



Riktlinjer för resursfördelning för demografiska förändringar

Förslag till beslut

1. Riktlinjer för resursfördelning för demografiska förändringar, inom verksamheterna förskola, fritidshem, grundskola, gymnasieskola samt inom äldreomsorgen, enligt bilaga fastställs att gälla fr.o.m. budgetår 2019.
2. Riktlinjer för resursfördelning för demografi beslutade per 2015-11-10 KS § 392 upphör att gälla efter budgetår 2018.

Ärende

I december 2016 fick kommunledningsförvaltningen i uppdrag av kommunstyrelsen att tillsammans med berörda nämnder/förvaltningar ta fram förslag till reviderad resursfördelningsmodell för demografi och redovisa förslaget till kommunstyrelsen. Modellen skulle anpassas till kommunens intäkter för tillkommande invånare i det kommunala utjämningsystemet.

Den föreslagna modellen gäller resursfördelning för demografiska förändringar från Kommunfullmäktige till nämnd. Inom nämnd ska egna nämndinterna resursfördelningsmodeller finnas. De sistnämnda omfattas inte av föreslagna riktlinjer.

Förslag på resursfördelning för demografiska förändringar

Kommunledningsförvaltningen föreslår en generell resursfördelning för demografiska *förändringar* för verksamheterna förskola, fritidshem, grundskola, gymnasieskola, samt inom äldreomsorgen. Modellen bygger på invånarantalet och ersättningsbeloppen i kostnadsutjämnings mellan Sveriges kommuner. Modellen överensstämmer med uppdraget att anpassa modellen till kommunens intäkter för tillkommande invånare i det kommunala utjämningsystemet.

Förändringar av de aktuella verksamheterna kopplade till förändrad åldersdemografi prövas alltså inte politiskt. *Ej heller prövas nämndernas ingående budgetramar. Resursfördelningsmodellen reglerar endast demografiska förändringar.*

Den föreslagna resursfördelningen överensstämmer med kommunens styrmodell beträffande decentralisering och kommunens nya budgetprocess med mer rambudgetering och mindre detaljbudgetering. En generell resursfördelning innebär också få och enkla beräkningar och modellen blir därmed transparent.

Den föreslagna resursfördelningsmodellen för demografiska förändringar är

- *Kvalitetsneutral* - kompenserar för förändrade demografiska förutsättningar, ej för förändrade kvalitetsambitioner
- *Rättvisande* - återspeglar faktiska demografiska behov enligt av kommunstyrelsen fastställda befolkningsprognoser, med avstämning mot faktiskt utfall
- *Objektiv* – kan inte påverkas av berörda nämnder
- *Transparent* - kan granskas på ett öppet sätt

De verksamheter som omfattas av den föreslagna resursfördelningsmodellen för demografiska förändringar är verksamheter där

- populationen för respektive ”ersättningsgrupp” är så stor att enhetliga ersättningsschabloner med enkelhet kan användas
- efterfrågan på/behov av verksamhet har ett starkt och tydligt samband med åldersdemografin

De verksamhetsområden som uppfyller dessa kriterier är förskola, fritidshem, grundskola, gymnasieskola, samt inom äldreomsorgen. De nämnder som omfattas är följaktligen barn- och ungdomsnämnden, bildningsnämnden och äldrenämnden.

Bakgrund

Styr- och ledningssystem för Linköpings kommun

Verksamheten ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Verksamheten ska styras utifrån fem övergripande strategier:

- Helhet före delar
- Fokus på väsentligheter och uppmärksamhet på risker
- Långsiktighet i agerandet
- Dialog, samspel och öppenhet
- Vid konflikt mellan mål och medel gäller medlen

Decentraliserad styrning är en viktig utgångspunkt för ”där idéer blir verklighet”. Kommunfullmäktige, styrelser och nämnder ska sträva efter att delegera de beslut som inte enligt lag, förordning eller annan statlig styrning måste fattas av dem. För att en decentraliserad styrning ska kunna fungera krävs att det finns ett tillräckligt stort handlingsutrymme för såväl chefer som medarbetare i de olika verksamheterna.

