Falkenbergs kommun

Riktlinje för Falkenbergs kommuns resursfördelningsmodell

Diarienummer	Fastställt av[1]	Datum för fastställande
KS 2021/160	Kommunstyrelsen	2022-04-12
Dokumenttyp[2]	Dokumentet gäller för[3]	Giltighetstid[4]
Riktlinje	Alla kommunens nämnder	Tillsvidare
Revideringsansvarig[5]	Revideringsintervall[6]	Reviderad datum[7]
Kommunstyrelsen	Vid behov	
Dokumentansvarig (funktion)[8]	Uppföljningsansvarig[9] och tidplan[10] (se punkt 5)	
Ekonomiavdelningen KSF	Budgetansvarig, årligen	

Falkenbergs kommun
31180 Falkenberg. Telefon växel: 0346-88 60 00.
e-post: kontaktcenter@falkenberg.se
kommun.falkenberg.se

1. Syfte

Den här riktlinjen beskriver Falkenbergs kommuns resursfördelningsmodell. Med resursfördelningsmodell menas här den centrala resursfördelningsmodellen som ligger till grund för kommunfullmäktiges beslut om nämndernas budgetramar. Syftet med den här riktlinjen är att beskriva hur budget justeras mellan åren för nämnderna.

2. Koppling till lagstiftning och andra styrdokument

Enligt kommunallagen 11 kap 1§ ska kommuner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. I samma kapitel 5§ framgår även att kommuner inför varje nästa kalenderår ska upprätta en budget. I kommunallagen finns krav på budgetens innehåll och budgetprocessen med mera. Det ska av budgeten framgå hur verksamheterna finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara när budgetåret är slut. Kommunens finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning ska anges.

För varje nämnd i Falkenbergs kommun finns ett reglemente. I respektive reglemente framgår att nämnderna ska utföra det de enligt reglementet har ansvar för *”inom ramen för anvisade medel och enligt de riktlinjer som kommunfullmäktige i övrigt anger”.*

Denna riktlinje är förenlig med gällande lagstiftning och styrdokument.

3. Riktlinje

3.1. Budgetprocessen

Budgetprocessen inleds med att nämnderna lämnar in underlag och prognoser enligt aktuella budgetanvisningar. Ekonomiavdelningen på kommunstyrelseförvaltningen ansvarar för att beräkna övriga budgetförutsättningar. Inrapportering ska ske enligt kalendarium för planerings- och uppföljningsprocessen. Under budgetprocessen behandlas nämndernas ramar för planperioden, vilken omfattar tre år för driftsredovisningen och fem år för investeringsredovisningen. Kommunens budgeterade resultat har sin grund i de finansiella målen avseende att uppnå en god ekonomisk hushållning som kommunfullmäktige antagit.

Analys är en central del i kommunens styrmodell och det är analysen som är kopplingen mellan styrmodellen och budgetprocessen. Inför budgetprocessen ska nämnderna göra de analyser som framgår av budgetanvisningarna.

Efter kommunfullmäktiges budgetbeslut, ska nämnderna fatta beslut om sina internbudgetar. I kalendariet för planerings- och uppföljningsprocessen framgår när beslutet senast ska vara taget. Huvudprincipen är att anslagsbindningsnivån är per nämnd, vilket innebär att nämnden kan flytta budgeterade medel mellan sina olika verksamhetsområden i sina internbudgetar. Det kan dock finnas särskilda beslut i budget som innebär att huvudprincipen inte gäller, exempelvis om medel tilldelats för ett särskilt ändamål. Beslut kan även fattas om att särskilda tilldelningar ska följas upp och att utfallet i förhållande till erhållen budget ska bevakas.

