

Granskning av långsiktig ekonomisk planering

Vi har låtit genomföra en granskning av kommunens långsiktiga ekonomiska planering.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsen delvis har en ekonomisk planering som ger förutsättningar för att upprätthålla god ekonomisk hushållning på lång sikt.

Vår sammanfattande bedömning baseras på nedanstående:

- Kommunens centrala dokument för långsiktig ekonomisk planering (LEP) togs fram 2016 och tar därför inte hänsyn till förändringar som skett sedan dess.
- LEP bygger i grunden på relevanta antaganden som bör ge en rättvisande bild av den långsiktiga ekonomiska utvecklingen i kommunen, ett antal utvecklingsområden framkommer dock.
- Kommunen har antagit sju finansiella mål som är väl avgränsade, mätbara och relevanta för kommunen. Enligt vår analys bör dessa mål om de uppnås skapa utrymme för att bibehålla en ekonomi i balans.
- Planeringsprocessen har inte varit utformad så att förankring och delaktighet har uppnåtts hos kommunens förvaltningar och nämnder.

De utvecklingsområden som identifieras i den långsiktiga ekonomiska planeringen är att främst att det centrala dokumentet för långsiktig ekonomisk planering saknar aktualitet och uppdateras endast en gång per mandatperiod. LEP förutsätter också att en effektivisering om 0,6-1 procent av kommunens omsättning årligen uppnås. Hur denna relativt stora effektivisering ska uppnås framgår dock inte av dokumentet. I planen beräknas intäkterna enligt Sveriges kommuner och regioners (SKR) modell, medan kostnadssidan räknas upp med andra egenvalda statistiska index. Kommunstyrelsen bör överväga att också beräkna kostnadssidan utifrån SKR:s modell. LEP saknar också en långsiktig investeringsplan som bör ligga till grund för att ge en korrekt bild av det framtida kostnadsläget.

ÖSTERÅKERS KOMMUN
Revisorerna

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Uppdatera modellen som ligger till grund för LEP med kortare intervall allteftersom omvärldsfaktorer förändras.
- Tillse att de facknämnder som karaktäriseras av individuella tjänster tar fram långsiktiga ekonomiska prognoser både vad gäller investeringar och volymer. Utifrån nämndernas ekonomiska planer kan sedan en långsiktig investeringsplan utarbetas.
- Överväga att utgå från SKR:s uppräkningskostnader i LEP. För närvarande indexeras intäkterna enligt SKR:s modell, medan kostnadsutvecklingen är statisk.
- I samråd med facknämnderna ta fram en långsiktig investeringsplan med adekvata avskrivningstider. På så sätt återges en mer korrekt bild av det framtida kostnadsläget.
- Elaborera med olika befolkningsscenarion i modellen – både den totala nivån och fördelning mellan åldersgrupper.

Vi översänder revisionsrapporten till Kommunstyrelsen med begäran om yttrande rörande åtgärder utifrån granskningens resultat och rekommendationer. Yttrandet emotses senast den 10 december 2020.

För Österåkers kommuns revisorer, 2020-09-30



Bengt Olin
Ordförande i kommunrevisionen

Långsiktig planering

Österåkers kommun

September 2020

Anders Hägg

Samir Sandberg

Per Larson



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	5
Bakgrund	5
Syfte, revisionsfråga och kontrollfrågor	6
Revisionskriterier	6
Avgränsning och metod	6
God ekonomisk hushållning	7
Iakttagelser och bedömningar	8
Långsiktiga planer och kalkyler	8
Långsiktig ekonomisk planering	9
Underlagsarbete	11
Samverkan	18
Revisionell bedömning och rekommendationer	19
Bedömning av kontrollfrågor	19
Rekommendationer	20
Appendix	21

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun har vi genomfört en granskning av kommunens arbete med långsiktiga analyser, kalkyler och planering utifrån förväntad befolkningsutveckling och kommande års demografiska utmaningar. Syftet med granskningen är att bedöma huruvida kommunstyrelsen har en ekonomisk planering som ger förutsättningar för att upprätthålla god ekonomisk hushållning på lång sikt.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattade bedömning att kommunstyrelsen endast delvis har en ekonomisk planering som ger förutsättningar för att upprätthålla god ekonomisk hushållning på lång sikt. Bedömningen grundar sig på uppsatta kontrollmål. Det mest kritiska vi noterat är att det saknas en detaljerad långsiktig investeringsplan med adekvata avskrivningstider, samt att modellen för långsiktig ekonomisk planering endast uppdateras vart fjärde år vilket inte är tillräckligt ofta för att kommunen ska kunna vara snabbrikliga vid behov. Nedan följer en sammanfattning av bedömningar utifrån uppställda kontrollfrågor:

