

Handläggare
Anderson Tomas

Datum
2016-10-11

Diarienummer
KSN-2015-2455

Kommunstyrelsen

Principer för Uppsala kommuns ekonomistyrning

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att godkänna principer för ekonomistyrning och ny budget- och resultatfördelning enligt föredragningen.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har beslutat att ta fram en ekonomi- och verksamhetsstyrningsmodell anpassad till den nya nämnd- och förvaltningsorganisation som träder i kraft den 1 januari 2017. Genom att komplettera kommunens övergripande verksamhetsstyrning med principer för ekonomistyrning och en ny struktur för budget- och resultatfördelning anpassas ekonomistyrningen till organisationsförändringarna. Samtidigt stöds fullmäktiges inriktning för den nya organisationen.

Ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 13 juni 2016 § 127 om en ny nämndorganisation för Uppsala kommun. I beredningen av ärendet fattade kommunstyrelsen beslutet att ta fram en ekonomi- och verksamhetsstyrningsmodell anpassad till den nya nämnd- och förvaltningsorganisationen i samband med Mål och budget 2017-2019.

Beredning

Förslaget har utarbetats av en projektgrupp inom ramen för det organisationsprojekt som hanterar förberedelserna inför den nya nämnd- och förvaltningsorganisationen. Projektgruppen har letts av ekonomidirektören och innefattat företrädare för kommunledningskontoret, Vård & omsorg, Teknik & service, utbildningsförvaltningen, omsorgsförvaltningen, äldreförvaltningen och stadsbyggnadsförvaltningen.

Föredragning

All verksamhetsstyrning i kommunen följer den modell som styrkedjan i Mål- och budget ställer upp. Modellen för verksamhetsstyrning är oberoende av organisation och utvecklas löpande i Mål- och budgetprocessen, kommunens övergripande verksamhetsstyrningsprocess. Processen

innefattar arbetet med Mål och budget, nämndernas verksamhetsplaner och internkontrollplaner. Processen innefattar även månads- och delårsuppföljning samt årsredovisning.

Nämnderna visar genom sin verksamhetsplanering och budget de politiska prioriteringarna inom respektive ansvarsområde och hur nämnden ska förverkliga fullmäktiges inriktningsmål. Inom varje nämnd sker verksamhetsstyrningen genom dialog och gemensamt ansvarstagande för verksamheten.

Kommunens ekonomistyrning syftar till att skapa förutsättningar för hög effektivitet och god resurshushållning i verksamheten och därmed större medborgarnytta. Genom att fastställa principer för ekonomistyrning och fördela verksamheternas budget och resultat i en ny struktur bedöms inriktningen för den nya nämnd- och förvaltningsorganisationen ges ett ändamålsenligt stöd. Genom principerna anpassas ekonomistyrningen till nämndernas förändrade förutsättningar efter samorganiseringen. Principerna och resultatfördelningen beskrivs ytterligare i **bilaga**.

Principer för ekonomistyrning

För att säkerställa ett enhetligt arbetssätt i ekonomistyrningen och stödja fullmäktiges inriktning för den nya nämndorganisationen föreslås ett antal gemensamma principer fastställas.

Principerna klargör förhållningssätt och hantering inom de mest väsentliga delarna av ekonomistyrningen. Genom att skapa ett ramverk som förenklar interna mellanhavanden stödjer principerna samarbete och samordning över nämnd- och förvaltningsgränser. Tydlighet och förändringskraft kan upprätthållas i lösningar som går över gränser i organisationsstrukturen. Principerna bidrar med transparens i ekonomistyrningen och utgör en grund för likabehandling av utförare.