Resursfördelning

God ekonomisk hushållning

För att uppnå och vidmakthålla en god ekonomisk hushållning är det viktigt att det finns en balans mellan intäkter och kostnader. Ett mått på en sådan balans är driftkostnadsandelen. Verksamhetens nettokostnader som andel av skatter och finansnetto måste vara lägre än 100 % för att resultatet ska kunna bidra till att finansiera de investeringar som överstiger avskrivningarna. För att detta ska vara möjligt krävs ett utgångsläge där driftkostnadsandelen är lägre än 100 % samt att nettokostnadsutvecklingen därefter över tid inte är högre än utvecklingen av skatteintäkter, utjämning och generella statsbidrag.

Skatteintäkter, utjämning och generella statsbidrag

Utöver skatteintäkter och generella statsbidrag finns ett mellankommunalt utjämningsystem. Syftet är att för den lagstadgade verksamheten skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner att tillhandahålla service oberoende av skattekraft och kostnader som inte går att påverka.

En viktig del av utjämningsystemet är kostnadsutjämningen. Den är mellankommunal och utjämnar för skillnader i strukturella behov såsom demografi, geografi eller socioekonomiska förutsättningar. Utfallet i utjämningen ska inte gå att påverka genom att till exempel vara mer eller mindre effektiv, ha lägre eller högre serviceutbud eller genom att ta lägre eller högre brukaravgifter. I kostnadsutjämningen ingår förskola, grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, barn med utländsk bakgrund, befolkningsförändringar, bebyggelsestruktur, löner, kollektivtrafik (gemensam med landstingen).

Det som bestämmer kommunens avgift respektive bidrag är dess relativa struktur jämfört med riket:

- De kommuner som har en befolkningsutveckling som t ex innebär en ökad andel elever jämfört med riket får ett ökat bidrag/minskad avgift.
- De kommuner som t ex får en minskad andel elever jämfört med riket får vara med och betala via ökad avgift/minskat bidrag.

- Om t ex andelen elever ökar lika mycket som genomsnittet för riket får de enskilda kommunerna inget ökat bidrag/minskad avgift.

*Det faktum att antalet barn, ungdomar eller äldre blir fler garanterar således inte kommunen ett ökat bidrag/minskad avgift. **Kostnadsutjämningen är ett utjämningsystem, inte ett bidragssystem.***

Linköpings kommuns modell för resursfördelning för demografiska förändringar

Linköpings kommuns resursfördelningsmodell för demografiska förändringar har som kriterier att fördelningsnycklar, beloppsnivåer och beräkningar ska vara:

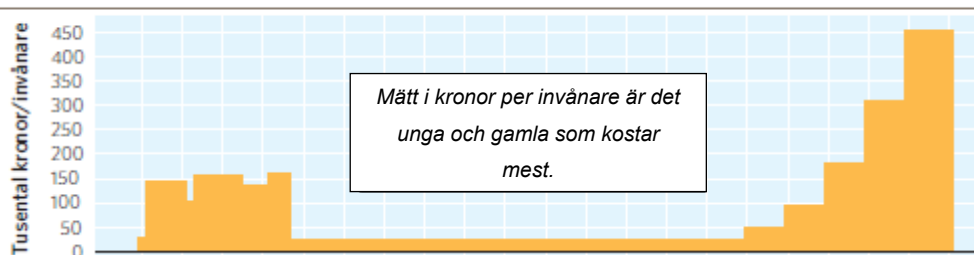
- *Kvalitetsneutrala* - ska endast kompensera för förändrade demografiska förutsättningar, ej för förändrade kvalitetsambitioner
- *Rättvisande* - ska återspegla faktiska demografiska behov enligt av kommunstyrelsen fastställda befolkningsprognoser, med avstämning mot faktiskt utfall
- *Objektiva* - ska inte kunna påverkas av berörda nämnder
- *Transparenta* - ska kunna granskas på ett öppet sätt

