



# Granskning av kommunens resursfördelningsmodell

Rapport

Håbo kommun

KPMG AB

2021-03-04

Antal sidor 18



Håbo kommun  
Granskning av kommunens resursfördelningsmodell

2021-03-04

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Håbo kommun i jämförelse	5
3.2	Håbo kommuns styrmodell	6
3.3	Generellt om kommunala resursfördelningsmodeller	9
3.4	Resursfördelning avseende för- och grundskola	14

## 1 Sammanfattning

Vi har av Håbo kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens resursfördelningsmodell. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen inte säkerställt att resursfördelningsmodellen är ändamålsenlig. Vi konstaterar att kommunen inte har någon tydlig fastslagen resursfördelningsmodell utan att den beskrivs i en tjänsteskrivelse som ligger till grund för fördelningen i budget.

Vi bedömer:

- att den tillämpade resursfördelningsmodellen i stort är tillfredsställande, såtillvida att flertalet av de beräkningsvariabler som är vanligt förekommande i kommunala resursfördelningsystem och/eller -modeller också används i Håbo kommun.
- däremot att resursfördelningsmodellen ej upplevs som tydlig när det gäller politiska prioriteringarna, att modellen avseende en del specifika verksamheter ej upplevs rättvis samt att uppföljningen ej upplevs tillfredsställande.
- det som en risk för otydlighet avseende resursfördelningens förutsättningar att kommunstyrelsen ej fastställt resursfördelningsmodellen.
- det vara av vikt att modellen kontinuerligt ses över och utvärderas i syfte att över tid säkerställa variabelernas träffsäkerhet.
- även att dialogen avseende resursfördelningen mellan kommunstyrelsen och kommunledningsgruppen brister.
- specifikt avseende skollagens krav att resurserna ska fördelas efter elevernas behov genom att tillämpa socioekonomisk resursfördelning, att det beaktas i Håbo kommun.

Utifrån våra bedömningar och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra kommunens principer för resursfördelning i en fastslagen resursfördelningsmodell.
- Säkerställa att resursfördelningsmodellen kontinuerligt ses över och utvärderas i syfte att över tid säkerställa variabelernas träffsäkerhet.
- Säkerställa en tydligare dialog mellan kommunledningsgruppen och kommunstyrelsen avseende resursfördelningsfrågorna i syfte att öka förståelsen och transparensen mellan kommunledningsgruppens budgetförslag respektive politikens prioriteringar och ambitioner.
- Överväga behovet av en översyn av budgetprocessen för att bedöma om tidplanen ger de förutsättningar som behövs för en ändamålsenlig budgetberedning.
- Säkerställa en tydligare uppföljning av modellen avseende socioekonomisk resursfördelning i syfte att kontinuerligt identifiera eventuella brister och justera dessa för att säkerställa modellens träffsäkerhet.

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Håbo kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens resursfördelningsmodell. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

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 resursfördelningssystem.

Kommunens *resursfördelningssystem* 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 resursfördelningssystem bör vara utformat för att fungera så effektivt och bra som möjligt<sup>1</sup>, utan de behöver anpassas efter varje kommuns specifika förhållanden där olika faktorer avgör vilken utformning som är bäst lämpad för organisationen och dess processer.<sup>2</sup> 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 resursfördelningssystemet 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. 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 kommande 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.

<sup>1</sup> Klintbo, Östgren, Johansson & Legerius (2007), SKL (2017)

<sup>2</sup> Chenhall (2003)

## 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens resursfördelningsmodell är ändamålsenlig.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Är kommunens resursfördelningsmodell ändamålsenlig avseende enkelhet, tydlighet, förutsägbarhet och acceptans?
- Är de variabler som ingår i kommunens resursfördelningsmodell ändamålsenliga i relation till kommunens mål och god ekonomisk hushållning?
- Beaktar resursfördelningsmodellen skollagens krav att resurserna ska fördelas efter elevernas behov genom att tillämpa socioekonomisk resursfördelning?

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen och nämnderna.

Granskningen omfattar alla nämnder med särskilt fokus på kommunstyrelsens ansvar.

## 2.2 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar.

Följande revisionskriterier är aktuella:

- Kommunallagen (6 kap 7 §).
- Skollagen
- Övriga tillämpbara interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut.

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av relevanta dokument och ekonomisk information.
- Analyser av såväl övergripande resursfördelningsprinciper som nämndspecifika.
- Intervjuer med ekonomichef och controller samt avstämningar med samtliga förvaltningschefer och kommunstyrelsens ordförande.

