

Tyresö kommun
Kommunstyrelseförvaltningen
Torstein Tysklind
Ekonomichef
08-578 297 30
torstein.tysklind@tyreso.se

TJÄNSTESKRIVELSE

2020-03-24

1 (8)

Diarienummer
2020/KS 0108 10

Kommunstyrelsen

Riktlinjer för resultatenheter

Kommunstyrelseförvaltningens förslag till beslut till kommunstyrelsen

1. Riktlinjer för resultatenheter i Tyresö kommun fastställs att gälla från och med bokslutet 2019.
2. Riktlinjerna ersätter tidigare *Gemensamma regler för resultatenheter*.

Kommunstyrelseförvaltningen

Stefan Hollmark
Kommundirektör

Torstein Tysklind
Ekonomichef

Sammanfattning

Kommuner har sedan början av 1990 talet ett system med interna resultatenheter. Resultatenheter är enheter som får ersättning för utförda prestationer istället för en fast budgetram (anslagsfinansiering). Till exempel finansieras grundskolor och förskolor med skolpeng som är en

prestationsersättning. Lagstiftningen förutsätter därmed att kommunen har resultatenheter.

I Tyresö kommun har dessutom resultatenheter fört med sig över och underskott mellan åren. Det har varit en förutsättning i kommunens nuvarande regelverk för resultatenheter. En resultatenhet som har haft underskott ett år har börjat nästa år med samma underskott. En enhet som har överskott, börjar nästa år med samma överskott och har kunnat ”kosta på sig” lite extra följande år.

Detta har visserligen gett positiva effekter och har gett enheterna incitament att skapa överskott. Men det har också inneburit en hel del nackdelar:

- Om en resultatenhet ”förbrukar” sitt tidigare överskott följande år kommer kommunen som helhet få ett sämre resultat det året.
- Resultatenheterna har således *inte* inneburit en förbättring av kommunens resultat.
- I kommunens nuvarande ekonomiska situation behövs ett ekonomiskt system där alla enheter har som uppgift att ständigt förbättra sina resultat. Systemet för resultatenheter har inte bidragit till detta.
- En resultatenhet som har burit med sig ett underskott från ett år och börjar nästa år med ett underskott har en stor nackdel. Även om enheten faktisk skulle gå ”i noll” kommer det i redovisningen se ut som enheten går back.
- Resultatenheter som har haft sämre strukturella förutsättningar har haft problem att klara sin budget. Ofta har sådana enheter fått se sina årliga underskott ackumuleras.
- Resultatenheterna har varit svåra att hantera i kommunens bokföring

Utifrån detta har frågan om regelverket för resultatenheter utretts.

Målsättningen med översynen har varit att:

- Behålla resultatenheterna som begrepp. En resultatenhet är en enhet som får prestationsersättning.
- Avskaffa systemet där resultatenheter för med sig överskott och underskott mellan åren.
- Se till att kommunen har ett system för att hantera resultatenheter där lagstiftningen förutsätter att enheten över tid skal ha ett nollresultat.

Med anledning av denna översyn av regelverket föreslås att nya riktlinjer för resultatenheter kommunen fastställs.

Beskrivning av ärendet

Resultatenheter i Tyresö kommun

Kommuner har sedan början av 1990 talet ett system med interna resultatenheter. Det som skiljer resultatenheter från budgetenheter är att de får ersättning för utförda prestationer istället för en fast budgetram (anslagsfinansiering). Dessutom har det i systemet funnits en möjlighet att bedriva en mer långsiktig hushållning genom att enheterna har fått föra med sig ekonomiska överskott eller underskott mellan åren.

Det nuvarande regelverket för resultatenheter har i princip tillämpats sedan 2008, men det har genom åren beslutats om en hel del avsteg. Det har också skett ett stort antal ändringar av vilka enheter som redovisas som resultatenheter. Tidigare räknades t.ex. varje grundskola som en enskild resultatenhet, men på grund av strukturella skillnader mellan grundskolorna fungerade det systemet dåligt och har nu övergetts. Numera räknas alla grundskolor i egen regi som helhet som en resultatenhet. Det innebär att en viss resultatutjämnning sker mellan olika grundskolor.

En del av syftet med systemet med resultatenheter har varit att ge enheter möjlighet att flytta resultat mellan åren som ett incitament att skapa ett överskott. När man tar med överskotten får man kommande år möjlighet att göra särskilda satsningar. På samma sätt har en enhet som lämnar underskott burit med sig underskottet in i nästa år. Uppgiften har då varit att under kommande år skapa ett överskott som täcker underskottet tidigare år. Systemet är tänkt skapa förhållanden som i större grad liknar den som gäller för företag.