De verksamheter som omfattas av resursfördelningen för demografiska förändringar är verksamheter där

- populationen för respektive ”ersättningsgrupp” är så stor att enhetliga ersättningsschabloner med enkelhet kan användas
- efterfrågan på/behov av verksamhet har ett starkt och tydligt samband med åldersdemografin (d v s äldreomsorg, barnomsorg och skola enligt nedanstående figur)

Diagram 34 • Kostnad per invånare och total kostnad per årskull 2015

Tusental kronor per invånare samt miljarder kronor per årskull



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges kommuner och landsting

De verksamhetsområden som uppfyller dessa kriterier är således förskola, fritidshem, grundskola, gymnasieskola samt äldreomsorgen. Dessa verksamhetsområden finns i nuläget inom barn- och ungdomsnämnden, bildningsnämnden och äldrenämnden.

Förändringar av verksamheten kopplade till förändrad åldersdemografi prövas alltså inte politiskt. *Ej heller prövas nämndernas ingående budgetramar. Resursfördelningsmodellen reglerar endast demografiska förändringar.*

Nuvarande resursfördelning

Kommunens nuvarande resursfördelningssystem finansierar *förändrad* åldersdemografi för stora delar av äldrenämndens, barn- och ungdomsnämndens och bildningsnämndens verksamhet. Modellen utgår ifrån faktiskt antal barn/elever/brukare i verksamheten.

Beräkningar i den nuvarande modellen innehåller många olika parametrar och detaljer. Nämnderna ersätts med faktiskt antal barn/elever/brukare och belopp utifrån uppgifter från verksamheten, vilket inte helt överensstämmer med kriterierna objektivitet och transparent.

Förslag ny resursfördelning för demografiska förändringar

Kommunledningsförvaltningen föreslår en generell resursfördelning för demografiska förändringar utifrån invånarantal som bygger på ersättningsbeloppen i den mellankommunala kostnadsutjämnningen. Den föreslagna resursfördelningen överensstämmer med kommunens styrmodell beträffande decentralisering och kommunens nya budgetprocess med mer rambudgetering och mindre detaljbudgetering. En generell resursfördelning innebär också få och enkla beräkningar och modellen blir därmed transparent – *enkelhet före exakthet*.

Modellen gäller resursfördelning från Kommunfullmäktige till nämnd. Inom nämnd ska egna, nämndinerna resursfördelningsmodeller finnas. Dessa ska inte förväxlas med resursfördelning från Kommunfullmäktige till nämnd enligt detta dokument.

Nedan redovisas tre alternativ för resursfördelning, *föreslagen modell är alternativ 1*. I bilaga 1 finns förslag till riktlinjer för generell demografisk resursfördelning.

Alternativ för resursfördelning

Alternativen för ett resursfördelningssystem är

1. Resursfördelning för de verksamheter/nämnder där det finns fördelningsnycklar med stort demografiskt förklaringsvärde, d.v.s. resursfördelningssystem baserat på åldersdemografi.
2. Resursfördelning enligt ”100-lappen”, d.v.s. årets förändring av skatteintäkter och generella statsbidrag fördelas proportionellt till nämnderna utifrån senaste andel nettokostnadsram relativt total nettokostnadsram.
3. Inget resursfördelningssystem alls. Årets förändring av skatteintäkter och generella statsbidrag fördelas genom politisk prioritering.

Alternativ 1 och 3 nedan kan innebära en förändring av nämndens/nämnders andel nettokostnadsram relativt samtliga nämnders samlade nettokostnadsram. Exempel 2 innebär inte sådan förändring.

