundpeng och tilläggsbelopp	X		X		
Särskola		X	X		x
GNN					
Gymnasiepeng	X				Sthlm gymn. Region
Gysär och lärvux		X			
SON					
<i>Äldreomsorg</i>					
Hemtjänst	X		X		
Korttidsboende	X		X	x	
Dagverksamhet	X		X		
Boende	X		X	x	
<i>Individ- och familjeomsorg</i>					
Försörjningsstöd		X	X		
Familjerådgivning	X		X		
SIS-placeringar		X		x	
<i>Funktionsnedsättning</i>					
Boende LSS		X	X	x	
Daglig verksamhet		X	X		
Personlig assistans LSS		X	X		Följer statens ers.
Personlig assistans SFB		X	X		Staten beslutar
Korttidsboende		X	X		
Korttidstillsyn		X	X		
Boendestöd		X	X		
Hemtjänst		X	X		
Boende SoL		X		x	

Tabellen är hämtad från ett underlag från kommunens ekonomiavdelning: Verksamhetsplan – process (2020-06-05)

3.2.1.3 Resursfördelning på nämndnivå

Med utgångspunkt från kommunens verksamhetsplan beslutar respektive nämnd i december om en detaljerad budget för sin verksamhet. Nämnderna kan i sina detaljbudgetar göra omfördelningar inom den mindre anslagsdelen, men inte i den större volymbaserade delen. Det förekommer dock sällan och innebär då vanligen att utifrån förändrade ansvar inom nämndens verksamheter "flytta några hundratusen, som utgör

2020-11-13

en försvinnande liten del av den totala budgeten". Sammanfattningsvis upplevs kommunens resursfördelning vara en sammanhängande process byggd på samma principer, från kommunövergripande nivå till nämndnivå.

3.2.1.4 Övriga iakttagelser

Sammanfattningsvis beskrivs kommunens resursfördelningsmodell och dess ingående variabler överlag som ändamålsenliga. Kommunen beskrivs ha en "accepterad metodik och en hyfsat avancerad modell för att fånga volymförändringar" vilket bidrar till att skilja på "de tekniska beräkningarna och de politiska avvägningarna" framför allt när det gäller storleken på "peng. Enligt intervjuade har inte de ingående variablerna ändrats de senaste fem åren i de olika beräkningar som resursfördelningen bygger på. Däremot har man "har skruvat på" metodiken till exempel när det gäller befolkningsprognoser och andelen brukare i befolkningen. Bedömningen har varit att modellen inte behöver ändras men att ingående parametrar kontinuerligt behöver "skruvas lite". De intervjuade upplever också att resursfördelningsmodellen blir allt mer ändamålsenlig. Flerparten menar att nuvarande modell "tjänar sitt syfte väl" och att det pågår ett kontinuerligt arbete för att öka dess träffsäkerhet.

Samtidigt framkommer synpunkter på denna träffsäkerhet och utvecklingsbehov när det gäller modellens och processens faktiska funktionalitet. Det handlar dels om att nämnderna ännu inte kommit till rätta med sina stora volymavvikelser och överskott, dels om att främst volymberäkningarna behöver utvecklas ytterligare. Det finns enligt intervjuade också behov av att på ett transparent och likvärdigt sätt relatera volymbereäkningar till servicegrader. Idag uppges det vara oklart hur man bedömer servicegrad och i vilken utsträckning man tar hänsyn till servicegrad i olika verksamheter.

Vidare framkommer i intervjuerna att det förekommer oklara bilder av hur "pengen" för olika verksamheter räknas fram och vad som avgör storleken på uppräkningsdelen. Mot denna bakgrund efterfrågas tydliga principer för framräkningen och en sammanställning av hur det ser ut för nämndernas olika verksamheter. Av detta bör det exempelvis framgå hur stor del av pengarna består av löner, lokalkostnader och övriga kostnader samt hur mycket dessa olika delar räknas upp med. Vidare framkom synpunkten att det av beräkningsunderlagen borde framgå vad pengarna utifrån faktisk prisuppräkningsdel och volym borde vara i relation till den föreslagna uppräkningsdelen. Den prisuppräkningsdel omfattande 1 % som gällt under en följd av år, ställer krav på en jämförelsevis stor effektivisering. Intervjuade ger vid handen att det sannolikt främst påverkar verksamheter i egen regi och mindre externa aktörers möjligheter att klara verksamheten, eftersom deras kostnader för "gungor" inte kan tas ut på "karuseller" någon annanstans. Detta är exempel på konsekvenser som skulle bli synliga i ett utvecklat beräkningsunderlag.