Jämförelsen haltar dock, då ett företag som år efter år går med underskott kommer att gå i konkurs. I kommunens egen regi finns ingen sådan möjlighet. Vi behöver de skolor och förskoleenheter vi har. Effekten har blivit att kommunen vid återkommande tillfällen har tvingats skriva av upparbetade underskott.

Ett problem med systemet är att olika enheter har olika strukturella förutsättningar. I princip ska prestationsersättningen ge kompensation för olika förutsättningar. I praktiken fortsätter vissa enheter att lämna underskott år efter år medan andra på samma sätt lämnar överskott.

Det är dock svårt att konstruera ett ersättningssystem som är helt perfekt och rättvist. Det är också klart att en del förutsättningar är interna på enheten: Det kan handla om ledarskap och de personella resurserna enheten har att tillgå.

Enheter som ofta lämnar underskott får en växande ”skuld” som är svår att återbetala. Om underskottet beror på brister i ersättningssystemet kan resultatet bli att en enhet med tuffa strukturella förutsättningar tvingas att dra ner på resurserna till brukare/elever vilket gör att kvaliteten på enheten blir sämre än på andra enheter i kommunen.

Ett annat problem är att hantera resultatenheterna i kommunens ekonomiska system och redovisning. En enhet med ett upparbetat underskott får i början av året en fiktiv ”kostnad” som motsvarar underskottet. Uppgiften är sedan att under året kompensera för den extra ”kostnaden”. För att lyckas måste man gå med överskott. Annars kvarstår underskottet, och man börjar nästa år med samma underskott. Det är som att börja varje år med samma uppförsbacke.

Ofta blir det så att underskotten ackumuleras, och på så sätt ges i kommunens redovisning en överdrivet negativ bild av enhetens ekonomiska läge. Enheten får dessutom en tung uppgift om man ska vända ekonomin och återbetala det upparbetade underskottet.

En enhet med ett upparbetat överskott får en fiktiv ”intäkt” i början av året. Enheten kan kosta på sig ett underskott, och ändå se ut som den har ett nollresultat. Om enheten balanserar prestationsintäkter och kostnader för året så kommer överskottet stå kvar, och man får börja nästa år med samma överskott.

I kommunens övergripande bokföring blir det däremot så att den fiktiva intäkten eller kostnaden inte finns. Om en ”överskottsenhet” förbrukar sitt

upparbetade överskott ett år så är det i den övergripande bokföringen ett underskott. Om en ”underskottsenhet” klarar att kompensera sitt upparbetade underskott, så är det ett överskott i den övergripande bokföringen.

Att man får bära med sig ett överskott från ett år till ett nästa innebär egentligen att man ”får” göra ett underskott kommande år. Det är inte en bra ekonomisk princip.

Tillämpningen av det nuvarande regelverket

Under de år som det nuvarande regelverket har funnits har tillämpningen inte riktigt följt regelverket. Regelverket förutsätter i princip att det ska finnas ett internt kontrakt mellan nämnden och resultatenheten där det klart framgår vilken prestation och kvalité som förväntas, och hur ersättning och eventuella tilläggsbelopp ska beräknas. En sammanfattad redovisning av de kontrakt en nämnd har träffat med sina resultatenheter inför ett budgetår ska redovisas för kommunstyrelsen senast i mars månad det aktuella budgetåret. Denna del av tillämpningen har inte fungerat på ett flertal år.

Däremot har regelverket om att resultat förs mellan åren fungerat som beskrivet ovan.

Kommunstyrelseförvaltningens bedömning

Det nuvarande systemet med resultatenheter, där resultat har kunnat föras mellan åren har medfört en del fördelar. Det har bland annat gett enheter ett incitament att skapa överskott. Dock har det funnits negativa effekter av systemet. För kommunens ekonomistyrning som helhet har det varit olyckligt att ett överskott ett år har inneburit en tillåtelse att belasta kommunen med ett underskott ett annat år.

Tyresö kommun står i dag inför en situation med stora ekonomiska utmaningar. Kommunen höjde 2019 skattenivån, och det finns sedan dess en tydlig målsättning att vända den ekonomiska utvecklingen. Det finns dock betydande utmaningar kvar: Kommunen har en uttalad målsättning att höja resultatnivån till 3 % av skatte- och utjämningsintäkterna för att finansiera investeringar, ett växande antal äldre över 80 år innebär kraftigt ökande kostnader inom

äldreomsorgen kommande år och det finns en uttalad politisk ambition om att skatten ska sänkas innan mandatperiodens slut.