Alternativ 1 nedan innebär sannolikt behov av effektiviseringskrav. Även alternativ 3 kan innebära behov av effektiviseringskrav, beroende på omfattningen av de politiska prioriteringarna. I alternativ 2 ingår eventuella effektiviseringskrav i modellen.

Fördelar och nackdelar med respektive alternativ

Alternativ 1:

Fördelar:

- Åldersdemografiskt befogade merkostnader behöver inte politisk beredning. Fördelningsnycklar med stort åldersdemografiskt förklaringsvärde gör att resurserna hamnar där de är befogade utifrån demografiska förändringar

- Goda planeringsförutsättningar på kort och lång sikt för nämnder och kommunstyrelse
- Transparens gentemot friskolor och andra externa utförare (Observera att föreslagen modell gäller resursfördelning från Kommunfullmäktige till nämnd. Inom nämnd ska nämndsinterna resursfördelningsmodeller finnas.)
- Resursfördelningsmodellen är kvalitetsneutral
- Kommunledningsförvaltningen har kontroll över beräkningar och ersättningsbelopp

Nackdelar:

- Risk finns att åldersdemografiskt befogade merkostnader ”tränger undan” annan verksamhet
- Stor andel av nämndernas årliga utökning av ramar blir inte föremål för politisk prioritering
- Samtliga nämnder omfattas inte av resursfördelningsmodellen, vilket kan påverka övriga nämnders möjlighet till utökade ramar då pris- och lönekomensation samt resursfördelning demografi ianspråktar en mycket stor andel av tillgängliga resurser, vilket på några års sikt troligen kommer att innebära effektiviseringskrav. Hur dessa ska fördelas är en politisk prioritering
- Kostnadsutjämningen bygger på statistik för riket med två års eftersläpning

Alternativ 2:

Fördelar:

- Enkel resursfördelning
- Åldersdemografiskt befogade merkostnader ”tränger” inte undan annan verksamhet

Nackdelar:

- Ej säkert att resurserna hamnar där de är befogade utifrån demografi/åldersdemografi
- Fastlåsningseffekt – ”befintlig ram är rätt”
- Resursfördelningsmodellen är ej kvalitetsneutral

Alternativ 3:

Fördelar:

- Stort handlingsutrymme för politiska prioriteringar

Nackdelar:

- Åldersdemografiskt befogade förändringar behöver politisk beredning
- Ej säkert att resurserna hamnar där de är befogade utifrån åldersdemografiska förändringar
- Risk att resurser omedvetet fördelas icke-kvalitetsneutralt
- Risk finns att politiska prioriteringar omedvetet ”tränger undan” åldersdemografiskt befogade förändringar

En omvärldsbevakning har också gjorts, där tre kommuners resursfördelningsmodeller redovisas i bilaga 2.

Reglering av intäkter och kostnader i budgetdirektiv

Kommunledningsförvaltningen föreslår att budgetdirektiven fr om budget 2019 med plan för 2020-2022 reglerar hur stor andel av respektive års ökning av skatteintäkter, utjämning och generella statsbidrag som ska finansiera:

- pris- och löneutveckling,
- modellen för resursfördelning för demografiska förändringar
- Övriga politiska satsningar