Principerna är samlade under följande områden, med huvudsakligt innehåll:

1. Grunder i ekonomistyrningen
 - varje nämnds ansvar att driva verksamheten inom tilldelad ram och följa upp verksamheten
2. Fördelning av budget
 - egenregins bärande av vissa overheadkostnader och att nämnden fördelar medlen genom systemledarrollen
3. Disponering av budget
 - fördelningen mellan verksamhetsområden i Mål och budget gäller, väsentliga omprioriteringar i verksamheten ska beslutas av KF
4. Överenskommelse mellan nämnder
 - förutsättningar när en nämnd vill använda kapacitet under annan nämnds ansvar
5. Priser och ersättningar
 - reglering kring ersättningar mellan nämnder
6. Centraliserat verksamhetsstöd
 - utgångspunkter kring användande av exempelvis stabsstöd

7. Lokaler
 - hantering av avtal, ersättningar etcetera vad gäller olika typer av verksamhetslokaler
8. Fördelningsnycklar
 - utformning av fördelningsnycklar
9. Avvikelsehantering och efterlevnad
 - uppföljningsåtgärder vid avvikelser från principerna

Ny budget- och resultatfördelning

I en ny struktur för budget- och resultatfördelning ska kostnader och intäkter fördelas på olika nivåer huvudsakligen efter vilken grad verksamheterna kan påverka dem och vilket ansvar verksamheten har för kostnaderna.

Strukturens tydliggörande av hur en verksamhet kan påverka kostnaderna skapar transparens och tydlighet kring ansvaren i organisationen. Strukturen skapar goda förutsättningar för nämnderna att följa upp verksamheten och därmed uppnå effektivare styrning och bättre resursutnyttjande. Tydliggörandet av hur kostnaderna kan påverkas möjliggör anpassningar till förändrade förutsättningar och ger förutsättningar för ökad politisk genomslagskraft.

För *direkta verksamhetskostnader* och intäkter som följer av verksamhetens uppdrag kan verksamheten i regel styra över och ta ansvar för kostnaderna genom att besluta om ambitionsnivå. De direkta verksamhetskostnaderna omfattar exempelvis verksamhetsintäkter, kostnader för personalens löner och utbildning, ersättningar till verksamhetens egenregi och andra utförare, konsultkostnader och insatsvaror.

Indirekta verksamhetskostnader omfattar kostnader där verksamheten till viss del kan påverka kostnaderna genom att välja volym- och kvalitetsnivå på tjänsterna. Nivån omfattar exempelvis arbetsplatskostnader, nämndinterna överbyggnadskostnader och olika typer av verksamhetsstöd som kommunikationsinsatser och rekryteringstjänster.

I viss utsträckning karaktäriseras kostnader och intäkter inom de indirekta verksamhetskostnaderna av ansvar som går över organisationsgränser, där utgångspunkten är att kostnader för tjänsterna fördelas utifrån överenskommet pris. För utbudets inriktning och kvalitet står i de flesta fall kommunstyrelsen genom kommunledningskontorets stabsorganisation, men tjänsterna kan i vissa fall tillgå externt eller från andra nämnder utifrån principen om centraliserat verksamhetsstöd.

Centralt fördelade kostnader omfattar kostnader för tjänster där kommunstyrelsen har ansvar för kostnadsnivå och tjänsternas inriktning, omfattning och kvalitet. Tjänsterna är inte valbara för nämnderna och de har begränsade möjligheter att påverka kostnaderna genom att anpassa verksamheten. Tjänsterna på nivån följer exempelvis av lagkrav, för att uppnå rationellt resursutnyttjande och av ambitioner som kommunstyrelsen beslutat. Kostnaderna beslutas av kommunstyrelsen och fördelas i regel till nämnder och bolag baserat på exempelvis

omslutning eller antal anställda. Nivån omfattar exempelvis kostnader för juridiska tjänster, redovisning och upphandling.

Kommunledningskostnader är kostnader för att kommunen ska svara mot grundläggande lagkrav och andra kostnader som är specifikt förbundna till den politiska organisationen. De omfattar exempelvis kostnader för förtroendevalda, nämndsekretariat och tjänstemän i kommunledningsfunktioner, exempelvis kommunledningskontorets direktörer. Kommunledningskostnaderna finansieras via kommunbidraget och kommunstyrelsen är ansvarig för kostnaderna.