En annan iakttagelse rör internräntan, där Täby kommun 2020 har fastställt en högre internränta än den nivå som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) rekommenderat inför året: 3 % jämfört med 1,5 %.⁶ För 2021 föreslås i planeringsunderlaget att internräntan i Täby sänks till 2 %, vilket dock fortfarande är betydligt högre än de 1,25 % som SKR rekommenderar och sannolikt högre än externa aktörers räntor.

⁶ <https://skr.se/tjanster/merfranskr/cirkular/cirkular/2019/internrantaforar2020.26513.html>

3.2.2 Bedömning

Kommunen har ingen tydligt fastslagen resursfördelningsmodell, men vår sammanfattande bedömning är att den tillämpade resursfördelningsmodellen i stort är tillfredsställande. Vår bild är att resursfördelningsprocessen upplevs som tydlig bland annat när det gäller de politiska prioriteringarna, som accepterad, förutsägbar, enkel och lätt att förstå, transparent och rättvis. Den upplevs också vara sammanhängande och byggd på samma principer från kommun- till nämndnivå.

Av granskningen framgår att flertalet av de beräkningsvariabler som är vanligt förekommande i kommunala resursfördelningsystem och/eller -modeller används också i Täby. Kommunen har ingen tydligt definierad kommunövergripande resursfördelningsmodell, men följande variabler beaktas under processens olika steg och ligger till grund för resursfördelningen:

- Volymförändringar, inom vars ram styckkostnader i form av snittpris samt nyttjandegrad används som variabler.
- Prisuppräknings
- Andra uppräknings omfattande intern overhead, internhyror och internränta.
- Kapitalkostnader

Prisuppräknings omfattar viss kompensation för ökade kostnader för verksamhetens drift och löner, men Täby kommun har inte separata löneuppräknings som beräkningsvariabel. Ofta gör kommuner generella pris- och löneuppräknings, men hänsyn bör tas till att alla verksamheter inte har lika stor löneandel och att kostnader och priser inte alltid förändras på samma sätt i olika verksamheter. Vi rekommenderar därför att verksamhetens underlag omfattar beräkningarna också utifrån faktiska prisuppräkningsindex i relation till föreslagna uppräknings av peng för olika verksamheter.

Täby kommun använder både internränta och kapitalkostnader som variabler, medan många andra kommuner endast inkluderar internränta i sina beräkningarna. Vårt att notera är dock att Täby kommun för 2020 har fastställt en högre internränta än den nivå som SKR rekommenderat. Då externa aktörers räntor sannolikt ligger lägre än kommunens internränta kan detta innebära att kommunen betalar en "onödigt hög peng" till dem, vilket kommunstyrelsen bör se över.

Sammanfattningsvis omfattar kommunens modell för resursfördelning bland annat volymförändringar, men inte socioekonomiska variabler. Det senare är dock ovanligt i kommunövergripande resursfördelningsmodeller. Ingen av nämnderna har en egen modell för resursfördelning på nämndnivå, men utbildnings- och grundskolenämnden hade 2015 - 2018 ett särskilt socioekonomiskt grundbelopp byggd på socioekonomiska variabler.

Vidare visar granskningen att det de senaste fem åren inte gjorts några ändringar av de variabler som ligger till grund för den kommunövergripande resursfördelningen.

3.3 Resursfördelning inom skolan

En resursfördelningsmodell inom skolan ska vara utformad så att den ger förutsättningar att uppnå skollagens krav på lika villkor, skollagens och övriga författningars mål

2020-11-13

och krav på verksamheten i övrigt samt kommunens målsättningar för verksamheten. De mål och prioriteringar som de förtroendevalda sätter upp för verksamheten påverkar resursfördelningen. För att dessa ska kunna genomföras på ett bra sätt måste de kostnader som de medför för respektive enhet och verksamheten i stort tas i beaktande. Resursfördelningen för grundskolan ska stimulera till uppfyllande av följande mål och krav:

- **Skollagen (2010:800)** ställer krav på skolans (i) kvalitet: alla barn/elever ska ges den ledning och stimulans de behöver för att kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål, (ii) likvärdighet: utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform och (iii) att rektor ska ges mandat och befogenheter för att kunna utveckla utbildningen utifrån de behov som finns inom den egna inre organisationen.
- **Kommunens mål** för grundskolan, vilka slås fast i mål- och budgetdokument.
- **Särskilda prioriteringar och satsningar** inom grundskolan som fullmäktige och/eller ansvarig nämnd beslutat om.
- **Skolans organisation.** Resursfördelningen ska anpassas efter hur skolans organisation ser ut lokalt.