3.2. Resursfördelningsmodellen

Utgångspunkten inför ett nytt budgetår är beslutad budget föregående år. Nämndernas budget för föregående år justeras under budgetprocessen utifrån ett antal principer och analyser vilka kan delas upp i grundförutsättningar och politiska prioriteringar. Grundförutsättningarna är de årliga justeringarna av budget som presenteras som budgetförutsättningar till budgetberedningen. Politiska prioriteringar är justeringar av budget som görs med utgångspunkt i nämndernas analyser eller utifrån andra politiska prioriteringar under budgetberedningen.

Nämndernas budgetramar justeras när befolkningen i Falkenbergs kommun ökar eller minskar. För vissa verksamheter görs detta genom en så kallad volymjustering (avsnitt 3.3.1) och för andra verksamheter genom en demografiuppräkning (avsnitt 3.3.2). Skillnaden är att en volymjustering är kopplad till en viss målgrupp och en viss typ av kommunal service vilket innebär att tilldelningen tillfaller en viss verksamhet. Budget kopplad till volymer på barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden och servicenämnden följs upp i jämförelse med det faktiska utfallet för respektive volymenhet. En demografiuppräkning är istället en samlad uppräkning för flera olika verksamheter som nämnden kan fördela utifrån aktuellt behov. Ingen uppföljning krävs av nämnden kopplat till demografiuppräkningen.

Resursfördelningsmodellen kommer att utvärderas kontinuerligt i samråd med berörda förvaltningar.

3.3. Grundförutsättningar

3.3.1. Volymjustering

Beskrivning av volymjustering
För olika verksamheter finns olika volymenheter. Förenklat är en volymenhet en invånare i Falkenbergs kommun som använder den kommunala servicen. Inför varje budgetår ska vissa nämnder inkomma med volymprognoser. Prognoserna som görs ska tas fram med utgångspunkt i Falkenbergs kommuns senast antagna befolkningsprognos samt att hänsyn ska tas till vilken nyttjandegrad som förväntas. Med nyttjandegrad menas hur stor del av befolkningen i en viss ålderskategori som använder en viss kommunal service. Volymerna på kultur-, fritids- och tekniknämnden styrs dock inte av befolkningsprognosen utan består av tillkommande skötselytor till följd av investeringar och exploateringar.

Volymer socialnämnden
Socialnämnden erhåller volymkompensation inom verksamheterna:

- Vård och omsorg om äldre
- Funktionsstöd LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade)
- Funktionsstöd SoL (socialtjänstlagen)
- Vuxna, missbruksproblematik
- Barn- och ungdomsvård

Hur stor volymjustering som görs styrs av hur många vård- och omsorgstagare som nämnden förväntas ha under planperioden. Nämndens volymprognos ska innefatta analys utifrån befolkningsprognosen och förväntad nyttjandegrad. Vid större verksamhetsförändringar eller

förändrade förutsättningar som påverkar den genomsnittliga kostnaden per barn/elev/brukare ska detta analyseras särskilt som vid behov lyftas till budgetberedningen.

Volymer barn- och utbildningsnämnden
Barn- och utbildningsnämnden erhåller volymjustering inom verksamheterna:

- Förskola
- Grundskola
- Grundsärskola
- Fritidshem
- Gymnasieskola
- Gymnasiesärskola

Hur stor volymjustering som görs styrs av hur många barn och elever som nämnden förväntas ha under planperioden. Volymprognoserna ska delas upp mellan barn och elever i kommunal verksamhet respektive under annan huvudman. Nämndens volymprognos ska innefatta analys utifrån befolkningsprognosen och förväntad nyttjandegrad.

Volymer servicenämnden
Servicenämnden erhåller volymjustering för vissa delar inom måltidsverksamheten vilka kan delas upp i:

- Måltider förskola
- Måltider grundskola inklusive särskola
- Måltider fritidshem
- Måltider gymnasieskola inklusive särskola
- Måltider äldreomsorg

Hur stor volymjustering som görs styrs av hur många barn, elever och omsorgstagare som barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden prognostiserar för planperioden.