För att underlätta ekonomi- och verksamhetsstyrningen ska verksamheternas intäkter och kostnader månatligen sammanställas i en intern resultatredovisning som utgår från strukturen. Utgångspunkten är att resultatredovisningen sammanställs på enhetsnivå och aggregeras till högre nivåer.

Genomförande

Principerna och resultatfördelningen börjar tillämpas från det att den nya nämnd- och förvaltningsorganisationen träder i kraft. Kommunledningskontoret ansvarar för genomförandet och kontinuerlig uppföljning och utveckling av ekonomistyrningen för att säkerställa att införandet ger avsedda effekter. Ansvaret innefattar exempelvis förtydligande av principerna vid behov, uppföljning kring om kostnader ligger på rätt nivå i resultatfördelningen och att åtgärda jämförelsestörningar i redovisningen.

Ekonomiska konsekvenser

Kostnader för utbildningsinsatser och IT-anpassningar utifrån förändringarna tas inom ram för kommunstyrelsen. I övrigt medför förändringarna i ekonomistyrningen inga ekonomiska konsekvenser utöver de som är beskrivna i beslutet om ny nämndorganisation.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Christoffer Nilsson
Chef kommunledningskontoret

Ekonomi- och styrmodell

2016-10-11

Verksamhetsstyrning

- Sker genom mål & budget
- Sker genom riktlinjer för planering, uppföljning, intern kontroll och riskanalys
- Sker genom dialog och gemensamt ansvarstagande inom nämnd

Ekonomistyrning

- Ska stödja intentionerna i den nya nämndorganisationen så att:
 - Snabba anpassningar och förändrade förutsättningar lätt kan genomföras – politisk genomslagskraft
 - Präglas av öppenhet och transparens
 - Tydlighet om ansvar och befogenheter klart framgår – tydlig verksamhet
 - Stödjer ansvaret och det man har rådighet över
 - Underlätta samarbete och samordning för att uppnå effektivare styrning, bättre resursutnyttjande och större medborgarnytta

Utgångspunkt ekonomistyrning

- Alla kostnader inom Uppsala kommun måste fördelas per verksamhet.
 - Det innebär att alla kostnader måste bokföras på rätt verksamhetskod.
 - Exempelvis för att få rätt jämförelser vid beräkning i skatteutjämningsystemet och redovisning i RS
 - Det innebär att alla kostnader måste tydliggöras för att få rätt beräkning av taxor, avgifter, ersättningar och interna timtaxor och enhets/styckkostnader
 - Ex. vid beräkning av bygglovstaxor, hemtjänsttimmar, skolpeng etc
- Ekonomisk spårbarhet ner till lägsta kostnadsställenivå

Intern Resultaträkning

Resultaträkning - Intern

Verksamhetens intäkter

Verksamhetens personalkostnader

Verksamhetens kostnader

Verksamhetens av- och nedskrivningar

Finansnetto

Resultat efter direkta verksamhetskostnader

Verksamhetens indirekta kostnader

Resultat efter indirekta verksamhetskostnader

Kommungemensamma kostnader

Resultat efter kommungemensamma kostnader

Kommunbidrag

Årets resultat

Verksamhetens direkta verksamhetskostnader.

Hög grad av påverkan/ansvar

Verksamhetens indirekta verksamhetskostnader

Påverkan främst genom volym

Kommungemensamma kostnader som fördelas via fastställda nycklar.

Förslag till principer som visar hur ekonomi & styrmodellen är tänkt att fungera



1. Principer om ekonomistyrning
2. Principer om fördelning av tilldelad budget
3. Principer gällande disponering av budget
4. Principer gällande uppdrag mellan nämnder
5. Principer om priser och ersättningar
6. Principer gällande centraliserat verksamhetsstöd
7. Principer om lokaler
8. Principer för fördelningsnycklar
9. Principer för avvikelshantering kring efterlevnad

1. Principer om ekonomistyrning

- Respektive Nämnd har i uppdrag att ha en ekonomi i balans, dvs hålla sig inom tilldelad ram.
- Styrning och uppföljning kompletteras med verksamhets-specifika effektivitets- och produktivitetsmått i linje med riktlinje för uppföljning

2. Principer om fördelning av tilldelad budget

- Nämnden har det sammanhållna ansvaret för verksamhetens ekonomi inklusive fördelning och uppföljning av budget.
- För att uppnå lika förutsättningar och konkurrensneutralitet ska Egenregi bära en rimlig del av gemensamma kostnader.