3.3.1 Socioekonomisk resursfördelning⁷

Skollagens krav på en likvärdig skola innebär bland annat att utbildningen ska vara kompensatorisk och uppväga skillnader i elevers bakgrund och förutsättningar. Ett sätt att göra det är genom en socioekonomisk differentiering när kommunen fördelar resurser till skolorna. Det innebär att kommunen ger olika mycket pengar till skolorna baserat på deras elevsammansättning sett till faktorer såsom föräldrarnas utbildningsbakgrund och invandrarbakgrund. Socioekonomisk resursfördelning har använts förhållandevis länge i många kommuner och frågan aktualiserades 2014 då det i skollagen infördes ett uttryckligt krav på kommuner att fördela resurserna efter elevers olika förutsättningar och behov. En studie från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL/SKR) visade 2018 att tre fjärdedelar av alla storstadskommuner tillämpar socioekonomisk resursfördelning. Av de kommuner som använder socioekonomisk fördelning omfördelar samtliga en mindre del av medlen på detta sätt. Bland de större städerna är det vanligaste att omfördela 6 - 10 %. I Täby kommun varierade det så kallade strukturbeloppets andel av nämndens totala budget åren 2015 - 2018 mellan 0,53 – 0,61 %.

SKR understryker att det inte finns en generell modell för socioekonomisk fördelning som passar i alla kommuner, vid alla tidpunkter. Många kommuner justerar kontinuerligt sina modeller genom att tillföra, ta bort eller vikta om faktorer för att öka träffsäkerheten. En svårighet för kommunerna är samtidigt att mäta och utvärdera effekter av socioekonomisk resursfördelning, vilket SKR ser som ett viktigt utvecklingsområde. Sammanfattningsvis framhåller SKR vikten av följande sju steg i en kommuns arbete med socioekonomisk resursfördelning:

1. Slå fast vilka systematiska skillnader som finns i den socioekonomiska elevsammansättningen på kommunens olika skolor.

⁷ SKL (2018) *Fokus på socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola* samt SKL (2014) *Socioekonomisk resursfördelning till skolor. Så kan kommunen göra.*

2020-11-13

2. Bestäm vilka faktorer som ska vara med i kommunens resursfördelningsmodell och vilken vikt de ska ges.
3. Beräkna hur behoven varierar mellan skolorna utifrån de valda faktorerna.
4. Ta ställning till hur stor andel av budgeten som ska avsättas för socioekonomisk ersättning och hur stor omfördelningen ska vara.
5. Skapa legitimitet för kommunens sätt att fördela resurser till skolorna, så att de berörda, särskilt rektorerna, förstår och accepterar resursfördelningsmodellen.
6. Följ upp vad ersättningen leder till genom att skolorna redogör för hur de använder sina resurser och hur elevernas resultat påverkas – på ett sätt som gör att uppföljningen stärker det systematiska kvalitetsarbetet.
7. Följ kontinuerligt upp modellens träffsäkerhet och justera eventuella brister.

3.3.2 Resursfördelning inom barn- och grundskolenämnden i Täby kommun

Barn- och grundskolenämnden är huvudman för den kommunala förskolan och skolan vilket omfattar:

- Kommunal förskola: utbildning för barn från och med ett års ålder till dess att barnet omfattas av skolplikt.
- Förskoleklass och grundskola: obligatorisk utbildning för elever från det kalenderår de fyller sex år och tio år framåt.
- Grundsärskola: obligatorisk utbildning enligt grundsärskolans läroplan för elever från det kalenderår de fyller sex år och tio år framåt.
- Fritidshem: pedagogisk gruppverksamhet för elever i förskoleklass och årskurs 1-6.
- Öppna förskolan: pedagogisk gruppverksamhet som vänder sig till barn som inte är inskrivna i förskolan.

Utöver de kommunala verksamheterna finansierar nämnden, genom bidrag i form av peng, verksamheten för Täbyfolkbokförda barn och elever i fristående skolor, fritidshem, förskolor och annan pedagogisk verksamhet i och utanför kommunen. Barn- och grundskolenämnden ansvarar för de kommunala verksamheterna och har en insyns rätt i de fristående skolverksamheterna. Nämnden ansvarar vidare för tillsynen av fristående förskola, annan pedagogisk verksamhet och fristående fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt.

Barn- och grundskolenämndens budget för 2020 uppgår till 1 498 mnkr (netto) vilket utgör 40 % av kommunens totala budget. I budgeten ingår generella statsbidrag för barn- och grundskolenämndens område. Sammanfattningsvis har nämndens nettokostnader ökat med 1 % jämfört med 2019. Det beror främst på förändringar inom grundskola där nettokostnaderna förväntas öka på grund av fler elever, uppräkningsbelopp (peng) och en satsning på kvalitetspeng med 5 miljoner kronor.

Merparten av nämndens budget består av kostnader för grundpeng till fristående och kommunala utförare. För 2020 räknades budgetramarna upp med 1 %. Pengen för pedagogisk omsorg, fritidshem, förskoleklass respektive grundskola räknades upp med 1 %. Pengen för förskola räknades upp med 1,5 %⁸, vilket enligt intervjuade är uttryck för en politisk prioritering att minska barngruppernas storlek.