Volymer kultur-, fritids- och tekniknämnden
Kultur-, fritids- och tekniknämndens budget justeras årligen för volymförändringar avseende tillkommande driftskostnader för nya skötselytor till följd av investeringar och exploateringar.

À-priser för socialnämnden, barn- och utbildningsnämnden och servicenämnden
Inför varje nytt budgetår ska à-priserna ses över utifrån nämndernas senaste beslutade internbudget. Det som ska ingå i à-priserna är de intäkter och kostnader som påverkas av att volymerna i olika verksamheter blir fler eller färre. Inga lokal- och kapitalkostnader ska ingå i à-priserna eftersom dessa behandlas separat. À-priser på barn- och utbildningsnämnden för barn- och elever under annan huvudman beräknas annorlunda utifrån att ersättningen ska inkludera lokalkostnader, måltidskostnader och administrativt påslag enligt skollagen.

Eftersom nämndernas internbudget används som underlag är det möjligt att specificera vad à-priset består av och följa förändringar över tid. Uppräkning med index görs för att à-priserna ska motsvara löne- och prisnivåer för respektive år under planperioden.

À-priser för kultur-, fritids- och tekniknämnden

För kultur-, fritids- och tekniknämnden beräknas inte à-priserna utifrån internbudget. Beroende på vilken typ av driftskostnader volymjustering består av görs olika beräkningar. Beräkningarna av à-priser för det aktuella året kan göras utifrån mätningar av faktisk nedlagd tid, utifrån gällande avtal eller utifrån förbrukning och aktuella priser.

3.3.2. Demografiuppräkning

Samtliga verksamheter i kommunen påverkas av att befolkningen ökar. De verksamheter som inte räknas upp via volymjustering eller på annat sätt räknas upp med demografiuppräkning med utgångspunkt i den totala befolkningsökningen. Demografiuppräkningen justeras årligen utifrån befolkningstillväxtens utfall föregående år. Skillnaden mellan volymjustering och demografiuppräkning beskrivs under avsnitt 3.2. Demografiuppräkningen kompenserar verksamheterna så att de har möjlighet att växa för att möta det ökade behov som följer när kommunen som helhet växer. Uppräkningen ersätter utökning av budget till nämnderna som varit kopplade till en växande befolkning.

3.3.3. Löneuppräkning och uppräkning köp av verksamhet

Nämnderna kompenseras för ökade lönekostnader genom budget för löneökning och uppräkning av budget för köpt verksamhet.

3.3.4. Prisuppräkning

Nämnderna kompenseras för ökade priser av övriga verksamhetskostnader i den befintliga budgetramen via prisuppräkning.

3.3.5. Lokalkostnadsersättning

Samtliga nämnders budgetram justeras för interna lokalkostnader. Förändringar i hyran mellan åren beror på tillkommande eller avgående lokalyta samt justering av de kostnader som ingår i hyran. Barn- och utbildningsnämndens budgetram justeras även för hur ökade/minskade lokalkostnader påverkar bidraget till verksamheter under annan huvudman.

Socialnämnden och servicenämnden bedriver en stor del av sina verksamheter i lokaler som ägs av externa fastighetsägare, huvudsakligen Falkenbergs Bostads AB. Budgetramarna justeras även för dessa. Nämnderna kompenseras endast för externa lokalkostnader som motsvarar det som ingår i kommunens internhyror, det vill säga att de inte per automatik kompenseras för nytecknande av avtal där det ingår mer än vad som ingår i internhyran. Socialnämndens lokalkostnadsersättning justeras för hyresintäkter från brukare samt momsersättning i förekommande fall.

Nämndernas lokalkostnadsersättning innefattar inte förändrade kostnader avseende administrativa lokaler i de fall kommunen själv inte är fastighetsägare. Uppräkning för dessa lokaler sker via prisuppräkning och demografiuppräkning.