Långsiktiga planer och kalkyler

Delvis uppfyllt

Vi konstaterar att kommunen har antagit planer och kalkyler vilka sträcker sig längre än de krav på planeringshorisont som kommunallagen föreskriver, det vill säga 3 år. Enligt den senast författade *Långsiktig ekonomisk planeringen* (LEP) ska underlaget aktualiseras en gång per mandatperiod. Förra LEP togs fram år 2016 av kommunstyrelsen, och enligt uppgift ska uppgifterna revideras år 2020, vilket skulle innebära att LEP uppdaterats en gång per mandatperiod. LEP innehåller en långsiktig kalkyl av kommunens ekonomi. Vår uppfattning är dock att uppgifter och antaganden behöver uppdateras med ett tätare intervall än vart fjärde år. På så sätt kan kommunen göra nödvändiga omställningar utifrån förändrade interna och externa omvärldsfaktorer. Exempelvis kan nämnas att kommunen sänkt utdebiteringen med 1,12 procentenheter sedan den senaste LEP:en genomfördes år 2016, vilket påverkar kommunens framtida förutsättningar.

Vi har endast tagit del av utbildningsförvaltningens underlag för långsiktiga ekonomiska analyser. Övriga förvaltningar – för exempelvis vård- och omsorgsnämndens verksamhet – har inte tagit fram motsvarande plan. Kommunala verksamheter som karaktäriseras av individuella tjänster skulle kunna beräkna långsiktiga ekonomiska konsekvenser – både vad gäller driftsekonomi och framtida investeringsbehov.

Långsiktig ekonomisk planering

Uppfyllt

Vi konstaterar att Österåkers kommun har antagit sju finansiella mål som är väl avgränsade, mätbara och relevanta för kommunen. Enligt vår analys bör Österåkers kommun skapa utrymme för amorteringar och behålla andelen självfinansierade investeringar. För detta finns ett mål om att minst 50 procent av investeringsvolymen som överstiger året avskrivningar ska finansieras av årets resultat. Kommunen tillämpar även en försiktighetsprincip avseende exploateringsintäkter eftersom högst 50 procent

av årets investeringsvolym som överstiger avskrivningar får finansieras av realisationsvinster/exploateringsintäkter.

Underlagsarbete

Delvis uppfyllt

Vi konstaterar att LEP i grunden bygger på relevanta antaganden och bör ge en rättvisande bild av den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. Däremot finns vissa förbättringsområden som vi rekommenderar att kommunstyrelsen ser över. Ett exempel på detta är indexuppräknningen av kostnader. Utvecklingen av kommunens kostnader antas vara statisk över tid medan intäktsuppräknningen följer SKR:s konjunkturantaganden per år.

Ett annat utvecklingsområde är investeringsplanen. För närvarande finns ingen detaljerad långsiktig investeringsplan som ligger till grund för LEP. Vi ser att befolkningstillväxten enligt nuvarande prognos är hög, varför framtida investeringar i verksamhetslokaler kommer vara nödvändiga (alternativt om verksamheten läggs ut på entreprenad vilket tenderar rendera högre driftskostnader). Enligt vår bedömning kommer kommunen vara i behov av nyinvesteringar i 3 förskolor, 1 grundskola, 3 särskilda boenden och 9 LSS-boenden fram till år 2030. Investeringsnivån utifrån demografin kommer enligt våra beräkningar uppgå till 167 miljoner kronor per år. Detta exkluderar nyinvesteringar i frivillig verksamhet.

Vidare bedömer vi att alternativ och handlingsberedskap i planerna endast delvis återfinns. Vi anser att känslighetsanalysen inom LEP kan utvecklas. För närvarande återges resultatförändring utifrån förändrad utdebitering, skatteunderlag, nettokostnad, personalkostnad och pris, statliga satsningar, inflation samt antal medarbetare. Vår uppfattning är att den mest relevanta parametern för att bedöma den långsiktiga ekonomin i Österåkers kommun är befolkningsutvecklingen – både på total nivå och fördelningen mellan kommunalekonomiskt kostsamma grupper såsom barn och unga samt äldre. Nuvarande befolkningsprognos antar att befolkningen ökar med 36 procent mellan 2018 och 2030. Om detta inträffar kommer det resultera i ett högt kostnadstryck på verksamheterna. Vi ser dock en överhängande risk för att prognosen ej kommer stämma överens med det faktiska utfallet. Därför är det viktigt att kommunen kontinuerligt följer vilka befolkningsgrupper som de facto flyttar till Österåker. Annars är risken att kommunen planerar för fel verksamhetstyper.

Samverkan

Ej uppfyllt

Processen och arbetet tas från och med 2020 över av den nyanställda ekonomichefen. Vår bedömning är att planeringsprocessen inte har varit utformad så att förankring och delaktighet uppnåtts hos kommunens förvaltningar och nämnder.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Uppdatera modellen som ligger till grund för LEP med kortare intervall allteftersom omvärldsfaktorer och interna faktorer förändras.
- Tillse att de facknämnder som karaktäriseras av individuella tjänster tar fram långsiktiga ekonomiska prognoser både vad gäller investeringar och volymer. Utifrån nämndernas ekonomiska planer kan sedan en långsiktig investeringsplan utarbetas.
- Överväg att utgå från SKR:s uppräkningsmodell för kostnader i LEP. För närvarande indexerar intäkterna enligt SKR:s modell, men kostnadsutvecklingen är statisk.
- I samråd med facknämnderna ta fram en långsiktig investeringsplan med adekvata avskrivningstider. På så sätt återges en mer korrekt bild av det framtida kostnadsläget.
- Elaborera med olika befolkningsscenario i modellen – både den totala nivån och fördelning mellan åldersgrupper.