⁸ Pengen för förskolan räknades upp med ytterligare 0,5 % från 1 juli 2020.

3.3.2.1 *Övriga iakttagelser*

Pengen för de olika verksamheterna fastställs politiskt bland annat utifrån analyser av verksamheternas resultat och dialog med externa aktörer. Procentsatsen för ”pengupp-räkningen” har enligt intervjuade varierat mellan 1 - 2 % för nämndens verksamheter de senaste åren. Då bland annat löneökningarna legat på en betydligt högre nivå, innebär det tydliga effektiviseringskrav på verksamheterna. Enligt intervjuade ställer det stora krav på ett systematiskt arbete med kvalitetsutveckling. Skolorna, framför allt de i egen regi, söker också aktivt riktade statsbidrag. Verksamheten har sedan 2016 också sett en ökning av ansökningarna om så kallat tilläggsbelopp för enskilda elever i behov av särskilt stöd, vilket bland annat skulle kunna ha sin grund i ett behov av att kompensera för snäva kostnadsramar.

Enligt intervjuade förekommer det inom ramen för nämndens budgetramar vissa omfördelningar på nämndnivå.

Det görs inte enligt någon särskild resursfördelningsmodell, men det finns möjlighet för nämnden att omfördela för att till exempel ge riktade medel till vissa enheter eller grupper av elever om nämndens kvalitetsuppföljningar visar på sådana behov. De senaste åren har det förekommit diskussioner om sådana satsningar omfattande kvalitetspeng för förskola och grundskola, nyanländas lärande och extra resurstilldelning till verksamheter i egen regi.

Vidare fördelade nämnden i enlighet med den resursfördelningsmodell som den 2014 beslutade om från och med höstterminen 2015 till och med höstterminen 2018 ett så kallat strukturbidrag baserat på socioekonomiska bakgrundsfaktorer till grundskolor i kommunen. Nedan beskrivs detta närmare.

3.3.2.2 *Införande av socioekonomiskt strukturbidrag*

2013 fick utbildningschefen i uppdrag att utvärdera nämndens tidigare resursfördelningsmodell och ta fram förslag på en ny omfattande verksamheterna förskoleklass, grundskola och fritidshem. Syftet var att renodla resursfördelningen och tydliggöra skillnaden mellan grundbelopp och tilläggsbelopp. I utredningen föreslogs att en grundpeng med socioekonomiska parametrar skulle införas från höstterminen 2015. I korthet innebar förslaget att grundpengen skulle innehålla en del med socioekonomisk fördelning, som skulle räknas ut per skola och därmed inte gå att härleda till en unik elev.⁹ I enlighet med ett tjänsteutlåtande om införandeprocess för ny resursfördelningsmodell beslutade nämnden att införa ett grundbelopp med socioekonomiska fördelningsparametrar (strukturbidrag) från och med höstterminen 2015.

Den uppskattade kostnaden för strukturbidraget var 8 miljoner kronor per år, men beslut om storlek skulle årligen fattas av nämnden i samband med beslut om kommande års grundbelopp. Inför 2018 framgick inför nämndens beslut förslag till bidragsbelopp i en särskild bilaga, bland annat omfattande budget för strukturbidrag omfattande 8,7 miljoner kronor.¹⁰ Vårterminen 2018 fördelades strukturbidraget i enlighet med nedanstående tabell. Det betalades ut till de cirka 50 % fristående och kommunala skolor med fler än 15 elever, som hade störst andel elever som riskerade att inte nå målen.

⁹ Dnr BGN95/2013-04

¹⁰ Bilaga: Bidragsbelopp (peng) för 2018 per den 14 november 2017

2020-11-13

Skolor med en mindre andel elever som riskerade att inte nå målen, har förutsatts ge dem stöd inom ramen för grundbeloppet.

Framtagandet av kommunens modell för socioekonomiska bidrag till skolan utgick från skollagens krav att kommuner ska fördelas resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Täby kommun arbetade fram en modell för att fördela resurser utifrån hur elevernas olika bakgrundsvariabler påverkar deras förutsättningar att uppnå goda skolresultat. För att få fram vilka kombinationer av socioekonomiska bakgrundsvariabler som hade de starkaste sambanden med eleverna studieresultat användes ett datamaterial från SCB. Elevernas studieresultat kombinerades med uppgifter om deras socioekonomiska bakgrund. Syftet var att få fram kombinationer av signifikanta bakgrundsvariabler för de elever som inte hade tillräckligt goda studieresultat. Utifrån det tog kommunen fram en modell för att fördela resurser med hänsyn till elevstrukturen, där kombinationen av variabler skulle spegla skillnader i resursbehov mellan olika skolor.

