

Ystads kommun

Granskning av budgetprocessen



Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Genomförande	3
1.4. Revisionskriterier.....	4
2. Granskningsresultat	7
2.1. Övergripande budgetprocess	7
2.2. Nämndernas budgetprocess	10
3. Sammanfattande bedömning	28
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>34</i>

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ystads kommun granskat kommunens budgetprocess med fokus på om kommunstyrelsen och nämnderna har en tillräcklig styrning och uppföljning i syfte att säkerställa budgetföljsamhet och att genomföra beslutade effektiviseringar och besparingar.

I budgetprocessen för 2020 gjordes avsteg från den beslutade ordningen, givet kommunens ekonomiska situation. Analysdagar ställdes in, budgetäskanden efterfrågades inte och beslut om budgetramar senarelades till oktober. Det är vår bedömning att frågan om tidpunkt för fastställande av budgetramar inte har haft någon avgörande betydelse för den ekonomiska planeringen på nämndnivå. Avgörande för om en budgetprocess är framgångsrik eller inte, avgörs av nämndernas långsiktiga ekonomiska planering, om det finns ekonomiska underlag som speglar de väsentliga kostandsdrivarna och om det fattas beslut om prioriteringar och/eller effektiviseringar. Genomgången av nämndernas budgetarbete visar på brister rörande den långsiktiga ekonomiska planeringen.

På generell nivå finns ett antal iakttagelser och förbättringsområden. Handlingsplaner för besparingsåtgärder är bristfälliga. Planerna behöver vara genomarbetade och ange en realistisk besparingspotential samt vara belopps- och tidsatta för när besparingen kan realiseras. I uppföljningen av nämndernas ekonomi gör vi bedömningen att redovisningen av genomförda besparingar är otillräcklig, då det inte framgår vilken besparing som gjorts och när den realiserats. Det är väsentlig ur ett styrningsperspektiv att förstå om beslutade besparingar ger resultat.

De stora nämnderna hanterar verksamheter som är volym- och behovsstyrda, varför mer fokus behöver riktas mot att sänka kostnader per enhet, då nämnderna inte kan styra över fler eller färre barn, elever hemtjänsttimmar eller motsvarande. Det är vår bedömning att nyckeltal behöver tas fram för att få grepp om vad som driver kostnaderna och för att kunna följa kostnadsutvecklingen och se om beslutade åtgärder ger effekt.

Slutligen kan vi konstatera att de nämndinterna resursfördelningsmodellerna i flera fall behöver utvecklas. Inom socialnämnden gäller det resurstilldelning inom hemtjänsten, inom samhällsbyggnadsnämnden behöver internhyressystemet, prismodell för måltidsverksamheten utvecklas för att inbegripa de faktiska kostnaderna. Det ska understrykas att nämnderna arbetar med frågorna men vår bedömning är att det har tagit för lång tid. Bra resursfördelningssystem möjliggör också simulering av konsekvenser av förändrade volymer, vilket i sig förkortar ledtiden mellan upptäckten av avvikelser till att förändringar kan göras. Det är viktigt att nämnderna arbetar fram en kompetens kring anpassning till förändringar.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnderna följande:

- ▶ Nämnder måste kontinuerligt arbeta med besparingar och effektiviseringar och att se till att budgetprocessen också fokuserar på besparingspotentialen i nämndernas verksamheter. Om det kontinuerliga arbetet saknas tar det för lång tid mellan att avvikelser uppstår till dess att anpassningar är genomförda.
- ▶ För nämnder med volymbaserad verksamhet måste fokus vara på att sänka eller behålla kostnadsnivån per insats eller öka produktiviteten.
- ▶ Besparingsplaner och redovisning av genomförda åtgärder måste kunna presenteras respektive redovisas på ett underbyggt och trovärdigt sätt.
- ▶ Nämnderna måste ha kontroll över transparenta resursfördelnings- eller prissättningsmodeller, vilket är grunden för att arbeta med kontinuerliga effektiviseringar. Modellerna ger också möjlighet att simulera kostnader vid förändringar av volymer och/eller behov.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I kommunens delårsrapport för tertial 2 2019 anges att det övergripande målet för god ekonomisk hushållning är att "verksamheterna ska vara kostnadseffektiva och ekonomin ska vara i balans". Målet prognostiseras att inte uppnås vid bokslutet 2019.

Budgetprocessen är en av de viktigaste processerna för kommunens styrning och resursfördelning till verksamheterna. En väl fungerande budgetprocess och budgetföljsamhet stärker kommunens förutsättningar för att uppnå god ekonomisk hushållning. Kommunens ekonomiska utfall och de framtida utmaningar ställer höga krav på processerna för planering av verksamheten och dess finansiering. Brister i budgetprocessen riskerar felallokering därmed en dålig ekonomistyrning.

Kommunrevisionen i Ystads kommun har i sin risk- och väsentlighetsanalys samt revisionsplan 2020 valt att granska budgetprocessen, med fokus på implementeringsfasen.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har en tillräcklig styrning och uppföljning i syfte att säkerställa att hålla budget och genomföra beslutade effektiviseringar och besparingar.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns en tydlig styrning och ansvarsfördelning för budgetprocessen?
 - Kräver budgetberedningen en tydlig analys av kommande år, med avseende på volymer, uppdragets förändring/innehåll?
 - Levererar nämnderna en analys som anger en "miniminivå"?
- ▶ Hur planerar nämnderna för att få verksamheterna i balans med budgeten?
 - Finns åtgärder tidsatta och uttryckta i pengar för en rimlig planperiod, t ex 5 år?
- ▶ Finns en struktur som säkerställer att effektiviseringar och budgetföljsamhet uppnås i verksamheterna, t.ex. ekonomisk rapportering, dialog om konsekvenser och stödprocesser vid förändring?
 - Hur fördelas ansvar för detta mellan nämnd och förvaltningsledning?
 - Finns t ex nyckeltal för att följa effektiviseringar trots volymförändringar?
 - Fattas beslut utifrån vad nyckeltal och analys anger?
- ▶ Sker samordning avseende verkställighet av budgettilldelning mellan nämnderna samt mellan nämnderna och kommunstyrelsen?
- ▶ Utövar kommunstyrelsen tillräcklig uppsikt över nämndernas arbete gällande budgetföljsamhet?
 - Är kommunstyrelsen tillräckligt kunniga inom nämndernas verksamhetsområden för att kunna göra en adekvat analys av nämndens effektiviseringsinsatser?

1.3. Genomförande

Granskningen har grundats på intervjuer och dokumentstudier. Granskningen är genomförd januari 2020 - juni 2020.

1.3.1. Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen barn- och utbildningsnämnden, gymnasienämnden, kulturnämnden, myndighetsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden och socialnämnden.

1.4. Revisionskriterier

1.4.1. Kommunallagen (2017:725)

I kommunallagens 11e kapitel finns skrivningar rörande kommunens ekonomiska förvaltning. Enligt 1 § ska kommunfullmäktige besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. I 6 § framgår att det i kommunens budget ska anges finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning, samt mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Budgetprocessen regleras i 11e kap 8-11 §§. Kommunstyrelsen har ansvar för att upprätta ett förslag till budget, och därtill bestämma när övriga nämnder ska inkomma med budgetförslag.

Kommunallagen 6 kap 1 § tydliggör kommunstyrelsens roll som ledande och samordnande av kommunens angelägenheter. Kommunstyrelsen har även en uppsiktsplikt gentemot övriga nämnders verksamhet. Enligt 11 § ska kommunstyrelsen följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen ska även särskilt ha hand om den ekonomiska förvaltningen, samt får från övriga nämnder begära in yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen ska kunna fullgöra sina uppgifter så som beskrivet ovan.

1.4.2. Kommunstyrelsens reglemente

I kommunstyrelsens reglemente, beslutat av fullmäktige den 22 augusti 2019, ansvarar kommunstyrelsen för att kontinuerligt rapportera till fullmäktige hur samtliga av kommunens verksamheter utvecklas, mot bakgrund av fastlagda mål samt den ekonomiska ställningen under budgetåret.

Vidare ansvarar kommunstyrelsen för att ha hand om kommunens ekonomi, där upprättade av förslag till budget ingår.

1.4.3. Kommunfullmäktiges mål

I kommunens budget 2020 med flerårsplan 2021- 2023 framgår två övergripande finansiella mål:

Mål 1: Årets resultat ska uppgå till minst en procent av skatteintäkterna.

Mål 2: Kostnaderna ska inte öka mer procentuellt än skatteintäkterna och statsbidrag.

1.4.4. Ekonomiska styrprinciper för mandatperioden 2015-2018

De ekonomiska styrprinciperna beskriver Ystads modell för ekonomistyrning . Nämndernas ramtilldelning beräknas utifrån volym över tid, samt av eventuella anvisningar från kommunstyrelsen. Det är först från och med budget 2020 som volymkompensation tagits med i budget, vilket innebär att kompensation utgått för förändringar enbart mellan 2019 och 2020. Volymförändringar från tidigare år har inte ingått i volymkompensationen. I de fall då det inte finns möjlighet att fördela resurserna utifrån volymberäkningar sker istället beräkningar från

den befintliga verksamheten där underlagen utgörs av föregående års bokslut samt verksamhetens plan för det kommande budgetåret.

Nämnderna har resultatansvar där påverkbara över- eller underskott kan överföras till nästkommande års budget, efter beslut om hantering av överskott eller avskrivning av underskott. Överföringarna hanteras i kompletteringsbudgeten.

1.4.5. Kriterier för bedömning av budgetprocessen

Följande kriterier tar sitt avstamp i Ekonomistyrningsverkets principer och rekommendationer samt i våra erfarenheter från liknande granskningar av budgetprocessen.

Ett syfte med beredningen av budgeten är att den ska leda fram till att fullmäktige kan fastställa en realistisk budget, d.v.s. en budget som kan hållas och som stödjer genomförandet av uppdraget. Vilket i sig förutsätter att budgetberedningsprocessen genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

Inom ramen för processen med plan och budget förmedlas mål och uppdrag, inom de ekonomiska förutsättningarna, planeras genomförandet och sker uppföljningen av utfallet. Ett primärt syfte för budgetprocessen är att skapa en tydlighet beträffande verksamheternas ekonomiska villkor samt att förutsäga resultatet.

Viktiga förutsättningar för en ändamålsenlig budget är att den:

- ▶ Kopplas till vad som ska uppnås (mål och volymer).
- ▶ Baseras på en realistisk resursfördelning som ger rimliga förutsättningar att genomföra uppdraget.
- ▶ Säkras (är trovärdig i den meningen att det finns realistiska förutsättningar att hålla budgeten).
- ▶ Respekteras.

Syftet med budgeten är att fördela resurser till de aktiviteter som krävs för att uppnå och genomföra fullmäktiges mål och uppdrag. Det måste därför finnas ett tydligt samband mellan mål och resursfördelningen i budgeten.

För att budgeten ska kunna fungera som ett effektivt styrmedel är det väsentligt att verksamheten ges realistiska förutsättningar att klara sitt uppdrag. Erfarenhetsmässigt har det visat sig att en orealistisk budget sällan eller aldrig ger önskvärda styreffekter. På motsvarande sätt ska inte budgetförutsättningarna vara för "generösa" så att verksamhetens drivkrafter att förbättra kostnadseffektiviteten minskar. Även om en verksamhet får en budget som understiger den förväntade faktiska kostnaden så innebär det inte per definition att den är orealistisk. Istället kan det vara så att det är ett uttryck för att verksamheten förväntas reducera kostnaderna. Det är samtidigt viktigt att sådana krav är väl underbyggda och att de kommuniceras i budgetprocessen. I första hand bör krav ges riktat istället för generellt till all verksamhet och utgå ifrån en analys där potentialer till kostnadseffektiviseringar har identifierats.

Ett meningsfullt budgetarbete kräver att upprättade budgetar är trovärdiga. Upprättade budgetar på olika nivåer i organisationen bör betraktas som ett ekonomiskt åtagande. Om ett åtagande ska uppfattas som trovärdigt måste det framgå vilka huvudsakliga aktiviteter som har vidtagits/kommer att vidtas för att uppnå ett balanserat resultat. En säkring kan innebära t.ex. att förkalkyler har gjorts där samtliga kostnader tagits med för den planerade verksamheten och där det framgår att tjänsterna kan produceras med de resurser som fördelas i budgetprocessen. Upprättade budgetar och underliggande kalkyler måste bedömas av

respektive ledning. En generell erfarenhet är att förutsättningen för budgethållning kan förbättras genom att åtgärder/aktiviteter för budgethållning identifieras och planeras i ett tidigt skede av budgetarbetet. Riskbedömningar bör därför göras på olika nivåer, för att identifiera vilka aktiviteter/åtgärder som behöver vidtas för att hålla budgeten. Aktiviteterna/åtgärderna bör sedan samlas i en handlingsplan för budgethållning. I det här sammanhanget kan det konstateras att det är viktigt att det finns en tydlighet i ansvar och roller, styrregler och en väl fungerande dialog samt att respekten för styrregler upprätthålls.

En viktig förutsättning för budgethållning är att det finns en fungerande ekonomisk uppföljning tillsammans med att tillförlitliga prognoser görs. Detta ställer i sin tur krav på regelbundna resultatrapporter där väsentliga avvikelser är analyserade tillsammans med förslag på vilka åtgärder som kommer att vidtas. En dialog utifrån detta måste föras mellan ledning och verksamhet som utmynnar i en överenskommelse att vissa åtgärder skall vidtas. Genomförandet av dessa behöver sedan fortlöpande följas upp.