3. Principer gällande disponering av budget



- Under löpande verksamhetsår är det inte tillåtet att göra omdisponeringar i budgeten mellan verksamhetsområden såsom de uttrycks i mål och budget.
- Budgetdisciplin ska hållas.
- Om väsentliga behov av omprioriteringar i verksamheten uppstår ska dessa beslutas av Kommunfullmäktige (KF)

4. Principer gällande överenskommelser mellan nämnder



- Överenskommelser om uppdrag mellan nämnder kan göras i den mån det finns uppbyggda strukturer, befintlig verksamhet och befintligt utrymme.
- Utgångspunkter för kostnadsreglering är självkostnads kalkyl:
 - Om det finns ett externt marknadspris, ex LOV/LOU-ersättning utgör den basen för ersättning

5. Principer om priser och ersättningar

- Självkostnadsprissättning är utgångspunkt för transaktioner mellan och inom nämnder.
- Den gemensamma modellen "Uppsalamodellen" process och kalkylmodell ska användas för framräkning av:
 - Timkostnad för person
 - Enhets/styckkostnader
 - Arbetsplatskostnader samt
 - Ersättningar mellan förvaltningar

6. Principer gällande centraliserat verksamhetsstöd

- Gemensamt centraliserat verksamhetsstöd ska i första hand tillhandahållas av KLK.
- I de fall KLK inte har tillräcklig kapacitet eller specialistkompetens ska KLK styra till annan upphandlad leverantör.
- Detta är en viktig förutsättning, dels för att KLK ska ha en korrekt dimensionering på sina tjänster, dels för att säkerställa syftet med centraliseringen och omorganisationen.

7. Principer om lokaler

Det ska klart framgå;

- Lokaler och lokalkostnader kan indelas i tre olika typer med olika hantering:
 - *Verksamhetslokaler*
 - *Arbetsplatser – Volymen kan påverkas, men inte leverantör (som måste vara kommunen)*
 - *Kommungemensamma lokal som sammanträdesrum*
- Avtal ska upprättas för varje lokaltyp med specifikation av ingående kostnader, t ex förvaltningskostnad och driftskostnad utifrån överenskomna förutsättningar och ambitioner.
- Kalkyler ska göras av ansvariga på stadsbyggnadskontoret.
- Varje typ av avtal reglerar även uppsägningstider och vem som bär risken för outnyttjad yta

8. Principer Fördelningsnycklar

Under beredning, det ska klart framgå;

- Hur många nycklar det ska finnas (Antal)
- Hur de ska definieras (Definitioner)
- Hur ofta de ska uppdateras (Revideringsprocess)



9. Principer för efterlevnad och avvikelshantering

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att modellens principer efterlevs. Detta inkluderar:

- Information/utbildning
- Bevakning/uppföljning
- Rapportering och hantering av avvikelser

Intern Resultaträkning

Resultaträkning - Intern

Verksamhetens intäkter

Verksamhetens personalkostnader

Verksamhetens kostnader

Verksamhetens av- och nedskrivningar

Finansnetto

Resultat efter direkta verksamhetskostnader

Verksamhetens indirekta kostnader

Resultat efter indirekta verksamhetskostnader

Kommungemensamma kostnader

Resultat efter kommungemensamma kostnader

Kommunbidrag

Årets resultat

Verksamhetens direkta verksamhetskostnader.

Hög grad av påverkan/ansvar

Verksamhetens indirekta verksamhetskostnader

Påverkan främst genom volym

Kommungemensamma kostnader som fördelas via fastställda nycklar.