Utifrån de påvisade sambanden beräknades en förväntad andel elever inte uppnå godtagbara resultat. Dessa värden användes för att räkna ut ett förväntat antal elever med behov av mer resurser i varje grundskola. Måttet som kommunen valde för att belysa elevernas studieresultat var om eleven fått betyget "F" i två ämnen eller fler. De bakgrundsfaktorer som visade sig ha särskilt stor inverkan på elevernas studieresultat i Täby var nyligen invandrad till Sverige, föräldrars utbildningsnivå och om hushållet fick ekonomiskt bistånd. Därmed infördes följande variabler i modellen:

- Nyligen invandrad
 - Invandrad 1-2 år
 - Invandrad 3-6 år
- Föräldrars utbildningsnivå
 - Förgymnasial utbildning
 - Gymnasial utbildning
- Ekonomiskt bistånd (hushållet där eleven är folkbokförd uppbar ekonomiskt bistånd)

Enligt intervjuade var inte rektorerna särskilt delaktiga i framtagandet av modellen. Arbetet gjordes centralt och rektorerna informerades i samband med beslutet. Däremot följde rektorerna efter införandet upp den socioekonomiska ersättningen som ett led i ordinarie uppföljning vid delår och årsredovisningen. Det bidrog enligt intervjuade bland annat till att uppmärksamma bristen på koppling mellan denna ersättning och utvecklingen av skolresultaten.

3.3.2.3 Avskaffande av socioekonomiskt strukturbidrag

I december 2017 fick utbildningschefen i uppdrag att se över modellen för strukturbidrag från höstterminen 2018.¹¹ Barn- och grundskolenämnden beslutade i maj 2018 dock att strukturbidrag skulle fördelas också för höstterminen 2018. Samtidigt fick utbildningschefen i uppdrag att göra en fördjupad översyn av strukturbidragsmodellen. Översynen skulle omfatta ekonomiska och kvalitativa aspekter för att säkerställa ett effektivt användande av medel. Den skulle också omfatta fler kommunala modeller för strukturbidrag och slutsatser om eventuella effekter på elevernas kunskapsnivåer.

¹¹ Dnr BGN2017/90-04

2020-11-13

Utbildningschefen redovisade resultatet i oktober 2018 i ett tjänsteutlåtande¹², samt en närmare muntlig presentation för nämnden. Sammanfattningsvis gjorde utbildningschefen bedömningen att ett positivt samband mellan strukturbidrag och förbättrade kunskapsresultat inte kunnat styrkas. Mot denna bakgrund föreslog utbildningschefen att budgeten för strukturbidrag från med januari 2019 skulle flytta till grundbeloppet, vilket barn- och grundskolenämnden också beslutade. Därmed avskaffades den socioekonomiska resursfördelningen inom skolan i Täby.

Enligt intervjuade var inte rektorerna "särskilt delaktiga i avskaffandet" av den socioekonomiska ersättningen, utan förslaget baserades på en analys av data.

Det beskrivs heller inte ha varit en särskild stor fråga för dem eftersom denna ersättning inte gav något större ekonomiskt utslag för skolorna – att jämföra med tilläggsbeloppet för barn i behov av särskild stöd som är en mycket större fråga för dem. I samband med avskaffandet av ersättningen gjordes också centrala insatser med fokus på kompensatoriska arbetssätt vilket enligt intervjuade sannolikt hade betydelse för hur beskedet mottogs.

Verksamheten lade i maj 2020 dock fram ett förslag om att införa en kvalitetspeng i grundskolan för att stimulera skolorna att utveckla sin utbildningskvalitet så att fler elever når högre måluppfyllelse. I samband med det föreslog utbildningschefen att frågan om behov av socioekonomisk resursfördelning i kommunen på nytt ska utredas.

3.3.3 Bedömning

Vår bedömning är att kommunen i huvudsak har beaktat SKR:s slutsatser om socioekonomisk resursfördelning inom skolan. Av de sju steg som SKT menar är avgörande, har Täby kommun beaktat merparten. Barn- och grundskolenämnden:

- Slog inför införandet av strukturbidraget fast vilka systematiska skillnader som fanns i den socioekonomiska elevsammansättningen på kommunens skolor.
- Bestämde vilka faktorer som skulle vara med i kommunens resursfördelningsmodell och vilken vikt de skulle ges.
- Beräknade hur behoven varierade mellan skolorna utifrån de valda faktorerna.
- Tog ställning till hur stor andel av budgeten som skulle avsättas för socioekonomisk ersättning och hur stor omfördelningen skulle vara.
- Följde upp resultatet av ersättningen genom att skolorna som ett led i ordinarie uppföljning redogjort för hur de använt resursbidraget och hur det påverkat elevernas resultat.
- Följde kontinuerligt upp modellens träffsäkerhet, vilket i förlängningen ledde till att strukturbidraget avskaffades.