2. Granskningsresultat

2.1. Övergripande budgetprocess

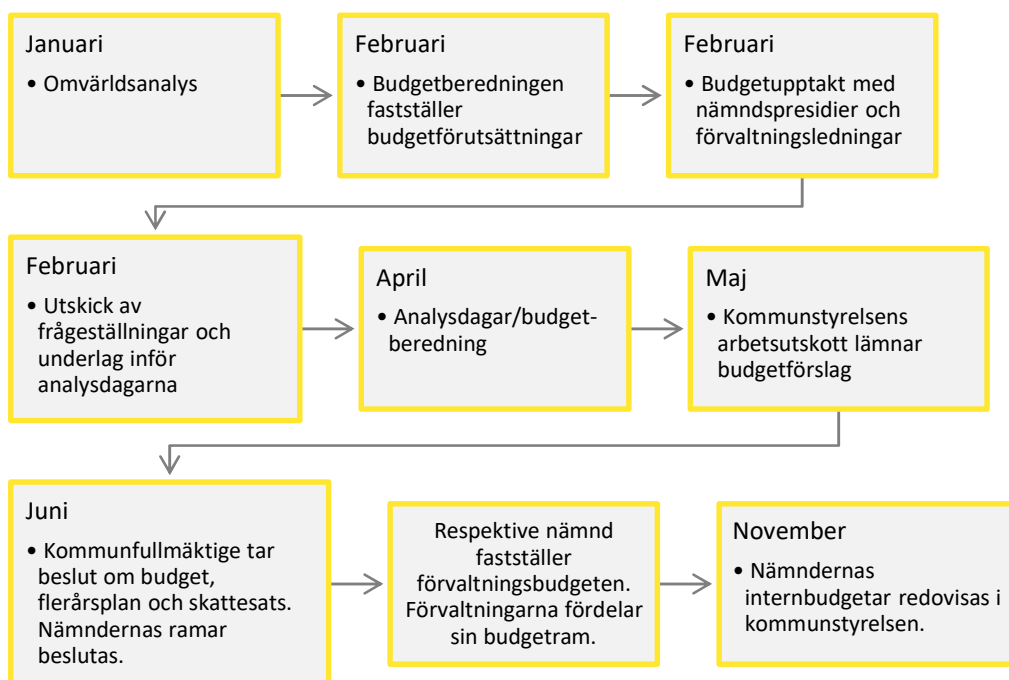
Under punkt 2.1.1 görs en beskrivning av budgetprocessen på en övergripande nivå. Med detta avses tillvägagångssättet för att ta fram den totala budgeten samt därmed fördelningen till respektive nämnd. Processen för nämndernas internbudget framgår av avsnitt 2.2.

2.1.1. Iakttagelser

Kommunstyrelsens reglemente fastställer att styrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi. Kommunens budgetberedning utgörs av kommunstyrelsens arbetsutskott.

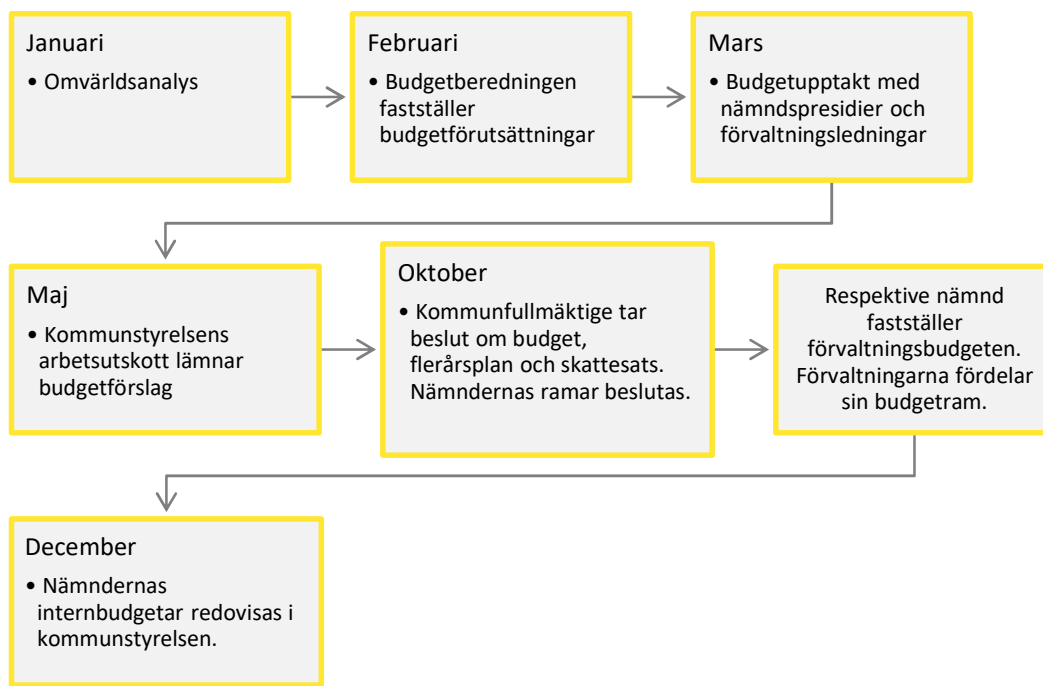
Kommunstyrelsen har antagit riktlinjer för god ekonomisk hushållning (2013-05-13). I riktlinjerna hänvisas till att fullmäktige ska fatta beslut om riktlinjer för god ekonomisk hushållning i enlighet med 8 kap. § 1. Kommunallagen (2017:725) har uppdaterats sedan kommunens riktlinjer antogs och hänvisningen återfinns sedermera i 11 kap. §1.

De ekonomiska styrprinciperna innehåller en beskrivning av budgetprocessen. Enligt styrprinciperna samt iakttagelser från intervjuer ser den övergripande budgetprocessen ut enligt följande:



Vid intervju framkom att analysdagarna inte genomfördes under 2019. Anledningen var att kommunstyrelsen ansåg att nämnderna inte lämnar realistiska äskanden. Vidare framkommer vid ett flertal intervjuer att nämnderna inför budget 2020 inte fick lämna äskanden för drift men däremot för investeringar. Detta på grund av samma problematik som varför analysdagarna ställdes in under 2019. Under år 2020 planeras däremot att analysdagarna ska återkomma som en del av budgetprocessen.

Budgetprocessen under 2019, inför 2020 års budget, frångick den övergripande budgetprocessen som fastställts i de ekonomiska styrprinciperna. Enligt iakttagelser från intervjuer såg budgetprocessen för 2020 års budget ut enligt följande:



Även inför framtagande av budget till år 2021 kommer fullmäktige fatta beslut om budgetramarna i oktober. Enligt intervju med kommunens ekonomichef finns det fördelar med att fullmäktige tar beslut om nämndernas ramar först i oktober. Det ger dem det förlängda utrymmet, mellan maj till september/oktober för att se över rambudgetarna. Detta ställt mot att nämnderna istället skulle få ett förlängt tidsutrymme för att ta fram sina internbudgetar.

Däremot framkom vid flertal intervjuer med representanter från förvaltningarnas verksamheter att det var olyckligt att budgeten för 2020 fastställdes så sent under året 2019, då det blev svårt för verksamheterna att göra beräkningar och planera inför det kommande budgetåret.

Budgeten för 2020 har ett prognostiserat resultat på 35,5 mnkr, vilket motsvarar ett budgeterat överskott på 2,1% i relation till skatteintäkter och generella statsbidrag¹. Det innebär att budgeten nådde upp till det finansiella målet för god ekonomisk hushållning, som innebär att resultatet ska uppgå till minst en procent av skatteintäkterna.

2.1.2. Övergripande budgetanvisningar

Inför budgeten 2021 har kommunstyrelsen fastställt övergripande anvisningar (2020-01-29). Av anvisningarna framgår att styrelsen baserar sina beräkningar av det ekonomiska läget på SKR:s prognoser och enligt dessa kommer skatteintäkterna för år 2021 öka betydligt mindre än vad det gjort de senaste åren.

Av anvisningarna framgår vidare att den demografiska utvecklingen kommer ställa ökade krav på välfärden framöver. Det är, enligt anvisningarna, särskilt viktigt att nämnderna arbetar för

¹ Budgeterat överskott i förhållande till budgeterade nettokostnader ger ett överskott på 1,02%

att verksamheterna ska uppnå en ökad effektivitet. Med effektivitet menar kommunstyrelsen en ökad eller bibehållen kvalitet utifrån disponibla resurser.

Flerårsplanen för 2021-2023 uppges vara underlaget för kommunens investerings- och driftsbudget. Enligt kommunstyrelsens anvisningar för budget 2021 framgår följande tidplan för nämnderna:

Tidpunkt	Grupp	Aktivitet
Februari		Befolkningsprognosen klar
6 mars	KS, nämndpresidier, ledningsgrupp	Budgetupptakt inför budget och flerårsplan 2021-2024
12-13 maj	KS, nämndpresidier, ledningsgrupp	Analysdagar Presentation av nämndernas driftbudget, investeringsbudget, preliminära nämndmål samt finansieringsbehov 2021-2024. Nämnderna lämnar över sina budgetavvikelser till KS.
9 september	KSAU	Styrets budgetförslag presenteras på KSAU
30 september	KS	Förslag till budget 2021 och flerårsplan 2022-2024
22 oktober	KF	Beslut om budget 2021 och flerårsplan 2022-2024
31 december	Nämnder	Senaste datum för nämndernas beslut om internbudget

Den 12 till 13 maj har, enligt tidplan, analysdagarna skett. Enligt anvisningarna ska nämndbehandlat material senast lämnas över till kommunstyrelsen från nämnden vid tidpunkten för analysdagarna. I materialet ska bland annat följande ingå:

- ▶ Ekonomisk sammanställning för driftbudget
- ▶ Verksamhetsöversikt
- ▶ Omvärldsanalys
- ▶ Förväntas utveckling av respektive verksamhet
- ▶ Nämndmål
- ▶ Verksamhetsmål/nyckeltal
- ▶ Budgetförslag gällande investeringar

I anvisningarna framgår även kommunstyrelsens definition av investering, gränsdragning mellan investeringar och underhåll, samt vilken nämnd som ska begära medel vid investeringsbehov. Det framgår även vad som gäller vid investeringsbudgetförslag över och under 10 mkr samt hur budgetberedningen behandlar investeringsbudgetförslag och vad en nämndinvestering innebär.

2.1.3. Kompletteringsbudget och löpande justeringar

Kompletteringsbudget avser överföring av anslag i investeringsbudget och driftbudget från ett år till ett annat. Av kommunens ekonomistyrningsprinciper framgår att nämnderna får ta med sig påverkbara överskott avseende driftbudgeten till nästkommande år. Det framgår vidare att nämnderna ska ta med sig påverkbara underskott till nästkommande år. Det är ekonomivdelningen som ansvarar för att översända avisering för kompletteringsbudget till nämnderna, som därefter inkommer med förslag. Det skedde inga överföringar av driftsmedel mellan 2019 och 2020 då det meddelats att det inte varit aktuellt med överföring av positiva resultat.

För investeringsbudget begärde nämnderna totalt en överföring med 377,8 mkr från 2019 till 2020. Detta avsåg de investeringar som hade försenats under året och därmed inte kunna genomföras. Fullmäktige beslutade att 237,9 mkr skulle överföras avseende investeringsbudgeten. Finansieringen skedde via nyupplåning. Den nämnd som inte fick sin överföring av investeringsbudget godkänd är samhällsbyggnadsnämnden.

Enligt uppgift förändrar den centrala ekonomienheten nämndernas budgetar löpande under året. Det som påverkar mest uppges vara att nästan alla kapitaltjänstkostnader finns centralt fördelas ut löpande under året. Även budget till nämndernas löneökningar fördelas ut under året.

De granskade nämndernas verksamheter hade vid årsbokslutet 2019 en total budgetavvikelse på -14,4 mkr. Förutom socialnämnden hade övriga nämnder ett resultat i balans med budget.

Nämnd	Utfall 2019*)	Budget 2019*)	Budgetavvikelse 2019
Kommunstyrelsen, ledning och utveckling	111,8	115,3	3,5
Barn- och utbildningsnämnden	573,6	575,3	1,7
Gymnasienämnden	146,5	148,2	1,6
Kulturnämnden	34,3	34,4	0,1
Myndighetsnämnden	0,8	3,6	2,8
Samhällsbyggnadsnämnden	71,0	71,4	0,4
Socialnämnden	692,2	667,6	-24,5

*) Uppgifter hämtade från årsredovisning 2019.

Nämndernas budgetram för 2020 framgår i nedan tabell. Siffrorna för budget 2019 har justerats i budgeten 2020 genom tilläggsanslag och kompletteringsbudget. I tabellen redovisas därmed de justerade beloppen för budget 2019. Av tabellen framgår också den procentuella förändringen i budgetram från 2019 efter justeringar till budgetram 2020 per nämnd.