Granskningen har utförts av Micaela Hedin, certifierad kommunal yrkesrevisor, Anders Petersson, certifierad kommunal yrkesrevisor, samt Daniel Strandberg verksamhetsrevisor.

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade.

## 3 Resultat av granskningen

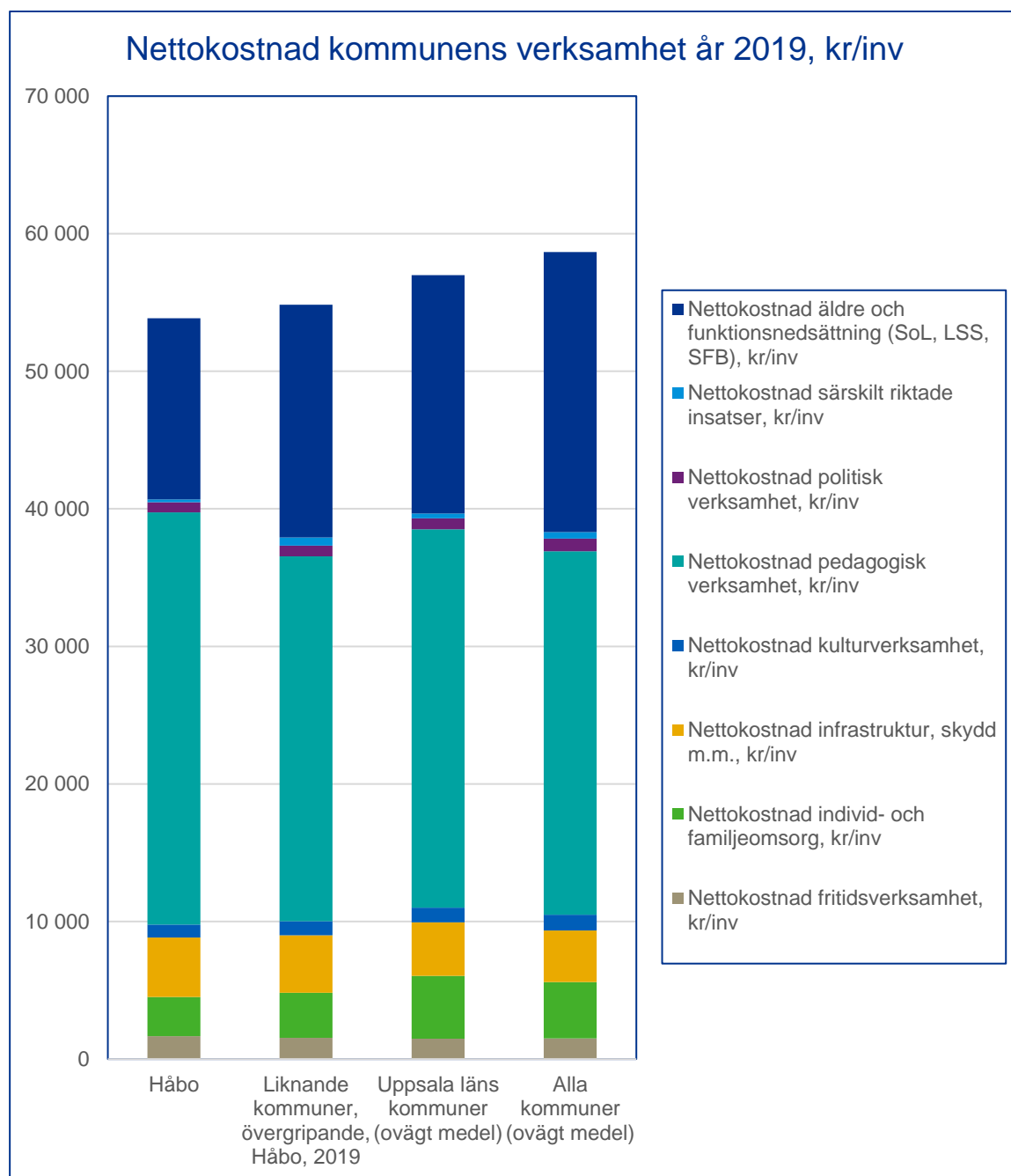
### 3.1 Håbo kommun i jämförelse

Nedan diagram visar nettokostnaden för Håbo kommuns egentliga verksamhet räknat i kronor per invånare jämfört med liknande kommuner<sup>3</sup>, medelvärdet för Uppsala läns kommuner samt medelvärdet för alla Sveriges kommuner i syfte att ge en bild av Håbo kommuns ekonomiska läge ur ett omvärldsperspektiv.