Vår bild är däremot att nämnden inte på ett tydligt sätt arbetat för att involvera rektorerna i framtagandet av den socioekonomiska resursfördelningsmodellen, vilket utöver le-

¹² Dnr BGN 2017/95-66

gitimitet för modellen skulle kunna bidra till dess träffsäkerhet. Vi rekommenderar därmed att rektorerna involveras vid en eventuell kommande utredning om behovet av socioekonomisk resursfördelning.

3.4 **Analys av skillnader mellan antagna och verkliga volymförändringar**

Vissa av kommunens nämnder, framförallt socialnämnden och barn- och grundskolenämnden, har flera år i rad uppvisat positiva budgetavvikelser. Tabellen nedan redovisar socialnämndens och barn- och grundskolenämndens budget- och volymavvikelser under perioden 2015 till 2019. Den första siffran i respektive kolumn avser den totala budgetavvikelsen och den andra siffran volymavvikelse.

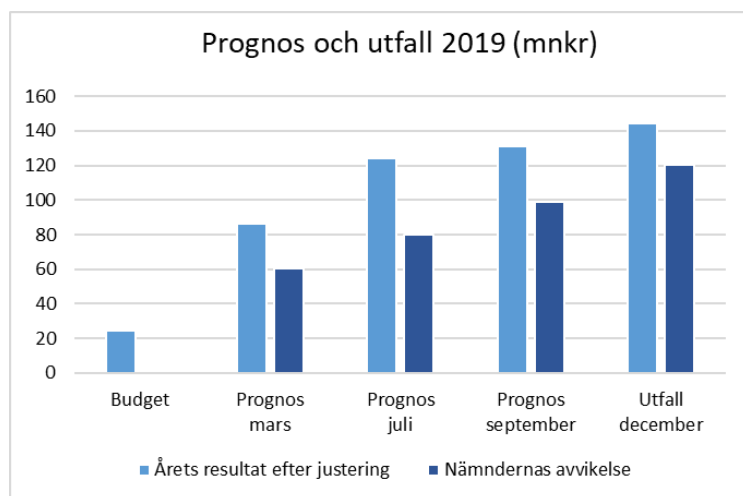
2019 hade socialnämnden ungefär 1,2 mdkr i rambudget och barn- och grundskolenämndens cirka 1,5 mdkr. Det innebär att socialnämndens volymavvikelse detta år uppgick till cirka 3 %. Motsvarande för barn- och grundskolenämnden var cirka 1 %.

Budget- och volymavvikelser (mkr)					
	2015	2016	2017	2018	2019
Socialnämnden	61 / -	66,6 / 58,6	41,7 / 53,3	101,5 / 64,4	46,1 / 36,7
Barn- och grundskolenämnden	21,6 / 7,3	19,5 / 7,1	16,6 / 4,9	43,9 / 36,8	24 / 16,9

Uppgifter hämtade från 2015 - 2019

I den revisionsgranskning av kommunens långsiktiga finansiering som gjordes 2019 framgick att kommunen i arbetet med verksamhetsplan inför 2020 analyserat volymavvikelsena mer noggrant utifrån ett behovs- och befolkningssperspektiv. Enligt kommunens ekonomiavdelning görs varje år en uppföljning av större volymavvikelser. April 2020 gjorde ekonomiavdelningen också en sammanställning av budget och prognoser jämfört med utfall för åren 2018 – mars 2020. Av planeringsunderlaget inför 2021 framgår även att nämnderna i framtagandet av förslag till budget för 2021 och plan för 2022 - 2023, ska göra en översyn av de områden som går med över- respektive underskott.

En sammanställning av avvikelserna som ekonomiavdelningen gjorde våren 2020 visar att volymavvikelsernas andel av nämndernas avvikelser mot budget har minskat de senaste åren. Nämndernas budgetavvikelse i december månads utfall minskade från 173 mnkr 2018 till 121 mnkr 2019. Det prognosticerade utfallet från mars 2020 tydde också på en kraftig minskning av nämndernas budgetavvikelse jämfört med de två föregående åren. Prognosen per 31 juli 2020 som redovisas i kommunens delårsrapport, visar dock att nämnderna sammantaget prognostiserar en positiv avvikelse med 73 mnkr, vilket motsvarar 2 % av budgeterade nettokostnader. Prognosen beror framför på lägre volymer än budgeterat som en konsekvens av covid 19-pandemin, främst inom socialnämnden och till viss del inom barn-och grundskolenämnden. Historiskt har dock prognoserna också avvikit kraftigt från utfallet, vilket framgår i tabellen nedan.