Nämnd	Budget 2019	Budget 2019 efter justering**	Budget 2020*)	Procentuell förändring
Kommunstyrelsen, ledning och utveckling (exkl kommunalförbund)	87,0	78,8	77,9	-2,4 %
Barn- och utbildningsnämnden	575,3	562,9	578,4	+2,8 %
Gymnasienämnden	148,2	147,5	159,4	+8,1 %
Kulturnämnden	34,4	33,0	33,0	0 %
Myndighetsnämnden	3,6	3,8	3,8	0 %
Samhällsbyggnadsnämnden	71,4	36,7	32,8	-10,6 %
Socialnämnden	667,6	656,8	679,5	+3,5 %

*) Belopp är hämtade från årsbudget 2020, med flerårsplan 2021-2023.

***) Budget efter justering av kapitaltjänstkostnader och omdispositioner.

2.2. Nämndernas budgetprocess

2.2.1. Iakttagelser

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen svarar för de centrala stabsfunktionerna avseende ekonomi, personal, näring och marknad, turism och IT. Budgetprocessen beskrivs som enkel, eftersom det i stort sett handlar om personalkostnader för den egna verksamheten. Kommunstyrelsen har under senare år redovisat överskott.

Det är kommunstyrelsens ansvar att kontinuerligt rapportera till fullmäktige hur samtliga av kommunens verksamheter utvecklas, mot bakgrund av fastlagda mål samt den ekonomiska ställningen under budgetåret. Av fullmäktiges protokoll 2019 framgår att kommunstyrelsen rapporterade om delårsbokslutet till kommunfullmäktige, men att det inte skedde några andra

rapporteringar under 2019. Kommunstyrelsen har i sin uppsiktsroll beställt externa konsultrapporter med inriktning på att identifiera orsaker till avvikelser och på så sätt bidra till förbättrade resultat. Hittills har genomlysningar gjorts av socialnämndens verksamhet (2018) och av samhällsbyggnadsnämndens verksamhet (2019). Förväntan från kommunstyrelsen har varit att socialnämnden för 2020 skulle haft en ekonomi i balans. En rapport ska vara klar för barn- och utbildningsnämnden i juni 2020. Utöver detta menar kommunstyrelsen att de centrala personal- och ekonomifunktionerna stöttar nämnder och förvaltningar med sina kompetenser.

Av kommunstyrelsens protokoll 29 april 2020 framgår att styrelsen beslutar att de nämnder som inte presenterat en budget i balans, vid delårsrapport 1 31 mars 2020, ska återkomma med en handlingsplan till kommunstyrelsens nästkommande sammanträde den 27 maj 2020.

I intervjuer med arbetsutskottet framhålls att kommunens nämnder och förvaltningar behöver förändra sitt arbetssätt och bryta med traditionen av att enbart ökade resurser kan lösa problem. Kopplat till detta finns behovet av att fokusera på den lagstadgade verksamheten. Förändringsarbetet behöver komma igång omedelbart för att kunna möta de ekonomiska utmaningarna som inte bara Ystad kommun står inför utan egentligen hela kommunsverige. En del av förändringarna utgörs av digitalisering, där kommunen inte kommit så långt som önskvärt, men digitaliseringen kräver att all personal involveras och ett ledarskap som också är inriktat på att digitaliseringen ska genomföras.

Barn- och utbildningsnämnden

Nämnden utgår i sin budgetprocess från föregående års budget, inklusive löne- och kostnadsuppräknings, med beaktande av prognostiserade volymförändringar. I nämndens budgetarbete ingår också en bedömning av det framtida investeringsbehovet.

I intervjuer framförs att ändringar i budgetprocessen bidrar till en osäkerhet. Utgångspunkten är att de styrande partiernas budgetförslag blir det som fullmäktige fastställer, men det föreligger en viss osäkerhet kring den slutliga ramtilldelningen. Det som tydligt bidrar till osäkerhet i arbetet med internbudgeten är demografiska prognoser och förändringar i skatteunderlagsberäkningar från SKR. Komplexiteten i det interna budgetarbetet kan beskrivas som att tidiga rambeslut ger osäkerhet om den slutliga tilldelningen, men ger förvaltningen mer tid till beräkningar, medan ett sent beslut ger klarare förutsättningar för beräkningar men kortare tid för framtagande av underlag till beslut om internbudgeten. Osäkerhet om ramens storlek leder till att chefer i den egna organisationen och fristående verksamheter får ett sent besked om nivå på barn- och elevpeng. Det påpekas att skollagen förutsätter ett beslut före årsskiftet, vilket i princip kräver ett beslut fem veckor före årsskiftet med tanke på att beslutet ska ha vunnit laga kraft. Nämnden menar att komplexiteten bäst hanteras genom långsiktighet.

Budgetäskande för 2020 och 2021

Vid budgetuppstarten för 2020, dvs mars 2019, hade nämnden ett underskott på 28,9 mkr. Effektiviseringar och neddragningar har genomförts om cirka 14,4 mkr, vilket innebar att nämndens äskande för 2020 blev 14,5 mkr. Vid intervju med förvaltningen framkom att det saknades direktiv från nämnden gällande hur budgeten skulle kunna komma i balans. Det saknades också konsekvensanalyser.

Störst påverkan på nämndens budget har nivån på tilldelningen i barn- och elevresursen. Även vid ett prognostiserat underskott sker inga minskningar av ersättningsnivåerna i barn- och

elevpeng till förskola och skola, enligt beslut i nämnden. Orsaken är att barn- och elevresursen bedöms vara låg i jämförelse med liknande kommuner och därför inte kan sänkas.

I en jämförelse med skånska kommuner i Kolada har Ystad lägre personaltäthet i förskolan än de flesta andra skånska kommuner och en lägre kostnad per barn i förskolan, vilket också verifieras av sammanställningen över kostnad per inskrivet barn. Genomsnittet i Sverige 2019 var 5,2 barn per årsarbetare, för Ystads kommun var det 6,0 barn per årsarbetare.

När det gäller kostnad för grundskolan föreligger samma förhållande. Ystad har en låg lärartäthet och låga kostnader per elev jämfört med övriga kommuner i Skåne. Samtidigt visar nyckeltal från de statliga utjämningsystem att Ystad har lägre "produktionskostnader" än genomsnittet i Sverige, dvs en bättre struktur vad gäller skolor, skolskjuts och socioekonomiska förutsättningar, vilket betyder att kommunen bör kunna producera utbildning till en relativt sett lägre kostnad per elev.

När det gäller lokalkostnad för förskolan och grundskolan, räknat per barn eller elev, har Ystad förhållandevis låga lokalkostnader, vilket inte styrker uppfattningen om att verksamhetslokaler inom förskola och grundskola skulle vara någon avgörande orsak till en svag ekonomi. När det gäller nyckeltal för allmän fritidsverksamheten har dock kommunen höga kostnader relativt Skånekommunerna. De nyckeltal som t ex finns i Kolada under verksamhetsområde Fritid, går inte att avgränsa till barn- och utbildningsnämndens ansvarsområden, visar på högst kostnader i Skåne för 2018. Enligt nyckeltalet "Kostnad fritidsverksamhet, kr/inv"² har Ystad kommun klart högst kostnader för 2018. Likaså gäller det nyckeltalet Kostnad idrotts- och fritidsanläggningar, kr/inv³.

Beräkning av resursbehovet vid ett förändrat barn- och elevantal utgår ifrån den fastställda barn- och elevpengen och det sker inte någon beräkning av marginalkostnaden, dvs vad ytterligare en elev i en klass innebär för merkostnader. Nämnden utgår inte heller ifrån den tilldelade ramen och beräknar sas baklänges vad barn- och elevpengen maximalt kan vara. Det finns inte en "befolkningsreserv" centralt i kommunen som är avropningsbar vid ökat antal barn eller elever, däremot budgeterar nämnden för ett antal "buffertbarn", vilket enligt faktagranskningen innebär att det finns täckning för en viss ökning av antal barn och elever. I faktagranskningen framhålls att direktiven är att budgetarbetet ska utgå ifrån SCB:s befolkningsprognos, som kommer i mars.

Nämnden menar att fördelningen i grova drag är en nettobudget på cirka 575 mkr, varav 75 mkr allokteras till fritidsverksamhet, 300 mkr till förskola och grundskola och resterande 200 mkr avsätts till hyror, centrala funktioner och elevhälsan. Medel för hyror är dock inget som nämnden kan påverka eller använda på något alternativt sätt via effektiviseringar. Det framhålls i intervjuer att det som endast är påverkningbart är kostnaderna för de icke lagstadgade verksamheterna. Samtidigt behövs ett nytt sätt att tänka på för hur skattepengar ska användas, då skolans uppdrag blir mer och mer kompensatoriskt. Här syftas bl a på domar som innebär större krav på kommuner att betala ut tilläggsbelopp till barn och elever med särskilda behov i fristående verksamheter.

² Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting inom fritidsområdet, dividerat med antal invånare 31/12, Avser allmän fritidsverksamhet, idrotts- och fritidsanläggningar samt fritidsgårdar. Avser samtlig regi. Källa: SCB:s Räkenskapssammandrag.

³ Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och regioner för idrotts- och fritidsanläggningar, dividerat med antal invånare totalt 31/12. Avser kommunens idrotts- och fritidsanläggningar såsom idrottsplatser, sporthallar, bad, frilufts- och fritidsanläggningar samt småbåtshamnar. Avser samtlig regi. Källa: SCB:s Räkenskapssammandrag.

Nämnden fick efter äskandet en ökning av ramen med 0,4 mkr varpå nämnden började året med en prognos på -14,1 mkr för år 2020, enligt tabell nedan.

Sammandrag underskott 2020					
Befolkning	Tilläggsbelopp	Centrala enhet	Semesterlöneskuld	Fritiden	SUMMA
-6 652 000	-8 462 000	1 166 000	-2 500 000	2 309 000	-14 139 000

I förklaring till underskotten beror avvikelsen på 6,6 mnkr, under rubriken "Befolkning", på utebliven täckning för volymförändringar mellan 2018 och 2019. Ökade kostnader för tilläggsbeloppen beror på ny praxis efterbeslut i domstol, som ger fristående verksamheter rätt till full kompensation för t ex en assistent. Besparingar har gjorts på central nivå och inom fritidsverksamheten. Utöver detta har nämnden budgeterat med en semesterlöneskuld, vilket inte skett tidigare.

På grund av befolkningsprognosen ser nämnden följande kostnadsökningar för förskola, grundskola och fritidshem under kommande femårsperspektiv, givet bibehållen nivå på barn- och elevresursen.

Volymförändringar i 5-årsperspektiv med kostnadsutveckling					
År	2021	2022	2023	2024	2025
Barn/elevökning	95	107	70	58	65
Kostnad mkr	6,6	7,2	6	6,8	7

Med det beräknade underskottet och den demografiska prognosen som underlag, har nämnden identifierat att det totalt skulle behövas 20,7 mkr för att komma i balans till budgetåret 2021. Nämnden har även tagit fram en beräkning för investeringar inför 2021-2024 om 49,1 mkr, där 23,2 mnkr avser IT-satsning och 8 mkr avser lokalanpassning.

Vid intervju uppges att hela verksamheter skulle behövas stängas ned för att nå en budget i balans. Andra åtgärder handlar om att köpa färre platser externt och istället ha motsvarande utbud i kommunen. Vi intervju tillfället redovisades ingen inriktning på vilka besparingar som nämnden kunde tänkas fatta beslut om. De beslut som kan leda till en budget i balans beskrivs av förvaltningen som tuffa, vilket kräver en nämnd som är samstämmig. För att kunna nå en budget i balans för 2020 hade det krävts beslut mycket tidigare, varför det är förvaltningens bedömning att det inte är möjligt att nå ett balanserat resultat för 2020.

Tidiga åtgärder för budget i balans

I nämndens handlingsplan för ekonomi i balans redovisas åtgärder som vidtagits under 2019. Som tidigare nämnts började budgetarbetet för 2020 med ett prognostiserat underskott på 28 mkr. Under året har nämnden gjort besparingar på 14 mkr. I handlingsplanen redovisas en mängd genomförda åtgärder, dock är enbart en av dessa redovisad med besparat belopp, då fritidsverksamhetens kostnader minskats med 3,5 mkr. Andra exempel är färre vikarietimmor, avvecklade enheter, uppsagda hyresavtal, minskade föreningsbidrag, förändrade taxor, neddragning på modersmål och studiehandledning, minskad budget för elevhälsan och ett stort antal översyner av olika verksamhetsdelar.

Åtgärder innevarande år/besparingsplaner

Enligt handlingsplanen för att få ekonomin i balans behöver prioriteringar göras och tydliga beslut fattas av nämnden. I handlingsplanen redovisas totalbudget för icke lagstadgad verksamhet, enligt nedan. Nedersta raden redovisar belopp som från faktagranskningen.

Besparingar icke lagstadgad varsamhet i mkr									
Barn- och elev-hälsa	Föreningsbidrag	Kulturskola	MFF-akadem	Nattugglan	Naturskola	Ped. omsorg	Taxiresor (Nattugglan)	Ungdomens Hus	Summa
11,4	6,3	9,2	0,3	1,6	1,8	0,5	0,1	6,4	37,6
5,0						0			30,7

I handlingsplanen påpekas att om barn- och elevresursen bibehålls eller höjs behöver icke lagstadgad verksamhet avvecklas eller få en minskad budgettilldelning. Bland annat omnämns den icke lagstadgade delen av barn- och elevhälsan som avser de centralt placerade specialpedagogerna. Vidare anges att det är viktigt att principen om ökat antal barn eller elever åtföljs av en barn- eller elevresurs i motsvarande grad för att undvika ständiga omorganisationer.