Totalt sett är Håbo kommuns kostnader lägre än kostnaderna för jämförelsegrupperna. Sett till kostnader för kommunens olika verksamheter kan däremot konstateras att Håbo kommuns kostnader för pedagogisk verksamhet ligger högre än för samtliga jämförelsegrupper.

---

<sup>3</sup> Med liknande kommuner avses enligt KOLADAs sammansättning: Båstad, Hammarö, Höganäs, Nynäshamn, Stenungssund, Strängnäs, Östhammar.

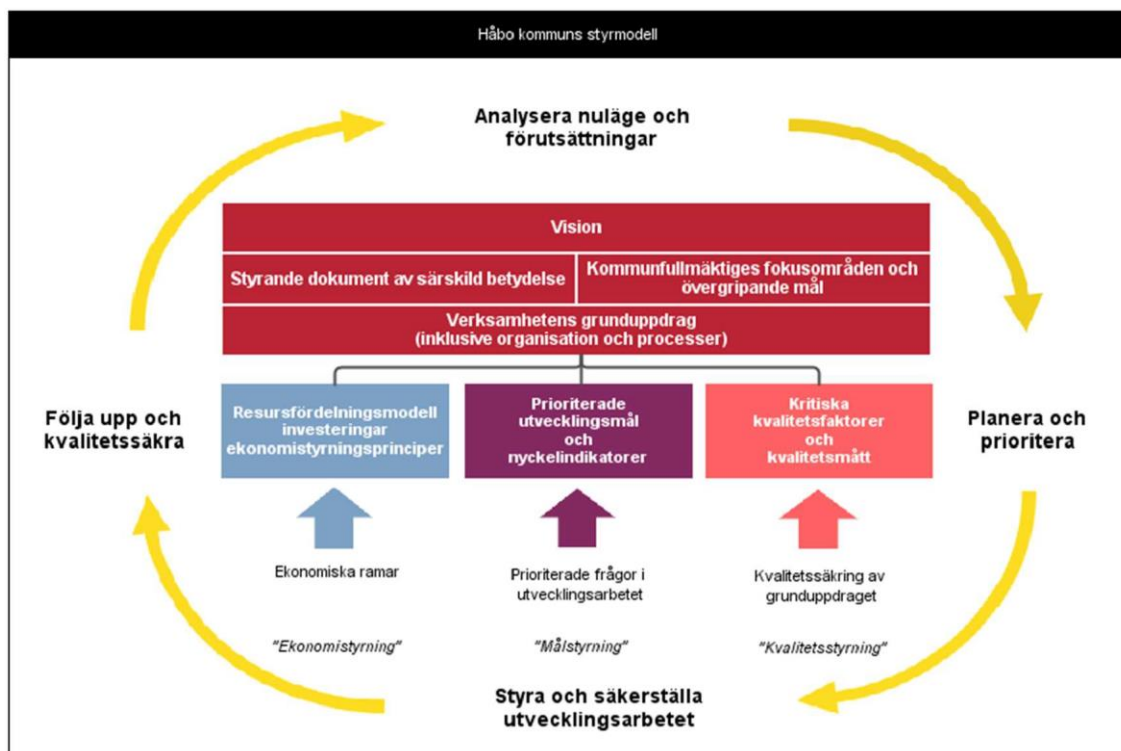


### 3.2 Håbo kommuns styrmodell

Håbo kommun tillämpar horisontell och tillitsbaserad styrning. Kommunens styrmodell består av tre delar: (i) ekonomistyrning, (ii) målstyrning och (iii) kvalitetsstyrning.

Uppföljning ska ske löpande under året i dialog med styrande politiker och överordnad chef. Skriftlig återrapportering ska ske två gånger per år i samband med delår- och årsbokslut.

Styrmodellen illustreras i bilden nedan.



Kommunens långsiktiga utveckling, med fokus på samhällsutveckling och demokratifrågor, styrs utifrån kommunfullmäktiges vision – *Vårt Håbo 2030*<sup>4</sup>. Visionen har brutits ned ytterligare av kommunfullmäktige i tre övergripande fokusområden<sup>5</sup> med tillhörande mål<sup>6</sup>.

Nämndernas mål- och kvalitetsstyrning fokuserar på kommunens grunduppdrag, service och lagstyrd verksamhet. Nämndernas, förvaltningarnas och avdelningarnas mål tas fram fristående från kommunens fokusområden och mål. Dessa fastställs årligen i samband med budget. Varje organisatorisk enhet ska fristående analysera enhetens nuläge, förutsättningar och utmaningar utifrån sitt grunduppdrag. Analysen ligger till grund för planering och prioritering av enhetens kvalitetsarbete och utvecklingsmål utifrån enhetens budgetram.