Inledning

Bakgrund

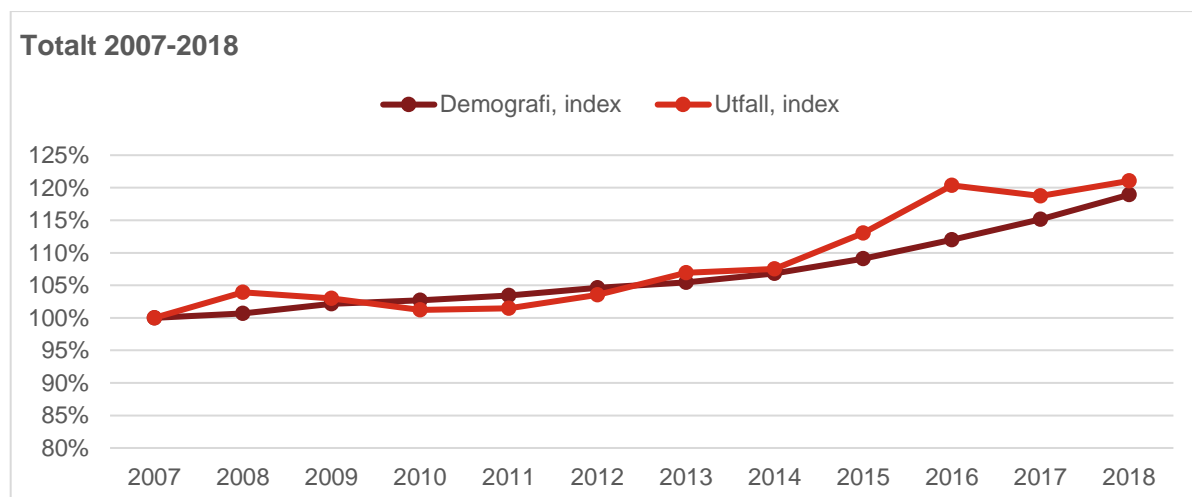
Revisorerna har utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en granskning avseende kommunstyrelsens arbete med långsiktig ekonomisk planering. En stor utmaning för de flesta kommuner är att hantera den demografiska utvecklingen. För tillväxtkommuner utgör också den pågående befolkningsökningen och de bedömningar som görs rörande fortsatt befolkningsökning ytterligare en utmaning. För kommuner med befolkningstillväxt handlar det om att matcha ett ökat behov av service och investeringar mot de ekonomiska och finansiella förutsättningarna. Enligt Österåkers befolkningsprognos (översänt per november 2019) beräknas befolkningen i kommunen öka från 45 951 invånare år 2019 till 61 008 invånare år 2030 – en ökning motsvarande 33 procent.

Enligt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) står den offentliga sektorn inför en period med stora krav på omställning. För närvarande prognosticeras att sektorn som helhet saknar finansiering för 35 miljarder kronor fram till 2022 givet att kostnaderna ökar i samma takt som demografin. Den demografiska utmaningen är särskilt påtaglig i storstäder och storstadsnära kommuner.

Behovet av långsiktighet och framförhållning i form av kommunalekonomiska kalkyler på lång sikt (10–15 år) är stort. Utvecklingen utgör också en stor utmaning när det gäller kompetensförsörjningen, såväl numerärt som kvalitativt. Det har visat sig, bland annat i en enkät som genomförts av PwC, att analyser, kalkyler och planering på lång sikt enligt ovan är ett utvecklingsområde i många kommuner. Det handlar dels om de samlade ekonomiska konsekvenserna, det vill säga den kommunalekonomiska kalkylen på lång sikt, dels behov av omprioritering mellan de olika verksamhetsområdena.

Österåkers kommun har tidigare redovisat relativt omfattande ekonomiska överskott och har på så sätt byggt upp en viss framtida handlingsberedskap. År 2019 hade Österåkers kommun den lägsta skattesatsen av Sveriges kommuner. Sänkt skattesats i kombination med ökade kostnader har dock inneburit att resultatet pressats nedåt och för 2018 uppgick årets resultat till knappt 0,2 procent av skatter och generella bidrag.

I nedanstående graf visas en demografisk bakskrivning för Österåkers kommun som vi har beräknat med basåret 2007, det vill säga nettokostnadsutveckling i förhållande till det faktiska demografiska utfallet:



Sedan 2007 har nettokostnaderna ökat med 21 procent, samtidigt som det demografiska trycket har ökat med 19 procent. Mellan 2015 och 2016 ökade nettokostnaderna väsentligt, vilket till stor del förklaras av ökade kostnader inom flyktingverksamheten.