Förvaltningen efterfrågar tydliga direktiv från nämnden avseende vad som ska prioriteras i verksamheterna och vilka delar av den icke lagstadgade verksamheten som kan minskas eller avvecklas. När prioritering gjorts av nämnden kommer förvaltningen att ta fram en risk- och konsekvensanalys för de prioriteringar som nämnden gjort. Därefter kan nämnden besluta om de åtgärder som behöver vidtas för att få en budget i balans.

Lokalkostnader

Gällande verksamheternas lokalförsörjning framkommer att befintliga lokaler inte kommer vara tillräckliga under 2021. Kritik riktas mot att fakturor saknar specificeringar avseende vad som ingår i hyran och lokalvården och avsaknad av uppgift om kostnad per kvadratmeter. Det är samhällsbyggnadsnämnden som ansvarar för prissättningen av kost och lokaler.

Ekonomisk uppföljning till nämnderna

Nämnden uppger att de varje månad följer inflyttningstal och födelsetal i kommunen. De menar att budgeten följs väldigt noggrant och att det är viktigt med förändringsbenägenhet inom rambudgeten. Detta innebär att det är viktigt att kunna genomföra vissa justeringar löpande i budgeten.

Uppföljningen i delårsrapport 1 innehåller en helårsprognos med ett underskott på 13,9 mkr, vilket är 0,2 mkr bättre än tidigare prognoser. I redogörelse för områdena Fritiden och Utbildning redogörs för organisatoriska förändringar och lokalfrågor. Under rubriken Ekonomi redovisas att antalet elever blir lägre än budget, varför resultatet beräknas bli ett överskott på 1,1 mkr medan fritidsverksamheten prognostiserar ett underskott på 1,1 mkr. Utöver nyckeltal för frisknärvaro och antalet tillsvidareanställda redovisas antal barn och elever samt besökare på badanläggning. Vilka ekonomiska konsekvenser avvikelser medför framgår inte av rapporten. Enligt faktagranskningen ingår inte konsekvensbeskrivning i anvisningarna för delårsrapporten.

Gymnasienämnden

Nämnden hade för 2019 en positiv budgetavvikelse om 1,6 mkr. Nämnden har för kommunens räkning betalningsansvar för samtliga gymnasieungdomar som är skrivna i Ystad kommun, vilket innebär att nämnden ersätter Ystad gymnasium i enlighet med fastställd programkostnad och för elever som studerar hos annan kommunal huvudman enligt deras självkostnad. Enligt samverkansavtalet om Fritt sök i Skåne är det anordnarens självkostnad som ska betalas.

Nämnden svarar också för vuxenutbildningen, vars kostnader inte kan beräknas på samma sätt som i ungdomsgymnasiet. Anledningen är att studier inte bedrivs terminsvis och att skolformerna har hög genomströmning, därför går inte kostnaderna att bryta ned på samma sätt.

Budgetäskande för 2020 och 2021

Nämnden äskar medel för dels kommunens egna ungdomselever och dels för egna elever till vuxenutbildningen. Ystad gymnasium är en resultatenhet med en nollbudget, dvs verksamheten ska finansieras med de programpriser som fastställs per program och antalet elever per program. Ungefär 70% av Ystadeleverna studerar i den egna verksamheten och cirka 60% av eleverna på Ystad gymnasium kommer från andra kommuner. På Ystad gymnasium studerar cirka 1 650 elever och skolan har en kapacitet på ytterligare 100 elever.

Med andra ord finns två parallella budgetprocesser. En för nämndens betalningsansvar för personer folkbokförda i kommunen och en process för Ystad gymnasium och vuxenutbildningen. När det gäller nämndens budget används en snittkostnad på cirka 135 tkr per elev för ungdomsgymnasiet. Beräkningen utgår ifrån historisk data om vilka program som eleverna traditionellt väljer. Ett tillägg görs också för elever som går fler än tre år på gymnasiet. Ungefär 11% av eleverna går ett fjärde år. För vuxenskoleelever används prognoser för antalet elever och beräknad kostnad per antingen heltidsstuderande eller kostnad per studerade poäng, för de elever som enbart läser enstaka kurser. Nedan redovisas nämndens budget och en specificering av resursfördelningsmodell inom vuxenutbildningen samt total budget per skolform. Särskilt noterbart är att nämnden har nedbruten kostnad per studerad poäng.

Budget gymnasienämnden 2020 (mkr)					
Gymnasieverksamhet	IKE	Övrig gymnasieverksamhet	Vuxenutbildning	Övergripande	Totalt
138,1	132,2	5,9	22,2	2,1	162,4

Budget vuxenutbildning 2020				
Skolform	Budget 2020, Ystads elever (mkr)	Kostnad/poäng 2020 (kr)	Ansvar finansiering	Budget 2020 , inkl externa elever (mkr)
Grundläggande vux			Kommunalt	
Egen regi	3,4	93,18		4,6
Extern (distans)	0,2	16,82		0,3
Gymnasie vux			Kommunalt	
Egen regi	0,8	63,35		1,1
Extern (distans)	1,4	16,82		2,1
Gymnasie vux yrkes			Kommunalt och statsbidrag	
Extern 1	3,2	73,57		6,5
Extern 2	0,4	16,82		0,5
Extern 3	0,9	28,19		1,4
Särvux	1,1		Kommunalt	1,4
SFI	3,6		Kommunalt	8,3
Extern regi	0			2,6
YrkesSFI	0,5		Kommunalt och statsbidrag	1,7
Extern	0,2			0,3
Admin, lokal, övergrip funkt				4,3

Budgetprocessen inom Ystad gymnasium innebär att gymnasiechef och rektorer går igenom vilka resurser som behövs för att ta hand om klasserna. Resultat stäms av mot de politiska ambitionerna och programpriset fastställs senast i december året före. Som resultatenhet omsätter Ystad Gymnasium 243 mkr, dvs med intäkter från andra kommuner. Vuxenutbildningen i Ystad omsätter 22,2 mkr.

Tidiga åtgärder för budget i balans

Nämnden bedömer att förvaltningen har god kostnadsuppföljning genom gymnasieverksamhetens nyckeltal. I jämförelse med andra kommuner i Skåne är Ystads kommuns nettokostnad för gymnasieutbildning per elev strax över genomsnittet.

Yrkes-vuxenutbildningen finansieras dels av statsbidrag och dels av nämndens rambudget. Vid intervju framkom att nämnden varit tvungna att spara in på yrkesutbildning för vuxna. Detta på grund av att de köper en stor del av vuxenutbildningen externt. Nämnden har därför beslutat att inte förnya några utbildningar. En form av effektivisering kan också ske genom att rätt pris sätts för elever från andra kommuner. Nämnden ser också över sina lokalkostnader. Det framhålls att om det hade gått att samordna mellan SÖSK-kommunerna hade kommunerna vunnit lägre å-priser.

Åtgärder innevarande år/besparingsplaner

Utifrån söktalet på olika program fattar nämnden beslut om en ny årskurs 1 kan starta i ett särskilt program. Nämnden har beslutat att hotell- och turistprogrammet gör en paus med intag till läsåret 2020/21, då antalet sökande varit för lågt. När det gäller estetprogrammet görs ett intag på 16 elever, för att få en hållbar ekonomi på programmet. Budgetmässigt föreligger en svårighet i att parera skolans läsår i förhållande till kommunens budgetår, då antalet elever varierar mellan vår- och hösttermin, och det kommunala budgetåret.

Enligt intervju är kostnaderna för vuxenutbildningen svårare att följa, därmed bryts inte kostnaderna ned och beräknas på samma sätt. Detta uppges bero på att eleverna inte studerar hela terminer och att genomströmningarna är betydligt större än i gymnasieverksamheten. Detta försvårar uppföljning av kostnaderna.

Lokalkostnader

Likt barn- och utbildningsnämnden framgår vid intervju att fakturorna för nämndens kostnader för hyra och lokalvård saknar specificeringar avseende t.ex. vilken del av kostnaden som är hänförlig till hyra samt vilken del som är hänförlig till lokalvård.

Ekonomisk uppföljning till nämnderna

Vid delårsrapport 1, daterad 2020-03-31, prognostiserar nämnden en budget i balans. På nyckeltalsnivå är den ekonomiska rapporteringen inte särskilt omfattande, men nämnden har redovisat i granskningen hur genomlyst verksamheterna är utifrån program- och poängkostnader. Nämnden fattade beslut om att godkänna den ekonomiska uppföljningen, enligt protokoll 2020-04-24.

Kulturnämnden

Nämnden har för 2020 fått en minskad ramtilldelning med 500 tkr jämfört med föregående år. På grund av vakansen för kulturchefstjänsten så bedömer nämnden att en budget i balans kommer att uppnås för året. Förvaltningen har fått i uppdrag av nämnden att genomlysa verksamheten för att analysera hur nämnden skulle klara av att nå en budget i balans även om det inte förelegat en vakans för kulturchefstjänsten. Styrande dokument på nationell nivå är bibliotekslagen den nya museilagen. Krav på kommuner är ett folkbibliotek per kommun medan museiverksamhet fortfarande är frivilligt för kommuner.

Vid intervju framkom att det saknas en gemensam övergripande strategi i kommunen gällande lokalförsörjning. Det uppges att det skulle vara fördelaktigt både för kommunens verksamheter och ekonomi om det fanns en totalbild avseende lokalförsörjningen.

Myndighetsnämnden

För 2019 redovisade nämnden ett överskott på 2,8 mkr, för 2020 prognostiseras en budget i balans. Nämnden har normalt en självförsörjningsgrad på 70 %. Dock är siffran konjunkturberoende, varför den kan variera över tid. Verksamheten finansieras till stor del av bygglovsavgifter.

Vid framtagande av förslag till budget utgår nämnden från föregående års budget. Osäkerhetsfaktor för 2020 är den nya taxemodellen. För beräkning av PBL-taxan fanns det tidigare ett styrtal på 70 %, dvs den andel av verksamheten som skulle vara taxefinansierad. I och med den nya PBL-taxan, som antogs vid årsskiftet, finns inte styrtalet kvar längre. De senaste åren har intäkterna överstigit kostnaderna men normalår ligger intäkterna runt 70 % eller lite över. Den skattefinansierade delen ska bekosta service och förfrågningar. För 2020 erhöll nämnden i stort sett samma nettobudget som föregående år. Ekonomisk uppföljning görs efter mars, april, augusti, september och december.

Budgetmässigt ansvarar nämnden för 11,9 årsarbetare bygglovshandläggare och en stadsarkitekt. Intäkter i form av bygglovsavgifter bedöms bli lägre än utfallssiffrorna från föregående år. Nedan redovisas Budget, dvs nettobudget från fullmäktige, och Intäkter i form av taxor. Nettobudget från fullmäktige är 0,5 mnkr lägre 2020 än föregående år.

Sammandrag 2019 och 2020 (tkr)						
	Årsbudget 2019	Utfall 2019	Investeringsbudget 2019	Utfall investeringsbudget 2019	Årsbudget 2020	Investeringsbudget 2020
Budget	3 645	834	2 400	305	3 816	500
Intäkter	5 488	7 867			5 638	
Personalkostnader	- 7 914	- 7 218			- 7 713	
Övriga kostnader	- 1 219	- 1 483			- 989	

Från nämndshåll framförs att om byggloven minskar, behövs det en tätare uppföljning av ekonomin. Sedan tidigare finns det erfarenhetskurva som följer konjunkturen och vilka ekonomiska konsekvenser det blir för ekonomin. En sådan prognos tillställs alltid nämnden.

Samhällsbyggnadsnämnden

I samhällsbyggnadsnämnden ansvar ingår en rad olika verksamheter med sina respektive finansieringsmodeller.

Taxefinansierad verksamhet

VA-verksamheten

Den taxefinansierade VA-verksamhet redovisade ett underskott på 2,7 mkr för 2019, vilket inte påverkar kommunens resultat då det regleras mot VA-fonden. Beräkning av taxan beskrivs som grundläggande med uppräknig av löner, kostnader samt beräkning av kapitalkostnader. Investeringsäskandet hanteras i den ordinarie investeringsprocessen, med beslut i fullmäktige, även om kostnaderna belastar taxekollektivet. Framskrivning till fullmäktige om beslut av taxan är inte satt till något specifikt datum, utan kan skrivas fram när underlaget är klart för taxerevidering. Taxan ses över årligen med en uppdaterad investeringsbudget.

I tabellen nedan redovisas VA-verksamhetens ekonomi på övergripande nivå. Budgetmässig ökar kostnaderna mellan 2019 och 2020 med cirka 5%. I utfallet för 2019 har 2,7 mkr av intäkterna bokats från VA-fonden.

Sammandrag 2019 och 2020 VA-verksamhet (tkr)						
	Årsbudget 2019	Utfall 2019	Investeringsbudget 2019	Utfall investeringsbudget 2019	Årsbudget 2020	Investeringsbudget 2020
Budget			87 239	77 617		80 861
Intäkter	100 865	103 175			105 730	
Personalkostnader	- 22 252	- 21 011			- 22 744	
Övriga kostnader	- 48 504	- 49 497			- 48 779	
Kapitalkostnad	- 30 109	- 32 666			- 34 207	

Det finns en VA-plan, som pekar ut investeringsvolymen på lång sikt och hittills har nämnden fått godkännande på samtliga investeringar, men det är gjort smärre strykningar i förslaget till 2021. Underhåll redovisas som investering.