<sup>4</sup> Beslutad av kommunfullmäktige 2014-03-24

<sup>5</sup> Beslutad av kommunfullmäktige 2018-12-10

<sup>6</sup> Beslutad av kommunfullmäktige 2019-05-06



### 3.2.1 Vision och mål

Kommunens övergripande vision antogs av kommunfullmäktige 24 mars 2014: Vårt Håbo 2030 – vägledande i kommunens arbete. Visionen visar hur kommunen ska utvecklas fram till år 2030.

Visionen består vidare av fyra huvudområden:

- Vi ska vara **Hållbara Håbo** och sträva mot jämlikhet och delaktighet. Vi tar vårt långsiktiga ansvar för natur och klimat och är energieffektiva och fossilbränslefria.
- Bålsta ska vara en **levande småstad** med en intressant mix av människor, aktiviteter och service. Bålsta är en bra kombination av den täta stadens puls och småstadens stillhet.
- Håbo kommun ska vara den **naturnära Mälarkommunen** genom att tillgängliggöra natur och vattenmiljöer för boende och besökare. Samtidigt har vi ett stort ansvar att förvalta och bevara.
- Håbo kommun ska vara en **aktiv part i Mälardalen** genom att utnyttja sitt strategiska läge i regionen. Vi ska vara en attraktiv marknad för varor, tjänster, arbetsplatser, kompetens och kultur.

Kommunfullmäktige fastställde 10 dec 2018 tre övergripande fokusområden med utgångspunkt i visionen. Utifrån fokusområdena fastställde kommunfullmäktige den 6 maj 2019 tre övergripande mål för kommunen:

Fokusområde	Mål
Ett starkt lokalt näringsliv och arbetsmarknad i fokus	Öka företagarnas nöjdhet med kommunens och bolagens fysiska och digitala bemötande
Samhällsbyggnad med helhetssyn och livsperspektiv i fokus	Utveckla områden för bostäder, arbetsplatser och service utifrån samhällets behov.
Mötesplatser för alla och ett engagerat föreningsliv i fokus	Utveckla mötesplatser som stärker Håbos attraktivitet

Håbo kommun har följande övergripande finansiella mål:

- Kommunens resultat ska över perioden uppgå till i genomsnitt 2 % av skattenettet exklusive realisationsvinster och investeringsbidrag från andra än staten.
- Överskott och intäkter av engångskaraktär ska i första hand användas till att minska kommunens skuldsättningsgrad eller för att finansiera kommunens investeringar.
- Exploateringsverksamheten ska totalt sett ge ett ekonomiskt överskott till kommunen.

### 3.3 Generellt om kommunala resursfördelningsmodeller

Vilka variabler som ingår i beräkningarna i en kommuns resursfördelningsmodell skiljer sig åt, men följande är vanligt förekommande:<sup>7</sup>

- **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.

Tillsammans ger dessa variabler ett beräkningsunderlag av ekonomiska och statistiska data som visar på kommande förändringar eller behov. Som redan nämnts kan detta

<sup>7</sup> Rylander R, Svensson L (2018) *Den kommunala resursfördelningen – ett svårlagt pussel*.

underlag fungera som grund för en annan viktig beståndsdel i resursfördelnings-systemet: **politiska prioriteringar** om hur tillgängliga medel ska fördelas i budgeten. Exem-pel är produktivitetskrav för kommunens verksamhetsområden, ambitionsförändringar utifrån den politiska plattformen och lönenivåer utifrån lokal lönebildning.

### 3.3.1 Resursfördelning i Håbo kommun

Håbo kommuns driftbudget omfattar år 2020 knappt 1,2 miljarder kronor. Nedan visar fördelningen av de ekonomiska resurserna mellan kommunens nämnder och styrelser i jämförelse med fördelningen 2019.