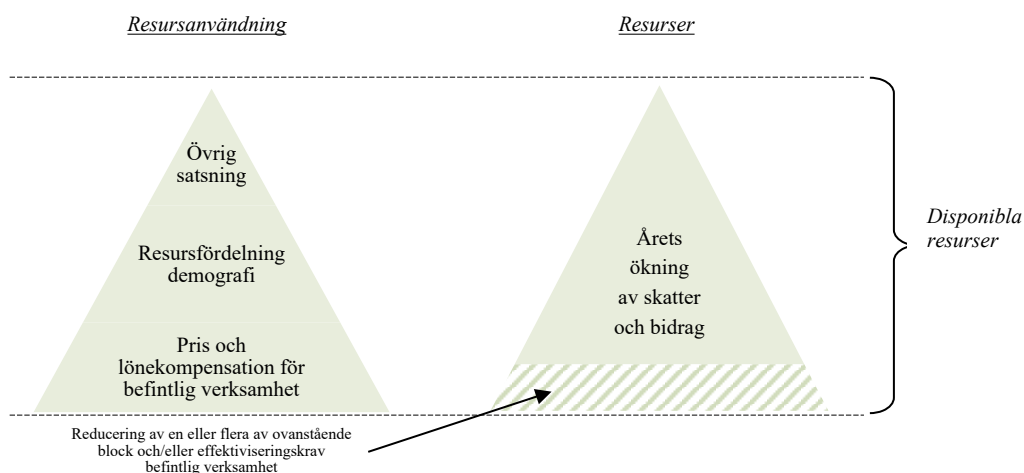
Om ökningen av skatteintäkter och generella statsbidrag inte kan finansiera pris- och löneutveckling, resursfördelning och övriga politiska prioriteringar behöver en eller flera av dessa reduceras. Ökning av skatteintäkter och generella statsbidrag ska i första hand finansiera pris- och löneutvecklingen för nämndernas befintliga verksamhet. Traditionellt ger Linköpings kommun nämnderna full kompensation för pris- och löneutveckling.

Erfarenhetsmässigt har modellen för resursfördelning demografi fördelat 35-40% av respektive års ökning av skatteintäkter och generella statsbidrag.

De ersättningsbelopp som anges i bilagda förslag till riktlinjer för resursfördelning för demografiska förändringar kan således bli procentuellt reducerade inför en budget- och planperiod, så att resursfördelningen kan inrymmas i fastställd andel av respektive års ökning av skatteintäkter, utjämning och generella statsbidrag.

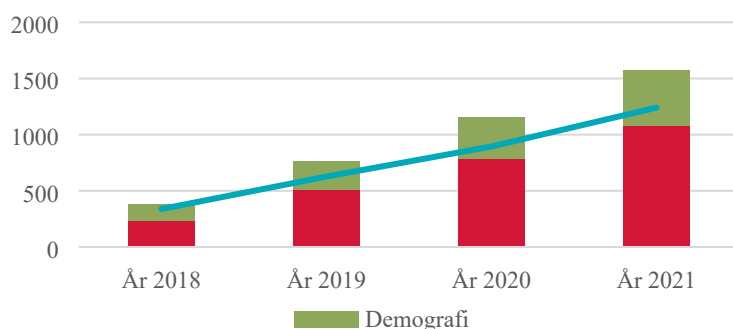
Av budgetdirektiven framgår också omfattningen på eventuellt effektiviseringskrav för befintlig verksamhet.

Figur över kommunens årliga disponibla resurser och dess användning



Såväl nettokostnadsutveckling som utveckling av skatteintäkter och generella statsbidrag är avgörande för kommunens ekonomi och verksamhet. I Sveriges Kommuner och Landstings ekonomirapport per 17-05-10 anges följande: ”Sedan några år tillbaka ökar antalet yngre och antalet äldre i befolkningen förhållandevis snabbt. Det gör att behoven av kommunernas och landstingens verksamhet tenderar att växa snabbare än betalningsförmågan. Detta förhållande är inte tillfälligt utan kommer att bestå under kommande tio till femton åren... hittills har detta finansieringsproblem inte varit särskilt uppenbart.”