Avfallsverksamhet

Den likaså taxefinansierade avfallsverksamhet redovisade ett mindre underskott för 2019, vilket inte heller påverkar kommunens resultat. Motsvarande budgetprocess föreligger för avfallsverksamheten. Budgeten för 2020 ökar med drygt 7% för 2020, jämfört med 2019.

Sammandrag 2019 och 2020 Avfall (tkr)						
	Årsbudget 2019	Utfall 2019	Investeringsbudget 2019	Utfall investeringsbudget 2019	Årsbudget 2020	Investeringsbudget 2020
Budget			11 068	6 539		0
Intäkter	26 914	26 675			28 889	
Personalkostnader	- 8 181	- 7 826			- 8 958	
Övriga kostnader	- 17 621	- 17 726			- 18 006	
Kapitalkostnad	- 1 112	- 1 123			- 1 925	

Skatte- och taxefinansierad verksamhet

Stadsbyggnadsavdelningen

Stadsbyggnadsavdelningen har en liten budget jämfört med andra verksamheter inom nämnden. Det är den nya PBL-taxan som bygglovsenheten tillämpar, som också används inom stadsbyggnadsavdelningen. Den nya taxan utgår utifrån Boverkets rekommendationer. Tanken är att taxan ska bli mer likvärdigt och det ska vara ärendets karaktär som avgör kostnaden. Taxan är uträknad utifrån hur lång tid ett ärende tar. Det har gjorts många beräkningar i förväg på vad som kostar och vilka moment som tar tid i samband med framtagandet av en plan.

Sammandrag 2019 och 2020 Stadsbyggnad (tkr)						
	Årsbudget 2019	Utfall 2019	Investeringsbudget 2019	Utfall investeringsbudget 2019	Årsbudget 2020	Investeringsbudget 2020, inkl kompl budget
Budget	7 546	6 285	3 475	1 869	7 387	4 747
Intäkter	5 465	7 160			6 343	
Personalkostnader	- 8 969	- 8 048			- 9 692	
Övriga kostnader	- 3 756	- 5 111			- 3 595	
Kapitalkostnad	- 286	- 286			- 443	

Taxeintäkter finansierade 53% av verksamheten för 2019 och för 2020 budgeteras en självfinansiering på 46%. I den taxefinansierade verksamhet finns också en mätverksamhet.

Skatteintäkter finansierar översiktsplanarbetet, GIS-verksamhet och utvecklingsarbete som t ex dialogprocesser.

Fastighetsavdelningen och lokalvård

Fastighetsavdelningen svarar för kommunens fastigheter samt för driften. När nämnden äskar investeringsmedel så äskas också för internt underhåll, sk planerat underhåll, vilket i sin tur kan vara ospecificerade poster men också större investeringar som redovisas separat. Det finns en underhållsplan, som inte har en stark styrande effekt på budgetarbetet då den enligt intervjuer ständigt ifrågasätts. Konsekvensen är att underhållet inte når upp till planens ambitioner, så rent teoretiskt framhålls att det byggs upp en underhållsskuld som bedöms vara kring 400 mkr.

Hyrorna ska finansiera fastighetsavdelningens samtliga driftskostnader och kapitaltjänstkostnader för investeringar som sker i fastigheterna. Kommunen har en modell där Samhällsbyggnad får kompensation för ökade kapitaltjänstkostnader för investeringar beslutade av kommunfullmäktige. Därefter justeras budgetramen och pengarna förs över till den verksamhet som ska betala hyran. Samhällsbyggnadsnämnden kan fatta beslut om egna nämndinvesteringar, bland annat på förfrågan om åtgärder från andra nämnder och då får verksamheterna ingen kompensation för de ökade kapitaltjänstkostnaderna, utan får själva stå för den hyresökning som investeringen medför.

Föregående år budgeterade fastighetsavdelningen med ett överskott men utfallet blev nästan 1 mkr högre kostnader än intäkter. För att justera budget för nödvändiga driftkostnader har man tilldelats mer medel för år 2020 av samhällsbyggnads ram genom omfördelningar. Den årliga Investeringsbudgeten innehåller både årets beslutade ram och tillkommande överförda medel från föregående år för ej färdigställda projekt beslutade av kommunfullmäktige.

Av tabellen nedan framgår fastighetsavdelningens ekonomi på övergripande nivå.

Sammandrag 2019 och 2020 Fastighetsavdelning (tkr)						
	Årsbudget 2019	Utfall 2019	Investeringsbudget 2019	Utfall investeringsbudget 2019	Årsbudget 2020	Investeringsbudget 2020, inkl kompl budget
Budget	- 7 373	896	297 172	205 451	1 064	261 418
Intäkter	272 641	279 305			280 991	
Personalkostnader	- 17 458	- 17 391			- 18 894	
Övriga kostnader	- 156 815	- 170 186			- 167 120	
Kapitalkostnad	- 90 994	- 92 624			- 96 041	
Varav kommunal verksamhet						
Intäkter	173 067	175 184				
Övriga kostnader	- 104 058	- 110 198				
Kapitalkostnad	- 46 099	- 46 932				
Löpande underhåll	9 765				7 832	

I faktakontrollen anges att internhyran för den egna verksamheten bekostar alla overheadkostnader och del av annan verksamhet och att andra delar av nämndens verksamheter bidrar till budget för löpande underhåll. Det framhålls att det har varit svårt att få fastighetsverksamheten att nå ekonomisk balans. Internhyresavtalet räknas upp enligt kommunfullmäktiges beslut för priskompensation, vilket betyder att hyrorna inte kan höjas utöver detta, trots ökade kostnader för larm, el och t ex tackläckage och översvämningar. Förvaltningen menar att kostnadsökningarna de senaste åren genomgående ha varit högre än ökningen av hyresintäkterna.

I de flesta fall ingår lokalvården ingår i hyran i enlighet med den nuvarande hyresmodellen, men en del tjänster debiteras separat. Det finns en städöverenskommelse, men den saknar tydlig koppling till vad det kostar, då uppräknings sker med den löne- och prisökning som kommunfullmäktige fattar beslut om. I lokalvårdens budget nedan sker inga större förändringar mellan åren.

Sammandrag 2019 och 2020 Lokalvård (tkr)						
	Årsbudget 2019	Utfall 2019	Investeringsbudget 2019	Utfall investeringsbudget 2019	Årsbudget 2020	Investeringsbudget 2020
Budget	724	830			56	
Intäkter	27 678	28 972			29 162	
Personalkostnader	- 25 460	- 24 971			- 26 297	
Övriga kostnader	- 2 869	- 3 098			- 2 853	
Kapitalkostnad	- 72	- 72			- 68	

Nämnden arbetar för att ta fram en ny hyresmodell, som speglar kostnader och som är transparent och logiskt. Till exempel att barn- och utbildningsnämnden får bära kostnader för sina förskolor och skolor och att det t ex uttrycks som kostnad per kvadratmeter. Nämnd och förvaltning behöver veta kostnaden per specifik enhet. I en ny hyresmodell ska inte lokalvård per automatik ingå utan kunna specificeras separat. Det ska gå att tydligt särskilja vad som är lokalvård, vilket inte framgår riktigt idag. Nämnden pekar på att nuvarande internhyresmodell saknar incitament för att effektivisera lokalerna.

Det pågår för närvarande två utredningar kring fastigheter. Samhällsbyggnadsförvaltningen inventerar vilka fastigheter som inte har en funktion för kommunens kärnverksamheter. Den andra utredningen genomförs av kommundirektören, som har i uppdrag att se över kommunens samlade fastighetsbestånd, både det som kommunen äger och de fastigheter som bolagen äger. Det ingår att se över om det finns det positiva effekter av att förvalta fastigheterna gemensamt. Enligt faktakontroll är gemensam förvaltning inte längre aktuell. Kommunen hyr c:a 8% av lokalerna externt, i huvudsak för omsorgsverksamheterna. I utredningen ingår också att se över om verksamheterna i externa lokaler kan flyttas över till egna lokaler.

Kostavdelningen

För beräkning av pris för kosten används en äldre modell, som förvaltningen menar inte går att förstå fullt ut. Måltidspriset täcker en del av kostnaderna men inte hela. Den rörliga delen av kostnaden är maximalt 40%. Köken för äldreomsorgen har idag en nettobudget på 6 mkr, vilket betyder att samhällsbyggnadsnämnden finansierar verksamheten med motsvarande belopp. I sin förlängning är konsekvensen att socialförvaltningen inte får rätt underlag för att debitera omsorgstagare vad måltiderna egentligen kostar. Det behöver bli tydligt för socialtjänsten vad maten kostar.

Under 2018 upphandlades en konsult som skulle ta fram en ny kostprissättningsmodell, men arbetet blev inte helt slutfört. För år 2020 används fortfarande den gamla prismodellen. Den nya prismodellen kommer baseras på att barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden får en del av samhällsbyggnadsnämndens nuvarande budget för finansiering av det nuvarande priset. Den nya modellen ska sjasättas from 2021. Kostavdelningen är en resultat enhet men ambitionen är att avdelningen fortsättningsvis ska vara helt finansierad av intäkter, dvs "nollbudgeterad". Av tabellen nedan framgår att kostavdelningen gjorde ett underskott på c:a 7,7 mnkr för 2019, varav 6,8 mnkr var hänförliga till äldreomsorgen. För 2020 är prognosen ett underskott på 8 mnkr, vilket finansieras med nettobudget från samhällsbyggnadsnämnden.

Sammandrag 2019 och 2020 Kost (tkr)						
	Årsbudget 2019	Utfall 2019	Investeringsbudget 2019	Utfall investeringsbudget 2019	Årsbudget 2020	Investeringsbudget 2020
Budget	8 122	7 659			7 946	
Intäkter	39 328	39 586			40 039	
Personalkostnader	- 23 878	- 24 130			- 24 526	
Övriga kostnader	- 23 361	- 22 907			- 22 822	
Kapitalkostnad	- 211	- 211			- 637	
Fskl och skola						
Intäkter	27 978	28 173				
Personalkostnader	- 16 144	- 15 458				
Övriga kostnader	- 13 787	- 13 381				
Kapitalkostnad	- 211	-211				
Äldreomsorg						
Intäkter	11 350	11 416				
Personalkostnader	- 7 734	- 8 673				
Övriga kostnader	- 9 574	- 9 525				

Tekniska avdelningen

Tekniska avdelningen svara för skötsel av bl a parker, lekplatser, gator och trafikövervakning. I avdelningen ingår organisatoriskt även VA-enheten och avfallsenheten. I faktakontrollen understryks att avdelningen också finansieras med flera andra intäktskällor, såsom markupp-låtelseavtal, parkeringsavgifter med flera. I investeringsbudgeten ingår t.ex. asfaltering på 7,6 mkr. Noterbart är att Trafikenheten redovisade ett överskott på 1,0 mkr för 2019 och prognostiserar en budget i balans för 2020.

Sammandrag 2019 och 2020 Tekniska avdelningen (mkr)						
	Årsbudget 2019	Utfall 2019	Investeringsbudget 2019	Utfall investeringsbudget 2019	Årsbudget 2020	Investeringsbudget 2020, inkl kompl budget
Budget	59 669	57 924	67 038	38 428	62 356	77 738
Intäkter	19 370	16 697			16 788	
Personalkostnader	- 31 729	- 28 156			- 30 885	
Övriga kostnader	- 29 731	- 28 830			- 28 717	
Kapitalkostnad	- 17 579	- 17 635			- 19 542	

Sammandrag 2019 och 2020 Trafikenheten, del av tekniska avdelningen (mkr)						
	Årsbudget 2019	Utfall 2019	Investeringsbudget 2019	Utfall investeringsbudget 2019	Årsbudget 2020	Investeringsbudget 2020
Budget	3 339	4 339	Ingår i tekniska		5 779	Ingår i tekniska
Intäkter	9 196	10 645			12 340	
Personalkostnader	- 2 826	- 2 710			- 3 064	
Övriga kostnader	- 2 734	- 3 326			-3 203	
Kapitalkostnad	- 262	- 270			- 295	

Budgetäskande för 2020 och 2021

Det framgår att nämnden bedömer budgetprocessen som otydlig. Det är framför allt oklart vilka investeringsbeslut nämnden kan fatta, då det är osäkert hur kommunen kan finansiera investeringarna. Det framhålls att ekonomiavdelningen inte ger nämnden tillräcklig information om hur stora investeringar som kan göras. Ekonomiavdelning borde ha en uppfattning om hur stora investeringar som kommunen i ett längre perspektiv klarar av att göra. Nämnden behöver få tydlighet i den spelplan de agerar på och vilka resurser som finns att tillgå. Kommunledningen måste ta ansvar för vilka prioriteringar som ska göras, framför allt tydlighet

kring kriterier för nämndernas prioriteringsordning av investeringsprojekt. För närvarande finns inga sådana direktiv. Tidigare har alla investeringar godkänts men nu finns det signaler om att nämnden har för stora investeringar. I faktagranskningen betonas att budgetprocessen är snäv i förhållande till processen för investeringar. Det finns inte tid till avstämning mellan förvaltningar och ven kort om tid för avstämning mellan samhällsbyggnadsnämnden och dess förvaltning. I sammanhanget betonas också att det saknas riktlinjer för investeringar, även om nämnderna gör prioriteringar utifrån en tregradig skala, för att investeringsmedel ska användas så optimalt som möjligt.