Mot bakgrund av de demografiska utmaningarna finns behov av att utföra långsiktiga ekonomiska och finansiella kalkyler. De förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun avser med anledning av detta genomföra en granskning av hur kommunen arbetar med långsiktiga analyser, kalkyler och planering utifrån förväntad befolkningsutveckling och kommande års demografiska utmaningar.

I denna granskning fokuserar vi huvudsakligen på kommunens långsiktiga ekonomiska planering. Vi vill dock i sammanhanget understryka att kommunens verksamhetslokaler ligger i Armada Fastighets AB. Mot denna bakgrund är det av stor vikt att det finns erforderlig samverkan inom kommunkoncernen för en effektiv och väldimensionerad lokalresursplanering.

Syfte, revisionsfråga och kontrollfrågor

Syftet är att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer en långsiktig ekonomisk planering. Den övergripande revisionsfrågan som ska besvaras i granskningen är:

- Har kommunstyrelsen en ekonomisk planering som ger förutsättningar för att upprätthålla god ekonomisk hushållning på lång sikt?

För att kunna besvara revisionsfrågan har följande kontrollfrågor formulerats:

- Finns det planer och kalkyler som sträcker sig längre fram än de krav på planeringshorisont som kommunallagen föreskriver?
- Är kommunens planer och strategier för god ekonomisk hushållning tydliga, relevanta och riskbedömda?
- Finns tydliga och väl underbyggda finansiella mål på kort och lång sikt?
- Grundar sig den ekonomiska flerårsplaneringen på väl underbyggda ekonomiska analyser och framtidsbedömningar/omvärldsanalys?
- Finns alternativ och handlingsberedskap inbyggda i planerna?
- Är planeringsprocessen utformad så att förankring och delaktighet uppnås?

Revisionskriterier

- Kommunallagen 11 kap 1 §§ (god ekonomisk hushållning)
- Interna styrdokument så som strategidokument, budget- och flerårsplaner etc.

Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunens samlade ekonomiska flerårsplanering för vilken kommunstyrelsen är ansvarig. Granskningens utgångspunkt har varit styrdokument med bäring på den långsiktiga planeringen. Vidare har vi genomfört en förenklad version av långsiktig finansiell analys där utfallet jämförs med kommunens egen modell (PLUT). Intervjuer har genomförts med ekonomidirektör samt berörda förvaltningschefer (utbildning, samhällsbyggnad, produktionsförvaltning, kultur och fritid samt social).

God ekonomisk hushållning

En klar och tydlig definition av vad god ekonomisk hushållning innebär ges varken i lagstiftning eller i förarbetena. Kommunerna och regionerna har en viss frihet att förvalta sin ekonomi inom ramen för kommunalt självstyre och generellt uttryckta krav. Att detaljerat reglera vilka verksamheter som ska omfattas av ramlagen för god ekonomisk hushållning samt vad mål och riktlinjer ska inrymma, menar lagstiftaren varken är möjligt eller meningsfullt. Istället ligger ansvaret på varje enskild kommun att, med hänsyn tagen till förhållanden och förutsättningar, bestämma detta.

I enlighet med kommunallagen¹ ska kommuner sätta upp mål för sin finansiella ställning och dess utveckling. Målbestämningen ska först ske med utgångspunkt i vad som betraktas som god ekonomisk hushållning och därefter kan en anpassning av målen ske utefter de enskilda förhållandena som råder. God ekonomisk hushållning ska förstås med utgångspunkt i generationsprincipen, vilket innebär att ingen generation ska behöva betala för det som förbrukats av tidigare generationer. Ett resultat där intäkter överstiger kostnader under en längre tid bör betraktas som god ekonomisk hushållning. I de finansiella målen kan kommuner inkludera faktorer som har med osäkerhet att göra samt hur den kortsiktiga och långsiktiga skuldsättningen ser ut. Mål kan även sättas upp för bland annat soliditeten, det vill säga hur stor andel av tillgångarna som ska finansieras med egna medel. Det handlar således om att styra på både kort sikt och lång sikt.

Rådet för kommunalekonomisk forskning och utbildning kartlade år 2014 samtliga kommuners ekonomiska och finansiella mål². Av Sveriges 290 kommuner hade 90 procent resultatmål, 52 procent hade självfinansieringsmål och 35 procent hade soliditetsmål. De ovanligaste målen avsåg generationsprincip (2 procent), avgiftsfinansiering (2 procent) samt nämndernas budgetföljsamhet (6 procent).