Nämnd/styrelse	Driftbudgetramar 2019 (tkr)	Driftbokslut 2019 (tkr)	Avvikelse budget 2019	Driftbudgetramar 2020 (tkr)	Förändring ram i procent mellan 2019–2020 procent
Kommunfullmäktige	1 482	1 498	-1%	1 514	2 %
Stöd till politiska partier	1 013	1 024	-1%	1 050	4 %
Valnämnd	12	215	-1692%	23	92 %
Revision	1 300	1 161	11%	1 311	1 %
Räddningstjänst	20 820	20 820	0%	21 050	1%
Håbo Marknads AB	4 964	4 964	0%	2 500	- 50 %
Anslag för digitalisering	0	0	-	4 000	-
Anslag för lönesatsning	0	0	-	2 462	-
Kommunstyrelsen	68 372	72 965	-7%	57 279	- 16 %
Kultur- och fritidsnämnd	51 773	49 146	5%	54 239	5 %
Socialnämnd	63 929	63 608	1%	59 941	- 5 %
Bygg- och miljönämnd	14 853	13 290	11%	13 465	- 9 %
Barn- och utbildningsnämnd	589 309	612 728	-4%	616 948	5 %
Vård- och omsorgsnämnd	282 133	273 828	3%	306 131	9 %
Teknisk nämnd	55 695	63 048	-13%	64 078	- 3 %
Överförmyndarnämnd	2 407	2 097	13%	2 200	- 9 %

Resursfördelningen har beslutats av kommunfullmäktige i *Budget 2020, plan 2021-2022*.

### 3.3.1.1 Resursfördelningsmodellens delar

Granskningen har tagit del av en skrivelse, framtagen av kommunstyrelsens förvaltning 2018-10-31, där Håbo kommuns resursfördelningsmodell beskrivs. Där framgår att modellen består av tio delar. Punkt 1-9 förbereds av tjänstemän/kommunledningsgrupp och punkt 10, politiska ambitioner tillkommer i den politiska beredningen av budgetramarna vilket enligt uppgift sker under hösten.

1. **Demografiska förändringar:** Utgår från den nettobudget som nämnderna fastställt för sina respektive verksamheter för innevarande år. En fördelning sker per invånare inom verksamhetens målgrupp utifrån kommunens officiella befolkningsprognos för den 31 december aktuellt år. Detta ger ett belopp per invånare i aktuell målgrupp. Ökning/minskning av antal invånare i åldersgruppen multipliceras med belopp per invånare och leder till tillskott eller avdrag i nettobudgetramen.
2. **Löneökning:** Budget för beräknad löneökning tillförs nämndernas budget baserat på personalbudget för innevarande år. Nivån på löneökningen bedöms av personalchef.

Medel kan avsättas centralt för lönesatsningar. Fördelning av den central budget sker då i enlighet med utfallet av lönesatsningen, normalt under pågående år, genom beslut om tilläggsbudget i kommunfullmäktige.

3. **Prisökning:** Tillskott till nämnder för prisökning för verksamheter. Bedöms av ekonomichef, baserat på SKRs bedömningar av prisökning och omfattar nettobudget, samtliga kostnader eller vissa valda kostnadsslag. Beräknas utifrån den valda basen i innevarande års budget.
4. **Kapitalkostnader:** Förändras årligen till följd av investeringarnas volym, ianspråktagandedatum och livslängd samt internräntenivå.

Följande kapitalkostnadsförändringar medför tillskott/avdrag i budget:

- Nya och befintliga gatu- och parkanläggningar inom tekniska verksamheten
- Nya och befintliga idrotts- och fritidsanläggningar inom kultur- och fritidsverksamheten
- Nya och befintliga kommunägda lokaler inom samtliga verksamheter.

Om anläggningen/lokalen hyrs genom fastighetsförvaltningen tillförs budgeten den nämnd som använder lokalen.

Övriga förändringar i kapitalkostnader påverkar inte budgetramen.

5. **Justering engångsåtgärder:** Ändring av budgetram för endast ett år – budgetram återgår sedan till tidigare nivåer – kan gälla särskilda ökade eller minskade driftkostnader för ett visst år för en begränsad insats.

6. **Internhyra:** Debiteras av fastighetsavdelningen. Prinsnivån för befintliga lokaler påverkas av den årliga omräkningen som görs av fastighetsavdelningen.  
Ändringar i internhyra på grund av prisförändring medför ändrad budget i samma omfattning så att budget täcker de ändrade kostnaderna.  
Budget ändras inte om nya lokaler hyrs in till verksamheterna eller om ombyggnationer sker i inhyrda lokaler som medför tillägghyra.  
Internhyresförändring till följd av verksamhetsinitierade ombyggnationer ger inte förändring i budget.  
Fastighetsavdelningen ansvarar för beräkning av internhyra och förändring av budget.
7. **Omorganisation:** Organisatoriska förändringar som påverkar budgetram mellan nämnderna. Ansvar för vilken verksamhet som överförs och beräkning av tillhörande budget ligger hos berörda nämnder/förvaltningar.
8. **Statliga beslut:** Ökade eller minskade statsbidrag. Berörd nämnd/förvaltning bevakar dessa förändringar inför nytt budgetår.
9. **Övrigt:** Omständigheter som inte inryms i ovanstående rubriker – t.ex. förändringar av ersättning till räddningstjänsten enligt samråd.
10. **Politiska ambitioner och prioriteringar:** Kan vara satsningar på olika områden, ställningstaganden för att omprioritera mellan verksamheter eller krav på kostnadssänkningar inom vissa områden.