När det gäller lokalförsörjningen instämmer nämnden i att det behöver ses över hur mycket lokaler det finns i kommunen. Det finns för närvarande ingen enhet som har ansvar över detta. Därmed har det inte heller funnits någon funktion som har haft mandat att säga nej till äskande om nya lokaler. Det finns ingen inventering över vad som finns eller prognos över vad som kommer att behövas. När det gäller lokalförsörjningen har det arbetats med alltför kort framförhållning. Det är nämndens bedömning att det finns möjligheter att använda lokalerna mer effektivt och det finns omfattande lokalytor som inte används effektivt. I faktagranskningen betonas att nämnden enligt reglementet inte har ansvar för lokalförsörjningsprocessen, utan har ansvar för att medverka i processen.

Nämnden har ett krav från fullmäktige om att sälja av fastigheter men inte någon exakt nivå om hur mycket som ska säljas. Det är fullmäktige som beslutar om försäljning. Det måste finnas tydliga direktiv kring de fastigheter som ska säljas eller byggas.

Åtgärder innevarande år/besparingsplaner

Inför budget 2020 har samhällsbyggnadsnämnden fått 2 % i kompensation för externa kostnadsökningar. Av nämndens internbudget framgår däremot att kostnadsökningarna inom bland annat VA, el, livsmedel och teknisk säkerhet är högre än 2 %. Driframens fördelning har därför setts över. Justeringar i driftsramen för 2020 har i vissa fall gjorts av olika tjänster som finansieras av taxor och investerings- och exploateringsmedel. Därutöver framkommer vid intervju att nämndens verksamheter under budgetåret 2020 kommer bedriva en generell återhållsamhet för att möta det minskade budgetutrymmet. Återhållsamheten är enligt internbudgeten hänförlig till bland annat anlåtande av konsulter samt utbildningar. Nämndens driftsram har omfördelats mellan de olika verksamheterna enligt nedan.

Verksamhet	Förändring	Notering
Administration och utveckling	-1,0 mkr	Minskade utredningsresurser.
Stadsbyggnad	-0,6 mkr	Minskade utredningsresurser för översiktsplan. Förändrad personalkvot där mer handläggningen kommer ske för att öka taxeintäkter.
Tekniska	-3,7	Ökade parkeringsintäkter. Tätare taxeintäktsuppföljning. Minskade resurser för praktiska åtgärder för gatuhållning, gata samt park.
Kost- och lokalvård	-1,4	1 byakrog avvecklas. Begränsningar i andel ekologiska livsmedel.
Fastighet	-1,0 mkr +7,4 mkr	Färre tjänster inom vaktmästeri. Samtidigt ökar verksamhetens del av driftsramen. Ökningen kommer gå till kända driftskostnader samt oplanerat löpande underhåll.

I nämndens internbudget framgår en konsekvensbeskrivning för de omfördelningar som har gjorts i driftsramen. Nämnden har identifierat flera fastigheter som kan säljas, kostnader kan tillkomma för planarbete för att möjliggöra en försäljning.

Ekonomisk uppföljning till nämnderna

Vid delårsrapport 1, daterad 2020-03-31, prognostiserar nämnden en budget i balans vid årets utgång. Uppföljningen innehåller en rad nyckeltal som är kopplade till nämndens intäkter, kostnader och mål. För stadsbyggnadsavdelningen redovisas t ex antalet planer men inte vilka intäkter som förväntas. För en bedömning av om intäktsbudgeten kommer att hållas behövs uppgift om intäkternas storlek. För fastighetsavdelningen är den ekonomiska rapporteringen tydligare, där det anges hur mycket av planerat och akut underhåll, i förhållande till budget, som genomförts uttryckt i kronor per kvadratmeter. Dock framgår inte ett väsentligt nyckeltal om i vilken grad hyresintäkter täcker de kostnader som finns för fastighetsbeståndet. Inom den tekniska avdelningen saknas nyckeltal som har tydlig bäring på ekonomi och förbrukning. Inom avfall och VA saknas aktuella uppgifter per 31 mars, hänvisning finns det siffror som redovisas i årsbokslutet. Kost och lokalvård saknar också relevanta nyckeltal för uppföljning och prognos.

Uppföljningen av investeringar är delvis tydligare med saknas enkel avläsning av uppgift om helhetskostnad och ackumulerad kostnad. Det saknas uppdelning mellan anläggningstillgångar och exploateringsinvesteringar.

Socialnämnden

Nämnden hade för 2019 en budgetavvikelse på -24,5 mkr. Från nämndens presidium framförs att antalet anställda i kommunen har ökat markant under de senaste åren och att en stor del av ökningen har skett inom nämndens verksamhetsområde. De större negativa avvikelserna för 2019 var inom område loF med ökade kostnader för placeringar och försörjningsstöd med knappt 10 mkr. Inom äldreomsorgen uppvisar områdena hemtjänst, särskilt boende och rehabilitering ett sammanlagt underskott på knappt 17 mkr.

Vid ingången av 2020 var den prognostiserade budgetavvikelsen -24,5 mkr. Nämnden använder begreppet "rullande" underskott, vilket innebär ett underskott i verksamheten då tillfälliga statsbidrag är frånräknade. Eftersom statsbidragen minskat eller upphört sedan 2018 sammanfaller det rullande underskottet efterhand med det prognosticerade underskottet. Nämnden anger, med ovanstående definition, att underskottet minskat från 36 mnkr under 2018 till 12 mnkr i april 2020 genom besparingar. Presidium menar att det är svårt att ange hur stor del av underskottet som beror på volymökning, nedtrappade statliga bidrag alternativt för låg produktivitet. Dock understryks i intervjuer att volymerna har ökat i de olika verksamheterna.

Det framkommer olika uppfattningar om verksamhetens effektivitet beroende på om jämförelse görs med den egna verksamhetens kostnadsutveckling eller med andra kommuner. Å ena sidan betonas att schemaläggning och optimering inom omsorgerna kan bidra till en ökad effektivitet, medan å andra sidan framhålls av verksamheten är fullt ut jämförbar med andra kommuner. För hemtjänsten kan det inte lämnas några mått för effektivitet, men för särskilt boende ligger bemanningstalen för somatik- och demensvård på jämförbara nivåer med andra kommuner. Dock finns upphandlade särskilda boendeplatser som har högre bemanning. Inom LSS-området framhålls i intervjuer att en bättre resursstyrning har gett en mer effektiv verksamhet.

Vid en nyckeltalsjämförelse mellan Ystad kommun och övriga skånska kommuner har Ystad betydligt lägre snittkostnad per hemtjänsttagare⁴ än övriga kommuner. Sett till kostnad per invånare⁵ i kommunen ligger Ystad på genomsnittsnivå för skånska kommuner. Orsaken är att

⁴ Kostnad hemtjänst äldreomsorg, kr/hemtjänsttagare, Kolada

⁵ Kostnad hemtjänst äldreomsorg, kr/inv 65+

kommunen har en äldre befolkning, varför den totala kostnaden blir högre. När det gäller kostnaden för särskilt boende hör Ystad till de absolut billigaste kommunerna.

I intervjuer pekas på att resursfördelningssystemet för hemtjänsten ger felaktiga förutsättningar, då ersättningsnivåerna inte speglar innehållet i biståndsbeslutet. Parallellt med detta finns en brist på platser i särskilt boende med en kö på mellan 50 -60 personer, där kommunen inte har kunnat verkställa enskilda beslut inom 90 dagar. I intervjuer framförs att det finns ett behov av 180 nya platser inom särskild boende. Behovsbilden skiljer sig åt jämfört med andra kommuner, som står med fler och fler tomma platser inom det särskilda boendet. En ökad tillströmning av ärenden inom LSS anges också som en orsak till ökande kostnader.

Budgetäskande för 2020 och 2021

I nämndens budget för 2020, antagen av nämnden 2019-04-26 beräknas vilket utökat budgetbehov som skulle behövas för att nå en budget i balans. Vid intervju med representanter för förvaltningen uppges att de valde att lyfta fram vilka budgetbehov nämndens bedömdes har, även om budgetäskanden från nämnderna inte ingick i budgetprocessen för 2020. Enligt årsbudgeten 2020 har nämndens verksamheter följande budgetbehov:

Verksamhet	Beräknat utökat budgetbehov för 2020	Beräknat ytterligare utökat budgetbehov för 2021
Funktionsnedsättning och socialpsykiatri	6,2 mkr	1,1 mkr
Hälsa, vård och omsorg	7,0 mkr	4,0 mkr
Individ- och familjeomsorg	6,5 mkr	1,2 mkr

Nedan följer en sammanställning, redovisande de budgetposter för vilka det har prognostiserats kostnadsökningar. I spalterna anges utfallssiffror för 2019, internbudget 2020 för motsvarande budgetposter samt angivelse av nyckeltal eller motsvarande för beräkning av budgetpostens storlek, t ex hur många "enheter" som socialbidrag ska kunna täcka. Om uppgift lämnats om förändring inom budgetområdet anges det under rubriken Förändring. Iakttagelser är att nuvarande resursfördelningsmodell inom hemtjänsten inte ger tillräckligt stöd för att kvantifiera kostnadsförändringar givet biståndsbedömningen. Behoven prognostiseras högre inom socialbidrag och institutionsvård Barn och Unga. Lägre behov bedöms för institutionsvård för Vuxna.

Verksamhet	Utfall 2019 (mkr)	Budget 2020 (mkr)	Nyckeltal / beräkningssätt	Förändring
HVO totalt	407,2	402,2		
Hemtjänst konto 5100	124	119,3	Finns en modell med poängsättning för att bedöma vårdtyngd, men modellen är inte tydligt översättningsbar till personalkostnad. Saknas uppgift om t ex hur många hemtjänsttimmar budgeten motsvarar.	Arbete pågår med att skapa tydligare resursfördelningsmodell, som också kan tjäna som underlag för prognoser. För bättre styrning och uppföljning kan budgeten organisatoriskt läggas på myndigheten (biståndsbedömning).
Särskilt boende konto 5202	194	208,7	Använder bemanningsnyckeltal: Budgeterat för 318 helårsplatser Prognos för utnyttjande av helårsplatser är 305	Uppsagt hyresavtal för särskilt boende.
IFO totalt	135,7	129,7		
Socialbidrag konto 5751	12,3	10,1	Medlen är budgeterade till 128 hushåll.	Finns medel avsatta på balanskonto sedan tidigare

			Prognos är socialbidrag till 200 hushåll	statsbidrag, som kan möta ökningen.
Institutionsvård Vux konto 5521	8,0	6,2	Budget motsvarar 2 500 vårddygn Prognosen ligger på 2 100 vårddygn.	
Övrig öppenvård Vux konto 5582	0,010	0,025		
Övriga öppna insatser Vux konto 5585	0	0,020		
Institutionsvård Barn o Ungd konto 5541	10,8	5,6	Budget motsvarar 2 000 vårddygn. Prognosen ligger på ett behov av 2 300 vårddygn.	
Familjehemsvård Barn, konto 5570	19,4	15,7	Budget motsvarar 14 300 vårddygn. Prognosuppgift har inte lämnats.	
Norregatan Familjecentral Öppenvård Konto 5681	5,7	5,9	Ramtilldelning	
Övrig öppenvård Behandl Barn konto 5682	1,1	1,2		
FOS	118,8	123,5		
Boendestöd konto 5115		5,1	Ramtilldelning.	
GEMENSAM VER	30,5	32,5		

Tidiga åtgärder för budget i balans

I handlingsplanen från i maj 2019 identifieras sex områden för att nå en ekonomi i balans: bemanningsplanering, utvecklad biståndsbedömning, kommunala hälso- och sjukvården, minska försörjningsstödskostnaderna, förändrad resursfördelningsmodell i äldreomsorgen och ökad frisknärvaro. I planen finns mål, indikatorer och besparingspotential till de sex områdena.

Genom bättre bemanningsplanering ska antalet anställda per insats/brukare minska, kostnader för övertid och vikarier ska minska. Besparingspotentialen för minskad övertid och fyllnadstid är knappt 15 mkr. I intervjuer redovisas att nämnden använde 300 vikarier, dock framgick inte om det var årsarbetare eller personer som avsågs. Någon beräkning av produktivitetshöjningen finns inte redovisad.

När det gäller utveckling av biståndsbedömningen avses i huvudsak färre beslut om placering, till förmån för hemmaplanslösningar. Biståndsbeslut inom äldreomsorgen och socialpsykiatri ingår också i förändringsarbetet med bättre kontakt mellan myndighet och utförare. Till området redovisas en rad nyckeltal som speglar kostnadsminskningar avseende placeringar. Besparingspotentialen på 17 mkr är avvikelsen mot budget 2018. Det anges inte vad kostnaderna för fler öppenvårdsinsatser skulle bli vid fler hemmaplanslösningar, dvs vad en nettobesparing skulle bli.

Inom område kommunal hälso- och sjukvård avses en bättre resursplanering och minskade kostnader för tekniska hjälpmedel. Förvaltningen pekar på ett arbete med schemaläggning av sjuksköterskornas arbetstid, vilket gett en effektivisering med sju årsarbetare. Besöken schemaläggs av en koordinator, vilket ger mer tid hos brukare. Besparingspotentialen beräknas till 3 mkr. Kommunen har infört en kostnad på 85 kr per månad för tekniska hjälpmedel, vilket beräknas ge en budgetförstärkning med 0,6 mkr.