Inför 2020 gjordes en minskning av volymerna inom socialnämnden utifrån de tidigare årens volymavvikelse. En orsak till dessa avvikelser är enligt ekonomiavdelningen att volymen för hemtjänst har minskat de senaste åren genom införande av digital mätning av insatserna. Enligt ekonomiavdelningen har det varit svårt att förutse storleken på denna minskning. Vidare uppvisar Täby enligt intervjuade ett mönster där kommunens invånare jämförelsevis är äldre när de får behov av äldreomsorg än i övriga landet. Behovet av äldreomsorg har därmed inte ökat som förväntat utifrån kommunens befolkningsprognos. Sammanfattningsvis har verksamheten nu anpassat sina beräkningar utifrån dessa förutsättningar och enligt intervjuade är dess bedömning att nämndens resultat för 2020 skulle ha legat nära noll i överskott, om det inte hade varit för covid19-pandemin. Då både många äldre och personer med funktionsnedsättning på grund av pandemin dels väntat med både ansökningar och verkställighet av beslut om insatserna särskilt boende inom LSS och äldreomsorg, dels dragit ner på eller av sagt sig hemtjänst, kommer nämnden att få ett överskott också 2020. Enligt prognosen per 31 juli kommer konsekvenser av covid 19-ekonomin också att leda till överskott för andra nämnder, såsom kultur- och fritidsnämnden.

När det gäller barn- och grundskolenämnden uppges volymavvikelsena främst bero på att beräkningarna baserats på en för hög befolkningsprognos för antalet barn i förskoleåldern. Detta har enligt ekonomiavdelningen korrigerats inför 2020. Enligt delårsrapporten är prognosen per 31 juli 2020 en positiv avvikelse motsvarande 1 % av budgeterade nettokostnader. Ungefär hälften av prognosen beror på färre elever i grundskola (volym) än budgeterat.

3.4.1 Utvecklingen av volymavvikelser per nämnd

I detta avsnitt redovisas utvecklingen av nämndernas avvikelser närmare. Sammanfattningsvis minskade andelen volymavvikelse från den totala avvikelsen från 65 % 2018 till 44 % 2019. Motsvarande avvikelse för 2020 prognosticeras per 31 juli i delårsrapporten dock till 62 %.

KPMG AB

Granskning av kommunens resursfördelningsmodell

2020-11-13

Tabellen nedan visar prognosticerade avvikelser per nämnd mars 2020. 27 % av den är volymavvikelse och återfinns främst inom socialnämnden, där den i första hand härrör från hemtjänsten och Boende LSS.

Som framgår ovan, ligger den prognosticerade avvikelsen per 31 juli dock betydligt högre. För socialnämnden är den prognosticerade volymavvikelsen därmed i nivå med 2019 års avvikelse (3 %), medan den för barn- och grundskolenämnden prognosticeras bli ungefär hälften så stor jämfört med 2019 (1 %). I förhållande till budgeterad volymkostnad uppgick volymavvikelsen enligt årsredovisningen för 2019 till 4 % för socialnämnden och 1 % för barn- och grundskolenämnden.

Nämnder totalt	2020				
(mnr)	Budget	Prognos mars	Avvikelse	Varav volymavvikelse	Avvikelse %
KS	-164,9	-164,9	0,0		0%
SBN	-281,5	-280,3	1,2		0%
LMN	-2,5	-1,5	1,0		40%
SRMH	-6,4	-7,4	-1,0		16%
KFN	-172,6	-172,6	0,0		0%
SON	-1 192,1	-1 184,5	7,6	7,7	1%
BGN	-1 500,7	-1 489,9	10,8	1,5	1%
GNN	-392,9	-388,9	4,0	-2,9	1%
ÖFN	-4,0	-4,0	0,0		0%
Nettokostnader	-3 717,7	-3 694,1	23,6	6,3	1%
				27%	

2019 bestod 44 % av avvikelserna av volymavvikelse. Också då återfanns de främst inom socialnämnden. Den största avvikelsen fanns inom hemtjänsten (23,9 mnr), följt av vård- och omsorgsboende (9,7 mnr). Inom barn- och grundskolenämnden stod förskolan för den största avvikelsen (15,7 mnr).

Nämnder totalt	2019				
(mnr)	Budget	Utfall	Avvikelse	Varav volymavvikelse	Avvikelse %
KS	-153,5	-150,8	2,7		2%
SBN	-264,3	-255,8	8,5		3%
LMN	-2,5	-0,7	1,8		72%
SRMH	-6,3	-6,3	0,0		0%
KFN	-156,8	-163,9	-7,1		4%
SON	-1 175,9	-1 115,6	60,3	37,4	5%
BGN	-1 482,0	-1 451,8	30,2	14,8	2%
GNN	-381,0	-356,6	24,4	0,8	6%
ÖFN	-4,0	-4,1	-0,1		2%
Nettokostnader	-3 626,3	-3 505,5	120,8	53,0	3%
				44%	