### 3.3.2 Budgetprocessen

#### Budgetprocess för budget 2020

Nedan beskrivs processen för Håbo kommuns arbete med budget 2020.

- *Februari-mars:* ekonomiska förutsättningarna för kommunens verksamhet utifrån kommunens ekonomiska mål tas fram. Bildar tillsammans med befolkningsprognos och prisförändringar de preliminära inriktningsramarna som förvaltningarna får utgå från.
- *Mars- april:* förvaltningarna tar fram en analys av sin verksamhet utifrån:
  - Förändringar i befolkning
  - Lagar och förordningar
  - Lokaler och kapitalkostnader
  - Möjliga omprioriteringar och effektiviseringar
  - Investeringar på kort och lång sikt.
- *Maj:* kommunledningsgruppen arbetar med budgetförslag utifrån de ekonomiska förutsättningarna och verksamhetsanalyserna.

- *Juni*: kommunledningsgruppens förslag färdigställs och distribueras till samtliga politiker.
- *September*: budgetkonferens med kommunstyrelsen och nämndsordförande och vice ordförande, inklusive Håbo Marknads AB. Kommunledningsgruppen presenterar förslaget. Utrymme för dialoger och diskussioner.
- *September-oktober*: politisk beredning. Håboalliansen presenterade sitt förslag 7 oktober 2020.

### 3.3.3 Iakttagelser

Baserat på de avstämningar som genomförts inom ramen för granskningen varierar det mellan de olika verksamheterna i vilken utsträckning modellen upplevs tillgodose verksamheternas behov. Ett antal av cheferna uppger att modellen överlag fungerar bra men en majoritet lyfter, det till trots, upp exempel på verksamheter inom deras förvaltning där variablerna ej speglar de behov som enligt cheferna anses behövas.

En majoritet av de intervjuade upplever brister avseende hur de förslag som, baserat på resursfördelningsmodellen, tagits fram under våren förankras i de politiska prioriteringar och ambitioner som presenteras under hösten. Intervjuade upplever att den politiska beredningen kommer kort inpå kommunledningsgruppens förslag. Det har enligt uppgift lett till att kommunledningsgruppens förslag inte fullt ut förankrats av politiken. Politikens förslag ledde i sin tur till en situation där nämnder och förvaltningar på kort tid fått ställa om till de skilda förutsättningar som ges i politikens förslag i jämförelse med kommunledningsgruppens. Av flertalet intervjuer framgår även ett upplevt behov inom ett antal förvaltningar av att djupare genomlysna verksamheternas kostnader i förhållande till "reellt" behov och kommunens mål.

Granskningen konstaterar att den skrivelse där kommunens resursfördelningsmodell beskrivs ej varit föremål för politiska beslut. Av intervjuer med tjänstepersoner på kommunstyrelsens förvaltning upplevs detta dock inte vara ett problem då budgetdokumentet innehåller en beskrivning av modellen, baserat på tjänsteskrivelsen från 2018.

Vid ett flertal intervjuer lyfts att det, trots att resursfördelningen överlag anses fungera tillfredställande, finns en osäkerhet avseende om de variabler som används är ändamålsenliga. Vidare efterfrågar flera av de intervjuade cheferna vid Håbo kommuns förvaltningar en tydligare uppföljningsprocess för att säkerställa resursfördelningsmodellens träffsäkerhet och ändamålsenlighet. Intervjupersoner menar att uppföljningen idag inte sker med systematik utan endast sporadiskt, exempelvis i samband med revisioner. Av intervju med tjänstepersoner från ekonomifunktionen framgår att modellen är framtagen baserad på en omvärldsanalys av hur andra kommuners modeller är uppbyggda. Vidare framgår att modellen setts över vid ett flertal tillfällen och det varje år görs mindre justeringar inom ramen för modellens punkt 9. Övrigt samt punkt 10. *Politiska ambitioner och prioriteringar.*

### 3.3.4 Kommentar och bedömning

Kommunen har ingen tydligt fastslagen resursfördelningsmodell, men vår bedömning är att den tillämpade resursfördelningsmodellen i stort är tillfredsställande såtillvida att flertalet av de beräkningsvariabler som är vanligt förekommande i kommunala resursfördelningsystem och/eller -modeller också används i Håbo. Vi konstaterar däremot att resursfördelningsmodellen ej upplevs som tydlig när det gäller politiska prioriteringarna samt baserat på intervjuer, att modellen avseende en del specifika verksamheter ej upplevs rättvis samt att uppföljningen ej upplevs tillfredställande.