För att kunna leverera liknande servicenivå till kommande generationer har en praxis om vad som anses vara god ekonomisk hushållning utvecklats. Denna tumregel är framtagen av SKR och innebär ett överskott på 2 procent av kommunens årliga skatteintäkter, statsbidrag och utjämning. Det bör tilläggas att denna tumregel nödvändigtvis inte behöver vara tillämplig i alla kommuner. Beroende på de olika förutsättningarna och förhållandena som råder i varje kommun är olika resultatmål lämpliga. I vissa kommuner kan ett högre resultatmål vara nödvändigt medan det i andra kommuner kan vara tillräckligt med ett resultatmål lägre än 2 procent.

¹ 11 kap. 6 § kommunallagen (2017:725)

² Budgetprocessens betydelse för god ekonomisk hushållning, KEFU Skåne, skriftserie 2014:6

Iakttagelser och bedömningar

Långsiktiga planer och kalkyler

Kontrollfråga:

- Finns det planer och kalkyler som sträcker sig längre fram än de krav på planeringshorisont som kommunallagen föreskriver?

Enligt kommunallagen ska budgeten innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Vidare ska budgeten innehålla en plan för ekonomin omfattande tre år, där budgetåret är periodens första år. Planen ska innefatta finansiella och ekonomiska mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning.

Mot bakgrund av ökade kostnader för pensionsutbetalningar samt demografiska utmaningar bör dock kommunernas ekonomi ses i ett perspektiv som är längre än tre år.

Iakttagelser

Utöver antagen budget för år 2019 med plan för 2020–2021 har kommunstyrelsen tagit fram **underlag för långsiktig ekonomisk planering** (förkortas LEP). Det aktuella dokumentet avser perioden 2016–2026. Enligt uppgift kommer en ny version av LEP tas fram under budgetåret 2020. Syftet vid skapandet av LEP var att dokumentet skulle tjäna som underlag för politiska ställningstaganden om inriktningsmål och vision. LEP skulle även ligga till grund för budget- och planprocessen. I dokumentet anges att nytt underlag ska tas fram en gång per mandatperiod. I dokumentet beräknas framtida intäkts- och kostnadsutveckling nedbrutet per verksamhetsområde. Även centrala poster och finansiering beaktas (se kapitel *Underlagsarbete*).

Vi har inom ramen för granskningen även tagit del av utbildningsförvaltningens **plan för utbyggnad av nya förskolor och skolor 2019–2030**. Planen togs fram i samverkan mellan utbildningsförvaltningen, ekonomienheten och samhällsbyggnadsförvaltningen. Sammantaget ska planen utgöra underlag för kommunstyrelsens beslut om utbyggnad. Dokumentet beskriver framtida behov uppdelat i kommunens upptagningsområden. Nuvarande kapacitet inom förskolor och skolor jämförs med befolkningsprognosens utfall och analys sker av eventuellt behov av utbyggnad.

Bedömning

Kontrollfrågan bedöms som delvis uppfylld.

Vi konstaterar att kommunen har tagit fram planer och kalkyler som sträcker sig längre än de krav på planeringshorisont som kommunallagen föreskriver, det vill säga 3 år. Enligt senast utförda LEP ska underlaget aktualiseras en gång per mandatperiod. Förra LEP togs fram år 2016 av kommunstyrelsen, och enligt uppgift ska uppgifterna revideras år 2020, vilket skulle innebära att LEP uppdaterats en gång per mandatperiod. LEP innehåller en långsiktig kalkyl av kommunens ekonomi. Vår uppfattning är dock att uppgifter och antaganden måste uppdateras med ett tätare intervall än vart fjärde år. På så sätt kan kommunen göra nödvändiga omställningar utifrån förändrade interna- och omvärldsfaktorer. T.ex. kan nämnas att kommunen sänkt skatten med 1,12

procentenheter sedan den senaste LEP:en genomfördes år 2016, vilket bör påverka kommunens framtida förutsättningar.

Vi har endast tagit del av utbildningsförvaltningens underlag för långsiktiga ekonomiska analyser. Övriga förvaltningar – så som exempelvis vård- och omsorgsnämndens verksamhet – har inte tagit fram motsvarande plan. Kommunala verksamheter som karaktäriseras av individuella tjänster skulle kunna beräkna långsiktiga ekonomiska konsekvenser – både vad gäller driftsekonomi och framtida investeringsbehov.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tillse att de facknämnder som karaktäriseras av individuella tjänster tar fram långsiktiga ekonomiska prognoser både vad gäller investeringar och volymer. Nettokostnaderna för dessa verksamheter (förskola och skolbarnomsorg, utbildningsverksamhet samt äldre och funktionsnedsatta) utgjorde 83 procent av nettokostnaderna år 2018. Således ger en noggrann analys av dessa verksamheter en god bild av framtida utmaningar. Utifrån nämndernas ekonomiska planer kan sedan en långsiktig investeringsplan utarbetas.