2018 utgjordes 65 % av avvikelsen av volymavvikelse, där socialnämnden stod för den största andelen. I förhållande till budgeterad volymkostnad uppgick volymavvikelsen enligt årsredovisningen för 2018 till 7 % för socialnämnden. Detta år berodde

KPMG AB

Granskning av kommunens resursfördelningsmodell

2020-11-13

nämndens avvikelse främst på hemtjänsten (21 mnkr) och boende LSS (11,9 mnkr). Även 2018 stod förskolan för barn- och grundskolenämnden största avvikelse (17,3 mnkr), följt av grundskolan (16,5 mnkr). %). I förhållande till budgeterad volymkostnad uppgick volymavvikelsen enligt årsredovisningen för 2018 till 3 % för barn- och grundskolenämnden.

Nämnder totalt (mnkr)	2018				
	Budget	Utfall	Avvikelse	Varav volym- avvikelse	Avvikelse %
KS	-155,2	-153,6	1,6		1%
SBN	-242,3	-237,7	4,6		2%
LMN	-2,5	-0,6	1,9		76%
SRMH	-6,2	-6,2	0,0		0%
KFN	-137,0	-135,2	1,8		1%
SON	-1 178,4	-1 076,9	101,6	64,4	9%
BGN	-1 463,2	-1 419,3	43,9	36,7	3%
GNN	-331,6	-312,1	19,5	11,6	6%
ÖFN	-3,0	-4,4	-1,4		47%
Nettokostnader	-3 519,4	-3 345,9	173,5	112,8	5%
				65%	

3.4.2 Övriga iakttagelser

Intervjuade understryker att en kommun som Täby med många externa utförare behöver ersättningsmodeller som bygger på volymersättningar, snarare än fasta anslag. Det ger också förutsättningar för en resursfördelning som baseras på behov och efterfrågan. Samtidigt ställer det stora krav på processens olika aktörer att bedöma framtida behov och efterfrågan. Bedömningarna görs i en lång kedja omfattande prognoser för bostadsbyggande respektive befolkningsutveckling, liksom antaganden om behovsutveckling och volymbereäkningar för olika verksamheter i kommunen.

Den slutliga beräkningen bygger därmed på en mängd antaganden som görs i många led. Enligt intervjuade jobbar ekonomiavdelningen med att skapa en förståelse för kedjan och de olika momenten, men fortfarande återstår arbete för att kvalitetssäkra processen. Bland annat framkom synpunkten att den centrala styrningen och rollen för den centrala ekonomiavdelningen bör stärkas. Den bör till exempel säkerställa de antaganden som görs inom olika verksamheter och att de är likvärdiga. Idag gör de olika verksamheternas controllers beräkningarna av resursbehov baserat på volymer och det har framkommit synpunkter om att kontrollen av dessa beräkningar bör skärpas - eller att beräkningarna bör genomföras centralt för att sedan stämmas av med verksamhetscontrollers, istället för tvärtom.

Vidare framfördes att det finns behov att tydligare definiera begrepp som grund för konsekventa antaganden och beräkningar, över tid och mellan verksamheter. Idag är det oklart om begrepp som volym används på samma sätt i alla beräkningar vilket innebär att de kan utfalla olika. Ett exempel är hur volymbereäkningar relaterar till servicegrad. På vilka grunder bedömer olika verksamheter servicegrad och hur påverkar det de



KPMG AB

Granskning av kommunens resursfördelningsmodell

2020-11-13

uppskattade volymbeloven? Hur likvärdigt görs det för olika verksamheter? Här efterlystes kommungemensamma ekonomistyrningsregler för ökad tydlighet och transparens.

Samtidigt framfördes synpunkten att volymavvikelser också kan vara en effekt av en välfungerande resursfördelningsmodell: "Om man får avvikelser har man en modell som fungerar: pengarna blir inte kvar i verksamheten om de inte behövs."

3.4.3 Bedömning

Vår bedömning är att kommunen har gjort en analys av varför det finns skillnader mellan de volymökningar som antas vid resursfördelningen och de verkliga volymökningarna. Vi bedömer också att ekonomiavdelningen har arbetat aktivt för att komma till rätta med avvikelserna och att det gett resultat i form av minskade volymavvikelser 2018 – 2019. Prognosen per 31 juli 2020 tyder dock på en återgång nära 2018 års nivå, men det relateras i hög grad till effekter av covid 19-pandemin. Sammanfattningsvis välkomnar vi ett fortsatt utvecklingsarbetet för att minska volymavvikelserna, men bedömer att behov av tydligare begreppsdefinitioner och ekonomistyrningsregler bör ses över.

Datum som ovan

KPMG AB

Anna Giotas Sandquist

Verksamhetsrevisor

Micaela Hedin

Certifierad kommunal yrkesrevisor