Vidare kan konstateras att det av ett flertal förvaltningsföreträdare upplevs finnas ett behov av att fördjupat genomlysna verksamheternas kostnader. Vi bedömer att kommunstyrelsen bör säkerställa att resursfördelningsmodellen är transparent för att på så sätt möjliggöra förändringar i fall det bedöms nödvändigt. Mot bakgrund av det bedömer vi att kommunstyrelsen bör överväga behovet av att tydliggöra kommunens principer för resursfördelning i en fastslagen resursfördelningsmodell. I samband med fastställande av resursfördelningsmodellen bör kommunstyrelsen även överväga att historiskt analysera och undersöka de verksamheter som uppvisat större avvikelser. Detta då det är av vikt att modellen är accepterad i kommunen vilket en sådan analys hade kunnat bidra till. Vi bedömer det vara av vikt att modellen kontinuerligt ses över och utvärderas i syfte att över tid säkerställa variabelernas träffsäkerhet.

Vår bedömning är även att dialogen avseende resursfördelningen mellan kommunstyrelsen och kommunledningsgruppen bör stärkas och tydliggöras i syfte att öka förståelsen mellan parterna avseende kommunledningsgruppens förslag respektive politikens budgetförslag. Som ett led i det bör kommunstyrelsen överväga en översyn av budgetprocessen för att bedöma om tidplanen ger de förutsättningar som behövs för en ändamålsenlig budgetberedning.

## 3.4 Resursfördelning avseende för- och grundskola

### 3.4.1 Bakgrund

Av skollagen (2010:800 ) kap 2, 8 b §, framgår att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

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 elevernas olika förutsättningar och behov. En studie från Sveriges Kommuner och Landsting (nu Sveriges Kommuner och Regioner/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 de medlen på detta sätt.

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.
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.

### **3.4.2 Resursfördelning barn- och utbildningsnämnden Håbo kommun**

Barn- och utbildningsnämndens interna resursfördelningssystem framgår av budget och verksamhetsplan 2020.

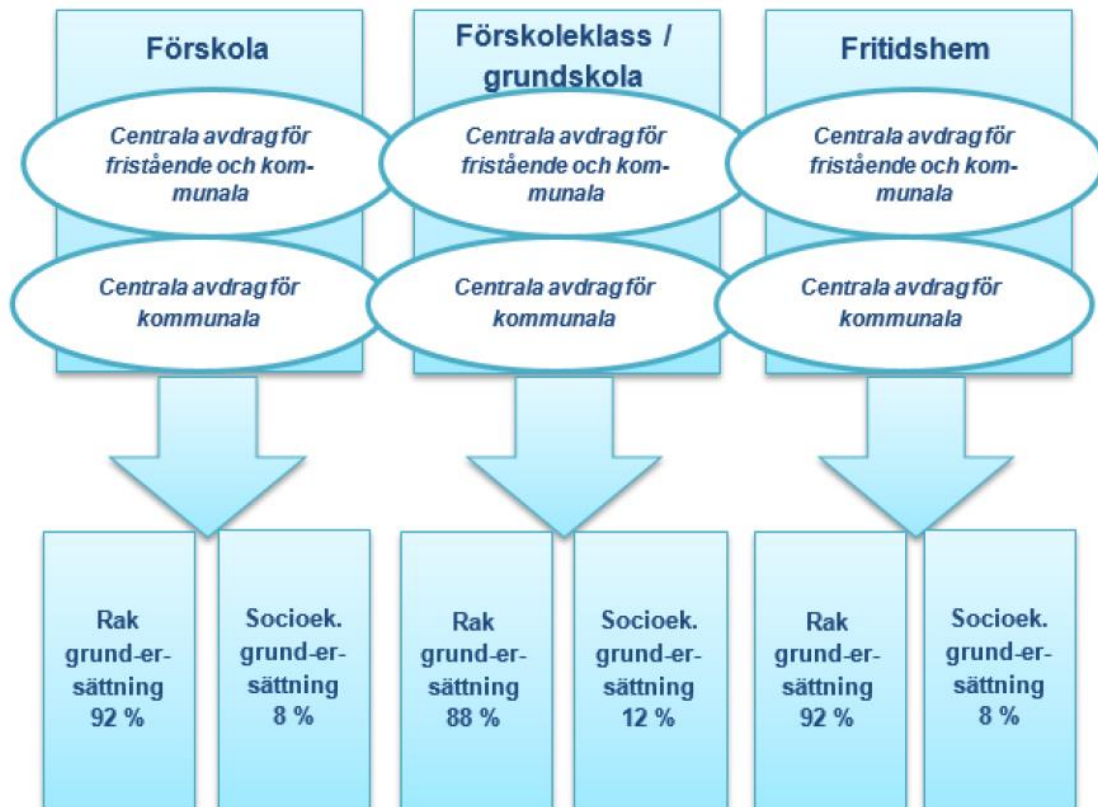
Barn- och utbildningsnämnden i Håbo kommuns verksamheter finansieras i form av ett grundbelopp per barn. Grundbeloppet ska utgå från samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av egna resurser där principen är grundersättning på lika villkor oavsett huvudman och utifrån barnet/ elevens behov.