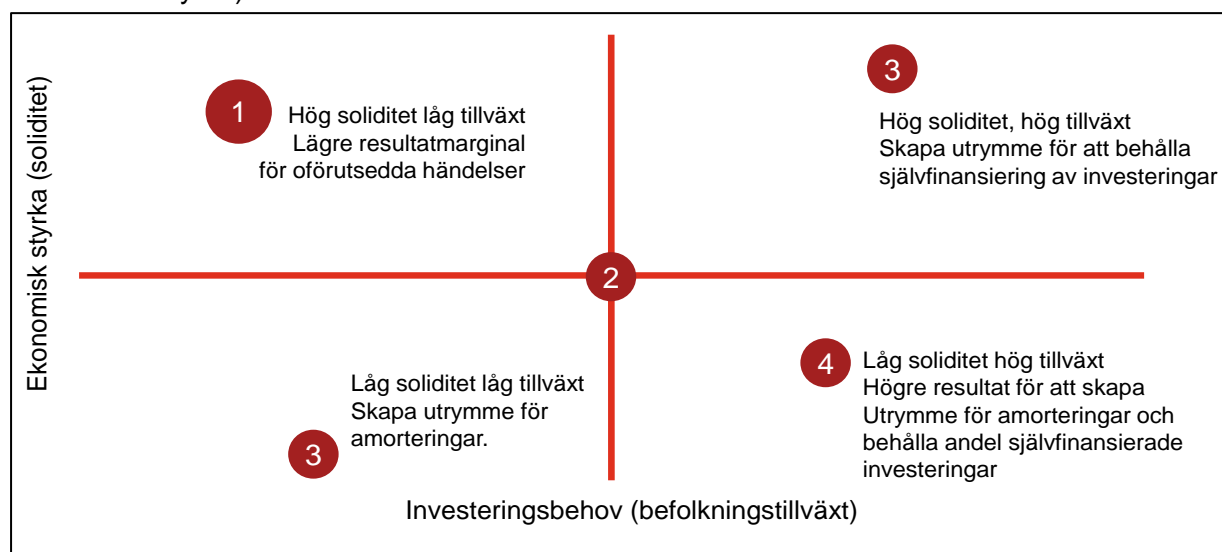
Långsiktig ekonomisk planering

Kontrollfrågor:

- Är kommunens planer och strategier för god ekonomisk hushållning tydliga, relevanta och riskbedömda?
- Finns tydliga och väl underbyggda finansiella mål på kort och lång sikt?

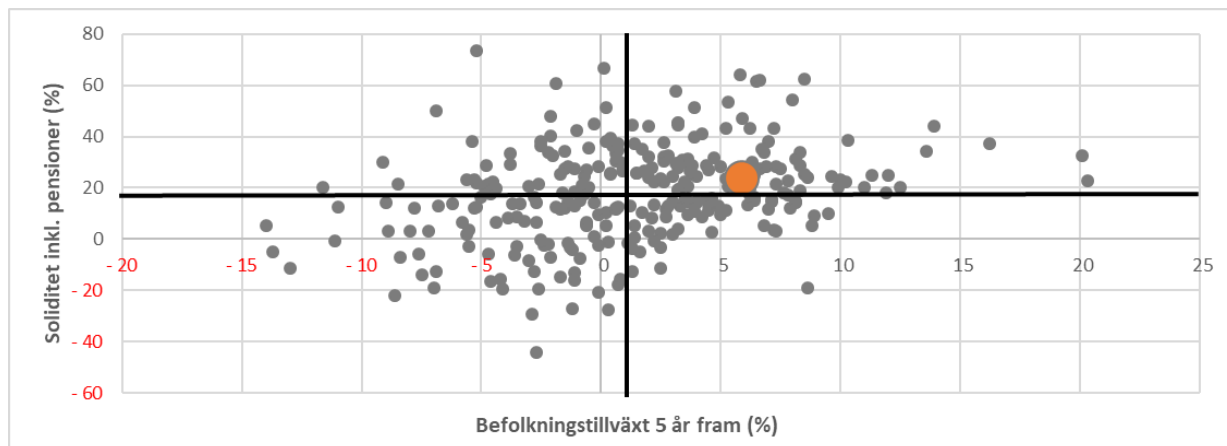
Enligt kommunallagen ska det framgå av kommunens budget hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. De finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning ska anges. Det är emellertid upp till respektive kommun att definiera vad som är relevanta finansiella mål för att uppnå god ekonomisk hushållning.

I nedanstående figur redovisas vilka finansiella och ekonomiska mål vi på PwC anser bör vara prioriterade givet kommunens förutsättningar (investeringsbehov och ekonomisk styrka).



lakttagelser

Vid granskning av investeringsbehov (förväntad befolkningsförändring om 5 år enligt SCB) och ekonomisk styrka (soliditet inklusive pensionsåtagande) framgår att Österåkers kommuns soliditet är i linje med riksgenomsnittet samt att den prognosticerade befolkningstillväxten är hög. Utifrån matrisen bör således kommunen skapa utrymme för att behålla andelen självfinansierade investeringar. I nedanstående graf redovisas Österåkers kommuns resultat i orange cirkeln. Övriga cirklar är resterande kommuner och de två strecken på x- och y-axeln motsvarar genomsnittet för riket.