I denna situation är kommunledningen övertygad om att det behövs ett nytt synsätt på ekonomistyrning. Det behövs ett system där varje chef i organisationen tar ansvar för sin enhets ekonomi. Varje enhet ska förväntas bedriva sin verksamhet inom de ekonomiska ramar som ges vare sig det rör sig om anslagsfinansiering eller prestationsersättningar. I denna nya ekonomiska styrning kommer det att vara nödvändigt att utmana chefer att överträffa sina resultat och lämna ekonomiska överskott med bibehållen kvalitet. Detta ska ske genom ett målmedvetet arbete med ständiga förbättringar i kommunen. I organisationer som lyckats med ett sådant arbete har resultatet blivit både högre kvalitet och högre effektivitet.

I denna situation bedöms ett ekonomisystem där överskott ett år öppnar för underskott ett annat år vara kontraproduktivt. I stället behöver förväntan på och incitament till chefer utgå från hur väl de tar sig an och lyckas med att förbättra sin verksamhet. Ett sådant system behöver vara förlåtande: Varje år ska vara en ny möjlighet att lyckas. Då blir det kontraproduktivt när en enhet bär med sig gamla skulder från ett år till ett annat.

Bedömningen är även att regelverket om ett ”kontrakt” mellan nämnden och resultatenheterna bör avskaffas. Regelverket har inte heller tillämpats. Ett sådant kontrakt kan ge bilden av att det finns en affärsmässig relation mellan en resultatenhet och nämnden. I verkligheten är det nämnden som sätter villkoren. Därför blir ett sådant kontrakt en onödig administrativ uppgift.

Utifrån detta föreslås att systemet att resultatenheters resultat ska föras mellan åren avskaffas. Detta bör ske från och med bokslutet 2019. Därför bifogas ett förslag till nytt regelverk.

Enheter med särskilda legala förutsättningar

För vissa verksamheter finns särskild lagstiftning som styr hur under- och överskott ska hanteras. Detta gäller för VA- och renhållningsverksamheten som inte är skattefinansierad utan är avgiftsfinansierad. Här löses detta genom en balansering av resultaten mellan åren. Det gäller även för grundskolan och

förskolan, där regelverket kring *Skola på lika villkor* styr att förutsättningarna ska vara de samma för kommunens verksamhet i egen regi som för externa utförare. Även andra enheter kan vara berörda av sådant regelverk, särskilt om verksamheten tillämpar LOV.

För sådana enheter följer praxis det regelverket som gäller för kommunen som helhet: ett underskott ett år ska regleras genom överskott det två följande åren. Om resultatenheten grundskola går med underskott ett år måste verksamheten gå med överskott som täcker underskottet de två följande verksamhetsåren. Om detta inte sker tolkas det som att kommunens ersättning till grundskolorna är för låg. Om underskottet avskrivs eller inte täcks av överskott uppstår en betalningsskyldighet till externa utförare. Detta skedde 2018 när kommunen avskrev en stor upparbetad skuld för grundskolan.

För denna typ av resultatenheter måste en uppföljning göras av resultaten mellan åren, för att på så sätt säkerställa att kommunen uppfyller de lagkrav som gäller. Hur detta ska ske framgår av de föreslagna riktlinjerna.

Riktlinjer för resultatenheter i Tyresö kommun

- En resultatenhet är en enhet som får ersättning för utförda prestationer istället för en fast budgetram.
- Det är nämnden som beslutar om inrättandet och upplösningen av resultatenheter inom sitt verksamhetsområde.
- När nämnden antar nämndplanen för ett verksamhetsår, ska förutsättningarna för prestationsersättningar inom nämndens område samtidigt fastställas antingen som en del av nämndplanen eller som ett särskilt dokument. I förutsättningarna ska även framgå vilka mål som gäller för resultatenheten och vilka mål-/kvalitetsnivåer som förväntas.
- För en resultatenhet gäller att enheten ska bedriva sin verksamhet med ständiga förbättringar så att enhetens intäkter överstiger eller balanserar kostnaderna. Det innebär att enheten ska redovisa ett positivt eller ett nollresultat.
- Vissa organisationsenheter kan bestå av en kombination av budgetenheter (anslagsfinansierade) och resultatenheter. För dessa gäller att resultaten för resultatenheter och budgetenheter ska ses var

för sig. Ett överskott på en budgetenhet kan inte täcka ett underskott på en resultatenhet och vice versa.

- För resultatenheter där det finns särskilda legala krav som innebär att enheter inte får lämna negativa resultat, ska principen vara att ett sådant underskott ska återställas inom två verksamhetsår efter det att underskottet uppstod. Det innebär att en särskild redovisning ska tas fram om enheten något år redovisar ett negativt resultat. Redovisningen ska säkerställa att enheten återställer underskottet under de två kommande åren. Sammanställningen tas fram i anslutning till kommunens årsredovisning och beslutas av kommunstyrelsen.