3.3.6. Justering för kapitalkostnader (avskrivningar och internränta)

Varje år minskar kapitalkostnaderna för befintliga anläggningar i takt med minskat avskrivningsunderlag och nämndernas budgetram justeras för dessa. Medel för nya investeringar som ska tas i bruk under planperioden avsätts centralt och i samband med att investeringen färdigställs och tas i bruk tillförs medel för kapitalkostnader till den nämnd som

förvaltar objektet. Kommunens ersättning till verksamheter under annan huvudman inom barn- och utbildningsnämnden påverkas av nämndens kapitalkostnader. Därmed justeras nämndens budgetram även för hur ökade/minskade kapitalkostnader påverkar bidraget till verksamheter under annan huvudman.

3.4. Politiska prioriteringar

3.4.1. Analys av utfall och jämförelse med andra kommuner

Nämndernas årsredovisningar ska inkludera analys av utfall. I anvisningarna för årsbokslutet framgår även om nämndernas utfall kopplat till resursfördelningen ska jämföras med liknande kommuner. Analyserna kan vid behov användas under budgetberedningen. Vilka nyckeltal och vilka jämförelsekommuner som ska användas i analysen ska framgå i anvisningarna för årsredovisningen.

3.4.2. Analys av målindikatorer

De politiskt beslutade målindikatorerna ska analyseras. Nämndernas analyser av målindikatorer ska enbart gå vidare som underlag till budgetberedningen i vissa fall, vilket framgår i budgetanvisningarna för respektive år.

3.4.3. Analys av omvärld

Analys av omvärld består av tre delar vilka redogörs för nedan. Hur analysen görs framgår i budgetanvisningarna för respektive år.

Lagförändringar
Förändringar i omvärlden kopplat till lagstiftning kan innebära förändringar för kommunens verksamheter. Nämnderna ska därför särskilt redovisa denna typ av förändring som en analys.

Upphandlingar
Upphandlingar behöver bedömas vid varje enskilt fall för att avgöra om budget ska justeras utifrån den nya upphandlingen. En utgångspunkt vid bedömning kan vara vad som har initierat upphandlingen. Det kan exempelvis handla om att ett avtal löpt ut och behöver förnyas, om en politisk initierade upphandling eller att ett avtal förändras på grund av en förändrad ambitionsnivå (kvalitetsförändringar). Nämnden ansvarar för att lyfta upphandlingar som bedöms vara väsentliga till budgetberedningen. Resursfördelningsmodellen styr inte hur en upphandling bör behandlas i budget utan varje enskilt fall behöver behandlas utifrån de specifika förutsättningarna.

Statsbidrag
Staten kan ge kommuner generella eller riktade statsbidrag. Huvudprincipen är att generella statsbidrag redovisas centralt och att riktade statsbidrag söks av berörd nämnd och redovisas som ett driftsbidrag på nämnden. Om ett generellt statsbidrag destinerat till en viss verksamhet erhålls justeras vanligtvis berörd nämnds budget i grundförutsättningarna inför budgetberedningen.

Det kan dock finnas statsbidrag som aviserats för planperioden som behöver lyftas till budgetberedningen för diskussion. Att behov föreligger kan handla om att det finns möjlighet att göra egna prioriteringar inom ett statsbidrag eller att befintlig verksamhet kan finansieras

med statsbidraget. Det kan även handla om att ett statsbidrag är riktat till en satsning som på sikt kan vara kostnadsdrivande för kommunen. Genom att informera budgetberedningen om den här typen av statsbidrag kan diskussioner kring eventuell kommunal finansiering framåt och andra ställningstagande lyftas. På detta sätt ökar möjligheterna för nämnderna att arbeta långsiktigt med satsningar.