För arbetet med minskade kostnader för försörjningsstödet pekas på att färre personer ska ta del av försörjningsstöd och att perioden med försörjningsstöd ska bli kortare. Besparingspotentialen beräknas utifrån föregående års underskott på 2,5 mkr.

En förändrad resursfördelningsmodell för i första hand hemtjänsten, som ska vara införd 2020. Modellen ska vara automatiserad och tydliggöra kopplingen mellan bistånd, resurs och personal. Beräknad minskning av kostnaden är satt till 5 mkr, och utgår ifrån hemtjänstens

underskott för 2018. Dock påpekas att minskningen inte uppkommer genom en ny modell utan genom att riktlinjerna för biståndsbedömning förändras.

En förbättrad frisknärvaro inom nämnden skulle ge en budgetförstärkning, givet utfallet för sjuklönekostnader 2018, med 11 mkr om inga sjuklöner föreligger. Det påpekas också att vid minskade sjuklönekostnader minskar också kostnader för vikarier.

Nämnden understryker att beloppen i dokumentet enbart anger besparingspotential i för hållande till tidigare budgetutfall och ger inte en realistisk bild av möjliga besparingar. I sammanhanget understryks att nämnden förväntas ha minskat sitt "rullande" underskott med 24 mnkr under drygt två år och att det är hänförligt till olika insatser.

Åtgärder innevarande år/besparingsplaner

En omarbetning av handlingsplanen för ekonomi i balans kommer att ske. Enligt vad som framkom vid intervju i mars kommer inte nämnden att uppnå en budget i balans till årsbokslutet 2020. Det prognostiserade underskottet i kvartalsrapport 1 är 12 mkr.

I intervju i mars 2020 har följande åtgärder redovisats. Beloppen korresponderar inte till beloppen i åtgärdsplan från 2019 eller korrelerar till det prognostiserade underskottet för 2020 och inte heller till reduceringen på 14 mnkr från årets ingång.

Område	Beräknad besparing (mnkr)	Kommentar
HVO totalt		
Hvita Brigen	1,6	Uppsagd hemtjänstlokal
"Springare"	-	Person som finns på flera avdelningar nattetid för att möjliggöra lägre bemanning
Schemaläggning	-	Inget specificerat belopp.
Maxtaxa	1	
Avgift hjälpmedel	0,6	
Uppföljning biståndsbedömning	-	Inget specificerat belopp.
Översyn larmkostnader	-	Inget specificerat belopp.
IFO totalt		
Bättre kontroll försörjningsstöd	-	Inget specificerat belopp.
FOS		
Boendestöd	0,235	Inget specificerat belopp.
Samverkan med hemtjänst	-	Inget specificerat belopp.
Sälja platser på stödboende	-	Inget specificerat belopp.
GEMENSAM VERK		
Översyn av hyror Ystad Bostäder	-	Inget specificerat belopp.
Reducera sjukfrånvaro 20%	3, varav 1 i minskade vikariekostnader	
Reducera övertid 20%	0,8	
Två bemanningsenheter till en	-	Inget specificerat belopp.
Översyn bilar	-	Inget specificerat belopp.

Lokalkostnader

Kommunen uppges ha stora kostnader för lokaler. Genom att flytta samman verksamheter menar nämnden att dels skulle lokalkostnaderna sjunka och dels skulle det ge en bättre kontroll över verksamheterna.

Ekonomisk uppföljning till nämnderna

Vid delårsrapport 1, daterad 2020-03-31, prognostiserar nämnden ett underskott på 12 mkr vid årsbokslutet, vilket innebär 14 mkr bättre än vid årets ingång. I delårsrapport 1 ser nämndens prognos ut enligt följande:

Verksamhet	Prognos i mkr för 2020
Gemensam verksamhet inkl. politisk verksamhet	+ 0,5
Funktionsnedsättning och socialpsykiatri	+0
Individ- och familjeomsorg, varav:	-13,5, varav:
- antal placeringar för vuxna	+1,5
- placeringar för barn i HVB	-7,6
- placeringar inom FoS	-5,1
- försörjningsstöd	-5,0
Hälsa, vård och omsorg	+1,0

Nämnden lyfter fram sitt långsiktiga och hållbara arbete med att få en ekonomi i balans och menar att arbetet ger resultat i trend mot minskade underskott. Noterbart är att område Hälsa, vård och omsorg (äldreomsorg) visar ett litet överskott genom att enheterna har kostnader i paritet med budget. Åtgärder är bland annat förbättrat samarbete mellan biståndshandläggare, hemtjänst, sjukvården, rehab och särskilda boenden. Samtlig ledningspersonal har genomgått bemanningsutbildning för att förbättra schemalaggnings. Rutinerna vid sjukskrivning har ändrats.

Vid intervju uppges att det är viktigt att den centrala ekonomiavdelningen är insatta i nämndens arbete för att kunna ge nämnden enkla och förståeliga nyckeltal att följa.

3. Sammanfattande bedömning

Övergripande budgetprocess

Denna rapport redogör dels för den övergripande budgetprocessen och dels för nämndernas arbete med framför allt sina internbudgetar.

Budgetarbetet inför 2020, som inleddes under våren 2019, avvek från den fastställda processen, då dialogen med nämnderna skars ned och direktiven angav att nämnderna inte skulle inkomma med budgetäskaden. Budgetramarna fastställdes dessutom i oktober i stället för i juni. Från ekonomikontoret ges uttryck för att ett senare beslut om ramarna ger ökad tid för nämnderna och förvaltningarna att planera och att anpassa kostnaderna. De nämnder som kommenterat den förändrade budgetprocessen menar istället att det sena beslutet inte ledde till ett ökat fokus på att göra olika beräkningar för att vara mer förberedd inför fullmäktiges beslut. Tiden för att fatta beslut om anpassningar av verksamheten blev istället kortare. Till en osäker budgetprocess framhålls också väntan på om fullmäktige skulle godkänna de styrandes eller oppositionens budget. Samhällsbyggnadsnämnden betonar att budgetprocessens tidplan behöver ge utrymme för dialog mellan förvaltningarna om nämndernas investeringsbehov.

Det är vår bedömning att frågan om tidpunkt, juni eller oktober, för fastställande av budgetramar för driften inte har haft någon avgörande betydelse för den ekonomiska planeringen på nämndnivå. Avgörande för om en budgetprocess kan vara framgångsrik eller inte, avgörs av nämndernas långsiktiga ekonomiska planering, om det finns ekonomiska underlag som speglar de väsentliga kostandsdrivarna och om det fattas beslut om prioriteringar och/eller effektiviseringar. Genomgången av nämndernas budgetarbete visar på uppenbara brister rörande detta. Enligt Ekonomistyrningsverkets ska det finnas en analys av potentialen till kostnadseffektiviseringar för att en budgetreducering ska vara framgångsrik. Åtgärder behöver planeras i ett tidigt skede och riskbedömningar behöver göras på olika nivåer i organisationen och dessa samlas i en handlingsplan. Det har inte framgått hur kommunstyrelsen och ekonomikontoret kommunicerat konsekvenserna av att ramarna inte räknats upp i förväntad omfattning, men det framkommer i intervjuer att nämnder ändå lämnat in äskande för att understryka behovet av ökade resurser för driften, vilket blir exempel på bristande långsiktighet.

Generella iakttagelser

Det finns en rad finansieringssystem, såväl mellan nämnder som inom nämnder, för den verksamhet nämnderna är ålagd att utföra. I ena änden finns helt taxefinansierad verksamhet till i andra änden verksamhet som finansieras med enbart ramtilldelning som räknas upp med löneökning och allmän kostnadsökning. Rapporten ger inte en fullständig bild av varje enskilt verksamhetsområde inom en nämnd. Dock finns en del iakttagelser av mer generell art.

Det finns en problematik kring användandet av begrepp som underliggande underskott eller strukturella underskott. Det är vår bedömning att det i praktiken är negativa avvikelser som inte har kunnat hanteras och som kvantifieras utifrån barn- och elevpengen, som i sig inte speglar den faktiska kostnadsökningen vid volymförändringar. Det blir tydligt i förhållande till barn- och utbildningsnämnden som enligt sitt sätt att beräkna underskott fortfarande anser sig vara icke kompenserade för volymökningar mellan 2018 och 2019. I delårsrapport 1 redovisas att skolformerna prognostiserar ett nollresultat men samtidigt ett underskott på knappt 13 mnkr. Det blir komplicerat att förstå om besparingar eventuellt realiserats om kostnader jämförs med en teoretisk modell för vilka kostnader nämnden borde haft, men som nämnden i realiteten inte har haft.

En annan generell iakttagelse är ofullständiga redovisningar av vilka besparingar som har uppnåtts. Det är vanligt bland nämnderna att någon enskild åtgärd kan redovisas ekonomiskt men det stora flertalet av angivna åtgärder saknar redovisning av när i tiden den har realiserats. Sak samma gäller också för kommande besparingar. Det saknas redovisning av när kommande besparingar och effektiviseringar kan realiseras. För barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden redovisas omfattande förslag, men utan angivande av belopp för när åtgärder ger resultat ekonomiskt. I den presenterade åtgärdsplanen från 2019 för socialnämnden anges förvisso besparingspotential men det saknas ofta realism i dessa, då de förutsätter inga sjukskrivningar eller inget övertidsuttag. Det är granskarnas erfarenhet att det krävs en treårig handlingsplan för att kunna göra hållbara reduceringar i storleksordningen 10 -20 mkr. Temporära besparingar genom vakanser eller neddragningar av utbildningar och liknande är inte hållbara över tid.

En tredje iakttagelse gäller verksamheter där kostnaderna varierar med volym- och behovsförändringar. Det är särskilt tydligt inom socialnämnden där de totala kostnaderna kan öka även om nämnden effektiviserat och sänker kostnaden per enhet. Varken i budgethänseende eller i uppföljningar redovisas kostnaden per timme, placeringskostnad per dygn, kostnad per brukare eller någon annan enhet. Det är vår bedömning att denna typ av nyckeltal behöver tas fram för att få grepp om kostnaderna och för att kunna se om beslutade åtgärder ger effekt i en volymbaserad verksamhet. Det är också väsentligt att kunna redovisa att insatser eller ärenden avslutas, även om den totala volymen ökar.

Detta leder till en fjärde iakttagelse och det gäller kopplingen mellan interna resursfördelningsystem och uppbyggnad av internbudget och därmed kostnadskontroll. Inom socialnämnden framförs att resursfördelningen till hemtjänsten saknar tydlig koppling mellan biståndsbeslutets omsorgsinsatser och resurstilldelningen, vilket bland annat leder till att det är svårt att prognostisera kostnaden för en ökad volym inom hemtjänsten. Inom samhällsbyggnadsnämnden haltar modellen för hyressättning, där hyran inte återspeglar drifts-, underhållskostnaderna. Modellen för prissättning inom kostverksamheten genererar inte full kostnadstäckning och saknar till viss del begriplighet enligt intervjuerna. Modellen för lokalkostnader är inte heller fullt ut transparent. Det är grundläggande för verksamheterna att system förbättras och kommer på plats för att tydliggöra kostnaderna. Att detta bara är det första steget kan formuleras som i socialnämndens handlingsplan *"Besparingen kan inte ske genom en tydligare modell utan det som krävs är en genomgång av riktlinjerna för att bestämma nivån på vilka insatser som ska beviljas."*

Det ska dock sägas att ovanstående brister är identifierade av nämnder och förvaltningar sedan tidigare och att det pågår ett arbete med att ta fram nya resursfördelningsmodeller för hur en nämnds olika verksamheter ska finansieras eller tilldelas resurser. Ett exempel på där ny modell tagits fram är taxemodeller under PBL. Men med tanke på att medvetenhet har funnits under en tid, är det förvånande att nämnder och förvaltningar inte kommit längre i denna fråga. Vi skriver i detta sammanhang både förvaltningar och nämnder för det krävs ökad samverkan med betydligt större grad av beslutsräddighet på olika nivåer i organisationen.

Generellt är också iakttagelsen att förvaltningar väntar på beslut från den politiska nivån. I de fall där det finns beloppssatta besparingar, inväntas beslut, för att sedan på förvaltningsnivå kunna göra konsekvensanalyser. Det omvända vore det naturliga, dvs. att konsekvensanalyser föregår beslut om besparingar, vilket skulle stå mer i samklang med skrivningen i kommunens budget om att försöka bibehålla kvaliteten trots kostnadsreduceringar.

Mot bakgrund av ovanstående är det vår bedömning att det återstår mycket arbete innan kommunens nämnder är i ett läge av att kontinuerligt arbeta med effektiviseringar och anpassningar. Utan ett sådant arbete kan en budgetprocess i sig vara teoretiskt mycket väl utformad, men det kommer sakna betydelse i förhållande till förmågan att göra, ur ett ekonomiskt perspektiv, nödvändiga anpassningar av verksamheten. Med det nuvarande sättet att tänka och agera kring anpassningar är tiden från det att avvikelser identifieras till att åtgärder realiserar sig för lång. I en kedja av år kommer år 1 innebära att avvikelser uppstår och identifieras. År 2 innehåller analys och framtagande av beslutsunderlag, under år 3 fattas beslut och först under år 4 realiserar sig en helårseffekt av besparingen. Under en sådan period påverkas verksamheten av nya budgetramar och förändrade volymer, vilket snarare gör den fyraåriga processen längre än kortare. Det är vår bedömning att det saknas kontinuerligt arbete med effektiviseringar.