Österåkers kommun beaktar god ekonomisk hushållning ur både finans- och verksamhetsperspektiv. Enligt budget 2019 utgörs god ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsperspektiv av att medborgarna får ut så mycket som möjligt för sina skattemedel och utifrån ett finansiellt perspektiv innebär begreppet att morgondagens kommunmedlemmar kan försäkras samma servicenivå som dagens invånare utan att skattenivån höjs.

År 2019 antogs sju finansiella mål av kommunfullmäktige. De finansiella målen var:

- Budget ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna enligt kommunallagen
- Kommunens utdebitering hålls så låg som möjlig under 2019–2022
- Kostnadsutveckling per invånare ska inte överstiga 3 % i snitt under mandatperioden
- Högst 50 procent av pensionskostnader inklusive löneskatt avseende före 1998 som betalas ut årligen, kan finansieras av tidigare reserverade medel i eget kapital
- Minst 50 procent av investeringsvolym som överstiger årets avskrivningar, ska finansieras med årets resultat och posten oförutsett och högst 50 procent via realisationsvinster/exploateringsintäkter och egna medel
- Årets resultat som överstiger 2 % av eget kapital ska reserveras för resultatutjämningsreserv i balansräkning under posten eget kapital

De senaste åren har kommunen haft positiva ekonomiska resultat, vilket uppges bero på att kommunen har haft god kostnadskontroll och de finansiella målen har följts. Mot bakgrund av detta har kommunen reserverat cirka 180 miljoner kronor i resultatutjämningsreserv samt reserverat 99 procent av pensionsskulden före år 1998.

I kommunens riskanalys uppges att Österåker är en tillväxtkommun som ökar med 800-1 000 personer. Kommunens egen analys visar att andelen äldre invånare kommer öka. Detta uppges öka kostnaderna kraftigt. Vidare uppges framtida effektiviseringar vara nödvändiga. Dessa förväntas komma från digitalisering av tjänster samt förnyelse av arbetsformer och organisation. Förändringsarbetet ska omfatta både administration och kärnverksamhet.

Bedömning

Kontrollfrågorna bedöms som uppfyllda.

Vi konstaterar att Österåkers kommun har antagit sju finansiella mål som är väl avgränsade, mätbara och relevanta för kommunen. Enligt vår analys bör Österåkers kommun skapa utrymme för att behålla andelen självfinansierade investeringar. För detta finns ett mål om att minst 50 procent av investeringsvolymen som överstiger årets avskrivningar ska finansieras av årets resultat. Kommunen tillämpar även en försiktighetsprincip avseende exploateringsintäkter eftersom högst 50 procent av årets investeringsvolym som överstiger avskrivningar får finansieras av realisationsvinster/exploateringsintäkter. Vi bedömer att kommunen har tydliga, relevanta och riskbedömda planer och strategier genom de finansiella målen. Därför bedömer vi även att de finansiella målen är tydliga och väl underbyggda.

Underlagsarbete

Kontrollfrågor:

- Grundar sig den ekonomiska flerårsplaneringen på väl underbyggda ekonomiska analyser och framtidsbedömningar/omvärldsanalys?
- Finns alternativ och handlingsberedskap inbyggda i planerna?

PwC har lång erfarenhet att utföra långsiktiga ekonomiska kalkyler för kommuner och regioner. Sammantaget har vi hjälpt över 50 kommuner att skapa kalkyler och underlag för att långsiktig ekonomisk planering. Nedan följer en sammanfattning av vår metodik för att skapa långsiktiga kommunalekonomiska kalkyler.

Skatteintäkter och uppskrivning

SKR:s intäktsprognos ligger till grund för att beräkna framtida skatteunderlag i fråga om skatteintäkter, kommunalekonomisk utjämning (inkomstutjämning, kostnadsutjämning, LSS-utjämning etc.) samt bidrag. SKR:s nuvarande intäktsprognos avser perioden 2019–2026. Taxor och avgifter enligt senaste utfallet tas med och skrivs upp i enlighet med SKR:s prisindex. För att förlänga perioden och skapa en långsiktig prognos tillämpas uppskrivning enligt SKR:s cirkulär 2019:40 (2027-):

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027-
BNP	2,4	1,2	1,1	1,7	1,7	1,8	2,0	2,0	2,0	2,0
Sysselsättning, timmar	2,4	1,0	-0,5	-0,1	0,8	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Relativ arbetslöshet, nivå	6,3	6,7	7,1	7,1	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9
Timlön, konjunkturlönestatistiken	2,5	2,7	3,1	3,2	3,3	3,3	3,8	3,8	3,8	3,8
Konsumentpris KPIF	2,1	1,7	1,8	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Skatteunderlag, reall	1,1	1,4	0,4	0,3	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Skatteunderlag, nominellt	3,7	3,2	2,5	3,2	3,9	3,7	3,8	3,8	3,8	3,8
KPI	2,0	1,8	1,9	2,1	2,5	2,6	2,5	2,4	2,4	2,0