Grundersättningen inom för- och grundskola ska fördelas dels på en rak ersättningsdel och en socioekonomiskt fördelad ersättningsdel.

### **3.4.3 Modell för ersättning till för och grundskola på lika villkor**

Av nedan framgår Håbo kommuns modell för resursfördelning till förskola och skola på lika villkor utifrån barn/elevs behov.





### 3.4.4 Socioekonomisk fördelning till för och grundskola

Enligt barn- och utbildningsnämndens modell ska den socioekonomiska fördelningen baseras på följande faktorer:

- Föräldrars sammanvägda utbildningsnivå
- Elever födda utomlands med båda föräldrarna födda utomlands
- Elever födda i Sverige där båda föräldrarna är födda utomlands
- Andel pojkar
- Familjer med försörjningsstöd
- Elever med en vårdnadshavare

För att beräkna fördelningen skickas ett underlag till statistiska centralbyrån under hösten med inskrivna barn och elever på kommunens samtliga förskolor och skolor (både kommunala och fristående). Fördelningen kan förändras mellan åren för förskolorna och skolorna. Det beror på hur barn- och elevunderlaget per enhet har förändrats mellan åren när det gäller faktorerna ovan.



## Håbo kommun

Granskning av kommunens resursfördelningsmodell

2021-03-04

Inom förskolan och fritidshem fördelas ca 8 % av den totala grundersättningen enligt barnens socioekonomiska förutsättningar. Inom förskoleklass och grundskolan fördelas ca 12 % av den totala grundersättningen.

### 3.4.5 Lakttagelser

Barn- och utbildningsnämnden har under ett antal år redovisat negativa avvikelser mot budget. Av intervju med chefer inom barn- och utbildningsförvaltningen framgår en osäkerhet huruvida de variabler som ingår i barn- och utbildningsförvaltningens interna resursfördelningsmodell speglar det "reella behovet" för verksamheterna. Intervjuade betonar att modellen och fördelningen i sig inte nödvändigtvis brister men efterfrågar, likt vad som framkommit för kommunens övergripande fördelning, en tydligare uppföljning. Det ligger även i linje med de slutsatser som drogs i rapporten *Granskning av ekonomistyrning inom barn- och utbildningsnämnden* vilken KPMG gjorde på uppdrag av Håbo kommuns revisorer (2020-11-27) där nämnden bland annat rekommenderas att tydligare genomföra analyser, avvägningar och prioriteringar kring nämndens ekonomi.

### 3.4.6 Kommentar och bedömning

Vi konstaterar att Håbo kommun applicerar en resursfördelningsmodell som beaktar skollagens krav på att resurserna ska fördelas efter elevernas behov genom att tillämpa socioekonomisk resursfördelning. Vidare kan konstateras att modellen i huvudsak överensstämmer med SKRs rekommendationer. Däremot är det vår bedömning kommunstyrelsen bör säkerställa en tydligare uppföljning av modellen i syfte att kontinuerligt identifiera eventuella brister och justera dessa för att säkerställa modellens träffsäkerhet.

Datum som ovan

KPMG AB

*Micaela Hedin*

Micaela Hedin  
*Certifierad kommunal  
yrkesrevisor*

*Anders Petersson*

Anders Petersson  
*Certifierad kommunal  
yrkesrevisor*

*Daniel Strandberg*

Daniel Strandberg  
*Verksamhetsrevisor*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta



**Håbo kommun**  
Granskning av kommunens resursfördelningsmodell

2021-03-04

dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.