Linköpings kommuns ökning av skatter och bidrag vs utveckling pris, lön och demografi* (belopp i mnkr)



*Demografi enligt nuvarande modell för resursfördelning demografi

Ekonomiska konsekvenser

Beräkningar för år 2019 utifrån senaste befolkningsprognos våren 2017 visar att den nu föreslagna resursfördelningsmodellen för demografiska förändringar innebär vissa förändringar jämfört med den befintliga resursfördelningsmodellen. I tabellen nedan redovisas tillskott mellan åren enligt förslag till ny modell för demografiska förändringar samt förändring jämfört med nuvarande modell i 2017 års kostnadsnivå. Barn- och ungdomsnämnden erhåller mindre, bildningsnämnden och äldrenämnden mer jämfört med den nuvarande resursfördelningsmodellen för demografiska förändringar.

| Belopp mnkr | | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------------------------|--|-------------|-------------|--------------|
| Barn- och ungdomsnämnden | Tillskott mellan åren enl ny modell | 49,5 | 53,0 | 60,4 |
| | <i>Förändring jämfört med nuvarande modell</i> | <i>-1,8</i> | <i>-2,5</i> | <i>-5,3</i> |
| Bildningsnämnden | Tillskott mellan åren enl ny modell | 21,5 | 20,2 | 17,3 |
| | <i>Förändring jämfört med nuvarande modell</i> | <i>4,1</i> | <i>3,5</i> | <i>3,4</i> |
| Äldrenämnden | Tillskott mellan åren enl ny modell | 20,7 | 19,9 | 23,4 |
| | <i>Förändring jämfört med nuvarande modell</i> | <i>5,1</i> | <i>6,2</i> | <i>6,9</i> |
| Summa | Tillskott mellan åren enl ny modell | 91,7 | 93,0 | 101,2 |
| | <i>Förändring jämfört med nuvarande modell</i> | <i>7,4</i> | <i>7,1</i> | <i>4,9</i> |

Nettoförändringen för 2019 uppgår till 7,4 mnkr i ökad ersättning till nämnderna. Kommunledningsförvaltningen gör inför nytt budgetår en bedömning av hur stor den centrala reserven för demografiska förändringar under året behöver vara. Förvaltningen bedömer att förändringarna under året minskar med den nya modellen då den kopplas till förändrat antal invånare i respektive åldersgrupp jämfört med befolkningsprognosen istället för till faktiskt nyttjande av t ex hemtjänst. Eventuell ökad nettokostnad hanteras enligt föreslagen modell, d.v.s. när budgetdirektiven fastställs, utifrån då aktuella beräkningar, hur stor andel av årets ökning av skatteintäkter och generella statsbidrag som ska finansiera:

- pris- och löneutveckling,
- modellen för resursfördelning demografi

Jämställdhet

Modellen gör inte skillnad på kvinnor och män, pojkar och flickor. Följer modellen för kostnadsutjämning.

Samråd

Samråd har skett och förvaltningarnas synpunkter redovisas i bilaga 3. Synpunkterna har beaktas och vissa justeringar av förslaget har gjorts efter inkomna synpunkter. De justeringar som skett är tydliggörande av vad som ingår i ersättningsbeloppen när det gäller lokaler. Justering har även gjorts på avdrag för prislapp åldersintervall 65 år och uppåt, där avdraget ändrats från 20 % till 15 % för att nå en långsiktig hållbarhet. För övrigt vidmakthålls föreslagen modell som är en generell resursfördelning som utgår från decentralisering och mindre detaljstyrning enligt kommunens styrmodell. Modellen följer även kommunens tilldelning av medel i kostnadsutjämningen mellan kommuner vilket överensstämmer med uppdraget. Ingående budgetramar kommer inte påverkas utan de nya riktlinjerna gäller för förändrat invånarantal.

Uppföljning och utvärdering

Skер i ordinarie ekonomiprocess för uppföljning och budget.

Information eller förhandling enligt lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

MBL-information eller förhandling är inte påkallad.

Kommunledningsförvaltningen

Paul Håkansson

Peder Brandt

Beslutet skickas till: Ekonomichefer

Bilaga 1: Riktlinjer för resursfördelning för demografiska förändringar

Bilaga 2: Omvärldsbevakning

Bilaga 3: Synpunkter från berörda förvaltningar