Till budgetberedningen kan bara statsbidrag som vid tillfället för inlämning av budgethandlingarna varit kända lyftas. Det kan komma ny information om statsbidrag i regeringens vår- och höstproposition som berör år 1 i planperioden och som inte har hunnit behandlas i budgetberedningen. Det kan exempelvis handla om att ett generellt statsbidrag riktad till en viss verksamhet kommer erhållas i samband med ett utökat lagkrav eller att ett riktat statsbidrag finns att söka för en satsning som på sikt kan vara kostnadsdrivande. Vid behov ansvarar därför nämnderna för att snarast lyfta statsbidrag som aviserats efter budgetberedningen till kommunstyrelsen där hantering behöver beslutas innan nästa budgetberedning. Med hantering menas exempelvis att kommunstyrelsen beslutar om att hänsyn ska tas till en avvikelse till följd av det utökade lagkravet vid över- och underskottshanteringen eller att det hänskjuts till budgetberedningen för nästa planperiod. Ärenden gällande hantering av statsbidrag under innevarande år ska vara behandlade i kommunstyrelsen senast innan det berörda årets första månadsuppföljning.

3.4.4. Eventuell revidering av grundförutsättningar

Ifall det finns behov av att revidera grundförutsättningarna kan detta göras under budgetberedningen. Orsaker till revidering kan vara att en analys visar att ett behov föreligger. Andra orsaker kan exempelvis vara en uppstart av större enheter motivera en revidering av både grundförutsättningar och à-priser. En förändrad genomsnittlig kostnad per barn, elev eller brukare på grund av en uppstart av verksamhet ska analyseras redan under planeringsstadiet och lyftas inför budgetprocessen av berörd nämnd.

3.4.5. Särskilda satsningar

Under budgetberedningen kan politiskt initierade satsningar behandlas. Även ärenden som hänskjutits till budgetberedningen av kommunstyrelsen ska behandlas.

3.4.6. Effektiviseringar och verksamhetsöversyner

Kommunfullmäktige kan besluta om minskad budget för verksamheterna. Om särskilda instruktioner föreligger framgår detta av budgetbeslutet. Nämnderna ska hantera den minskade budgeten i internbudgetbeslutet.

3.5. Investeringar och exploateringar

Budgetering av investeringar och exploateringar består både av grundförutsättningar och politiska prioriteringar. Grundförutsättningarna handlar till exempel om beräknade kapitalkostnader och driftskostnader för tidigare beslutade investeringar samt hur exploateringsprojekt påverkar kommunens likviditet. De politiska prioriteringarna består av att ta ställning till nya investerings- och exploateringsprojekt, samt vid behov göra justeringar i tidigare beslutade projekt. Nämndernas investeringsförslag lämnas in tillsammans med övrigt budgetmaterial i enlighet med budgetanvisningarna för respektive år. Eventuellt ökade driftskostnader för investeringsförslagen ska uppges. Även tillfälliga driftskostnader som

uppkommer i samband med investeringen ska uppges, till exempel evakueringskostnader och flyttkostnader.

Investeringsprocessen och investeringsprinciper beskrivs i det av kommunfullmäktige fastställda dokumentet ”Principer för investeringsprocessen”.

4. Definitioner och avgränsningar

Med resursfördelningsmodell menas här den centrala resursfördelningsmodellen som ligger till grund för kommunfullmäktiges beslut om nämndernas budgetramar. Riktlinjen behandlar enbart hur budget justeras för nämnderna mellan åren.

5. Ansvar och uppföljning

Kommunstyrelseförvaltningens ekonomiavdelning ansvarar för att denna riktlinje uppdateras om förutsättningarna förändras. Riktlinjen gäller tills vidare. Förändringar och uppdateringar sker genom beslut i kommunstyrelsen. En mer detaljerad arbetsanvisning för Falkenbergs kommuns resursfördelning finns dokumenterad. Denna uppdateras löpande av kommunstyrelseförvaltningens ekonomiavdelning utan beslut i kommunstyrelsen. Arbetsanvisningen följer dock alltid principerna i den politiskt beslutade riktlinjen.