I intervjuer med företrädare för Ystads kommun återkommer i stort sett alla till att kommunen har höga kostnader för lokaler och att kommunen inte har satsat på kärnverksamheten, utan lägger stora resurser på sk. kringverksamheter. Vidare framhålls att det finns en kultur inom politiken generellt i kommunen om att fatta beslut inom olika frågor utan att säkerställa att det finns ekonomiska resurser för det samt att det finns en uppfattning om att kommunen har råd, dvs. det finns pengar till alla satsningar.

Det saknas nationella jämförelsetal för hur mycket verksamhetslokaler kommuner har men enligt den externa genomlysningen från 2019 av SBN äger kommunen lokaler på 147 000 kvadratmeter. Utifrån granskarnas erfarenhet från andra kommuner är det ingen mängd som kraftigt avviker i förhållande till folkmängden. Den uppgift som finns lättillgänglig är lokalkostnaderna per elev i grundskolan. Talen säger förvisso inget om lokalernas storlek, men i jämförelse med andra kommuner har Ystads skolor inte dyrare lokaler än andra kommuner. Som påpekats tidigare saknar kommunen ett internhyressystem eller prissättningsmodell som fullt ut tydliggör kostnaderna för kommunens lokaler. Idag hanteras lokalkostnader inte samlat: lokalvård ingår ibland i hyran, akut underhåll belastar förvaltningens ordinarie driftsbudget, det planerade underhållet ingår i investeringsäskandet samt att det finns återkommande kostnader som inte tas ut på hyran såsom kostnader för säkerhet. I den externa rapporten, där ekonomin redovisas för vissa enskilda fastigheter, hyr kommunen ut lokaler utan att få täckning för sina kostnader. Utifrån detta går det inte att säga att kommunen har för mycket och för dyra lokaler, däremot saknas tydlighet och transparens, vilket ger upphov till tolkningar och bedömningar som inte stärker rationella beslut.

Nämndvisa bedömningar

Barn- och utbildningsnämnden

Nämnden är enligt lagstiftningen tvungen att räkna fram ett å-pris per barn och elev inom förskola och grundskola för att kunna ersätta fristående verksamhet. Dock är å-priset inte helt relevant för beräkning av vilka kostnader som volymförändringar skapar i den egna verksamheten. Volymförändringar slår igenom när det behöver öppnas en ny avdelning i förskolan eller en ny klass i grundskolan. Det är viktigt att nämnd och förvaltning tar fram en modell för att kunna simulera konsekvenser av volymförändringar i förskola och grundskola. Det ger också mycket större tyngd åt argument för behov av nya lokaler och resurser då nämnden ska hantera större volymförändringar som antagligen kommer att slå igenom med fler klasser och förskoleavdelningar.

Förvaltningen har tagit fram övergripande förslag på besparingar inom icke lagstadgad verksamhet. I intervjuer har framkommit att konsekvensanalys görs efter politiskt beslut. Det är vår bedömning att det omvända borde gälla. Oavsett vilket, behöver förvaltning och nämnd

på ett tydligt sätt samverka i frågan. Det uttrycks i den externa genomlysningen som att nämnder och förvaltningar behöver kroka arm.

I fråga om uppföljning behöver nyckeltalen utvecklas. De ska svara mot de kostnadsdrivare som finns i verksamheten. Om volymförändringar är den stora kostnadsdrivaren behöver nyckeltalen spegla vilka konsekvenser förändringarna ger. På samma sätt behöver det finnas nyckeltal som speglar de besparingar som det fattas beslut om, så att det blir tydligt om det sker en leverans på de kostnader som ska förändras.

Gymnasienämnden

Gymnasienämnden har en modell för att beräkna sitt resursbehov, som ger underlag i ett budgetäskande och utgör en modell för uppföljning av kostnaderna. Det sker också en planering mellan olika chefsnivåer inom Ystad Gymnasium för hur bemanning, klasstorlekar och timplaner kan optimeras och vävas samman. En modell finns även för hur vuxenutbildningens skolformer ska ersättas. Det är vår bedömning att nämnden har en transparent modell för budget- och uppföljningsarbetet.

Kulturnämnden

Nämnden har anslagsfinansierad verksamhet. Budgetminskningen hanteras genom att inte tillsätta en vakant tjänst. Förvaltningen har fått i uppdrag att ta fram förslag på hur neddragningen ska hanteras nästa år, då neddragningen inte kan finansieras med vakanssatt tjänst.

Myndighetsnämnden

Det nya taxesystemet bygger mer på nedlagd tid från tjänstemännen, vilket enligt vår bedömning bör ge bättre förutsättningar att under året göra helårsprognoser, men å andra sidan också minska överskottet. Budgetprocessen har alltid ett moment av osäkerhet, beroende på konjunktur, men hittills har nämnden kunnat hantera den osäkerheten.

Samhällsbyggnadsnämnden

Det finns en rad åtgärder som behöver vidtas inom samhällsbyggnadsnämnden för att få kontroll över kostnader och även intäkter och därmed skapa tydligare underlag för budgetprocessen. Eftersom nämnden har en så bred tjänsteportfölj med så många olika modeller för finansiering och resursfördelning är det ett omfattande arbete. Det är därför positivt att det pågår arbete med detta och att tanken är att de nya systemen ska kunna användas skarpt under 2021 men blir aktuella för budgetprocessen inför 2022. När det gäller fastigheter behöver internhyresmodellen snarast komma på plats. Systemen som sådana kommer inte generera mer resurser men de utgör bättre underlag för prioriteringar och beslut.

Det pågår två utredningar, dels om de fastigheter som kommunen äger och användningen av dessa, dels vilka lokaler som totalt sett hyrs eller finns inom hela koncernen. Det är vår bedömning att nämnden kan bidra till ett helhetsgrepp över lokalförsörjningsprocessen och hur kommunen ska möta de demografiska behoven på ett effektivt sätt, så att lokalfrågor kan utvärderas finansiellt och driftsmässigt.

Uppföljningen i kvartalsrapport 1 innehåller en rad nyckeltal, varav en del är väsentliga för förståelsen av prognosen medan andra nyckeltal saknas. Här avses nyckeltal som speglar de risker som framförts i intervjuer, såsom hyresintäkter i förhållande till kostnader för fastigheterna och nyckeltal för kostverksamheten som är underfinansierad i vissa avseenden. Därför behöver återrapporteringen till nämnden utvecklas gällande den ekonomiska rapporteringen.

Nämnden behöver tillsammans med kommunstyrelsen göra en långsiktig planering avseende investeringar. Det framhålls att kommunstyrelsen inte kan lämna besked om finansiering av investeringar i en rad frågor, då avvägning inte är gjord inom kommunkoncernen som helhet. Nämnden behöver största möjliga tydlighet för att kunna välja väg när det gäller underhållet av fastigheter.

Socialnämnden

Det är vår bild att såväl förvaltning som nämnd är väl medvetna om den prekära situationen och behovet av att sänka kostnaderna.

I åtgärdsplanen från 2019 framhålls ett antal åtgärder som är kvantifierade i ekonomiska termer. Det är högst rimligt att åtgärderna som sådana kan medföra effektiviseringar, men förutom område kommunal hälso- och sjukvård, bygger de redovisade beloppen inte på en realistisk analys. I intervjuer omnämns andra nivåer för besparingarna, såsom mer realistiska reduceringar på 20% för sjuklönekostnader och övertidsersättningar. Vi efterlyser att åtgärderna ska vara genomarbetade och exempelvis redovisa möjlig nettobesparing mellan hemmaplanslösningar och placeringar istället för att utgå från föregående års budgetavvikelse och att förändringarna ska vara tidsatta. Inom besparingsområde kommunal hälso- och sjukvård kan nämnden redovisa positiva resultat genom realiserade besparingar och ökade intäkter, vilka sker under våren 2020. Nämnden behöver revidera besparingsplanen och redovisa mer realistiska utgångspunkter och tidsätta när besparingarna kan realiseras.

När det gäller uppbyggnad av budgeten har vi tagit del av hur den är beräknad för de verksamhetsområden där kostnaden ökar enligt nämnden. Den del som inte är tydlig är beräkning av budget för hemtjänsten, men det pågår ett arbete att skapa en ny resursfördelningsmodell som ska tydliggöra den förväntade kostnaden för ett biståndsbeslut och det faktiska utfallet för genomförd insats. Att nämnden inte har den transparens som kunde förväntas medför också att det inte redovisas förslag på hur kostnader ska kunna sänkas för hemtjänsten eller till vilken grad produktiviteten kan öka.

Nämnden ger uttryck för en syn på förändringsarbete som innebär att först identifiera avvikelsen, sedan processkartlägga arbetet och därefter implementera ett nytt arbetssätt för att sedan utvärdera vad som ska förändras i betydelsen av att plocka bort moment eller behålla. Som referensprojekt anges arbetet med att införa schemalaggningen för sjuksköterskorna. Det är förvisso ett systematiskt förhållningssätt men kommer att ta alldeles för lång tid att genomföra i alla delar. Det är vår bedömning att i en starkt volymbaserad verksamhet behöver fokus i utvecklingsarbetet ligga på kostnaden per insats. Ökning av antalet hemtjänsttimmar kan inte påverkas, däremot hur stor kostnaden är per insats. Nämnden anger att en del digitala lösningar har införts och vinsten. Utöver en eventuell kvalitativ höjning, behöver nämnden följa produktiviteten genom nyckeltal.

Vår övergripande bedömning är att det behövs ökad tydlighet kring vilka åtgärder som ska vidtas, utifrån möjliga besparingar och utifrån när dessa kan realiseras.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnderna följande:

- ▶ Nämnder måste kontinuerligt arbeta med besparingar och effektiviseringar och att se till att budgetprocessen också fokuserar på besparingspotentialen i nämndernas verksamheter. Om det kontinuerliga arbetet saknas tar det för lång tid mellan att avvikelsen uppstår till dess att anpassningar är genomförda.
- ▶ För nämnder med volymbaserad verksamhet, såsom barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden, måste fokus vara på att sänka eller behålla kostnadsnivån per

insats eller öka produktiviteten. Det är fel fokus, att i växande verksamheter, arbeta mot en total sänkning av kostnaderna.

- ▶ Besparingsplaner och redovisning av genomförda åtgärder måste kunna presenteras respektive redovisas på ett underbyggt och trovärdigt sätt.
- ▶ Beslut fattas om realistiska besparingsplaner. Idag redovisas underliggande underskott samtidigt som det prognostiseras en ekonomi i balans.
- ▶ Nämnderna måste ha kontroll över transparenta resursfördelnings- eller prissättningsmodeller, vilket är grunden för att arbeta med kontinuerliga effektiviseringar. Modellerna ger också möjlighet att simulera kostnader vid förändringar av volymer och/eller behov.

Ystad den 2020-08-31

Lars Eriksson
EY

Julia Campbell
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Ordförande kommunstyrelsen
- ▶ 1:e vice ordförande
- ▶ 2:e vice ordförande
- ▶ Ledamot kommunstyrelsen
- ▶ Ledamot kommunstyrelsen
- ▶ 1:e vice ordf. barn- och utbildningsnämnden
- ▶ 2:e vice ordf. barn- och utbildningsnämnden
- ▶ Ordförande gymnasienämnden
- ▶ 1:e vice ordf. gymnasienämnden
- ▶ 2:e vice ordf. gymnasienämnden
- ▶ Ordförande kulturnämnden
- ▶ 1:e vice ordf. kulturnämnden
- ▶ 2:e vice ordf. kulturnämnden
- ▶ Ordförande myndighetsnämnden
- ▶ 1:e vice ordf. myndighetsnämnden
- ▶ 2:e vice ordf. myndighetsnämnden
- ▶ Ordförande samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ 2:e vice ordf. samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Ordförande socialnämnden
- ▶ 1:e vice ordf. socialnämnden
- ▶ Tf. förvaltningschef kultur- och utbildningsförvaltningen
- ▶ Chef för samhällsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Chef för social- och omsorgsförvaltningen
- ▶ Ekonomichef
- ▶ Controller, kommunledningskontoret
- ▶ Ekonom socialförvaltningen, LSS och individ- och familjeomsorg
- ▶ Ekonom socialförvaltningen, äldreomsorg
- ▶ Ekonom kultur- och utbildningsförvaltningen, förskola och grundskola
- ▶ Ekonom kultur- och utbildningsförvaltningen, grundskola
- ▶ Ekonom kultur- och utbildningsförvaltningen, kultur och fritid
- ▶ Ekonom kultur- och utbildningsförvaltningen, gymnasieverksamheten
- ▶ Skolchef, gymnasieutbildningen och vuxenutbildningen

- ▶ Ekonom samhällsbyggnadsförvaltningen, tekniska avdelningen och stadsbyggnadsavdelningen
- ▶ Ekonom samhällsbyggnadsförvaltningen, fastighetsavdelningen och kost- och lokalvård

Dokument:

Budget 2019 med flerårsplan 2020-2022

Budget 2020 med flerårsplan 2021-2023

Kommunens ekonomistyrningsprinciper

Kommunstyrelsens reglemente

Kommunstyrelsens övergripande budgetanvisningar inför budget 2021

Kommunens riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Årsredovisning 2019