Kostnadsutveckling

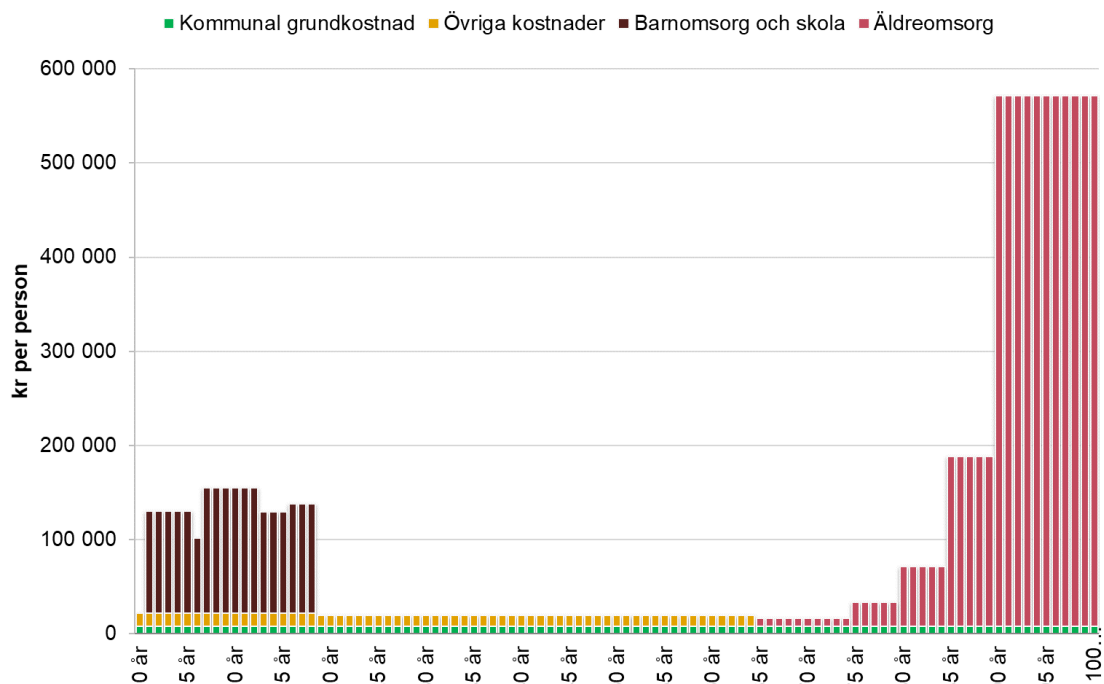
Kostnadsutvecklingen utgår från de individuella tjänsternas prislappar i den aktuella kommunen enligt offentligt tillgänglig statistik från exempelvis SCB, Skolverket och Socialstyrelsen – exempelvis kostnad per barn inom kommunal/enskild förskola. Även offentlig statistik avseende fördelningen mellan kommunal och enskild utförare och prislappar för dito beaktas. Vidare gör vi antagande om frekvens, det vill säga hur stor andel av den relevanta målgruppen som tar del av tjänsterna – exempelvis inskrivningsgraden inom förskola. Befolkningsprognosen ligger till grund för kostnadsutvecklingen inom den relevanta målgruppen. Således är det viktigt att befolkningsprognosen är rimlig och väl förankrad i organisationen. Prognosen för framtiden beror på den långsiktiga trenden avseende frekvens och andel i kommunal/enskild regi samt volymutveckling inom målgruppen. För att beräkna framtida kostnadsutveckling tillämpas uppskrivning av verksamhetsområdenas pris- och löneökning enligt SKR:s antaganden. Fördelningen utgår från faktisk pris- och löneandel inom respektive verksamhetsområde. De verksamheter som har individuella tjänster – exempelvis kommunstyrelseförvaltningens verksamhet samt kultur och fritid – skrivs upp i enlighet med fördelningen mellan lönekostnader och övriga kostnader.

Utöver verksamhetens kostnader bör centrala poster så som pensionskostnader och kapitaltjänstkostnader beaktas. Pensionskostnader utgår från kommunens pensionsprognos och kapitaltjänstkostnader utgår från investerings- samt avskrivningsplan (se rubrik *Investeringar*).

Volymutveckling

Grunden för både kostnads- och intäktsmodellen utgår från befolkningsförändringar inom de olika målgrupperna. I intäktsmodellen påverkar befolkningsförändringar skatteunderlaget, inkomstutjämnningen, kostnadsutjämnningen och LSS-utjämnningen. Även intäkter från verksamheten så som brukaravgifter och maxtaxa påverkas av befolkningsförändringar.

Kostnadsutvecklingen styrs i hög grad av hur många inom kommunalekonomiskt kostsamma grupper som bor i kommunen. Nedan redovisas kostnaderna per åldersgrupp i Österåkers kommun enligt Räkenskapssammandraget år 2018:

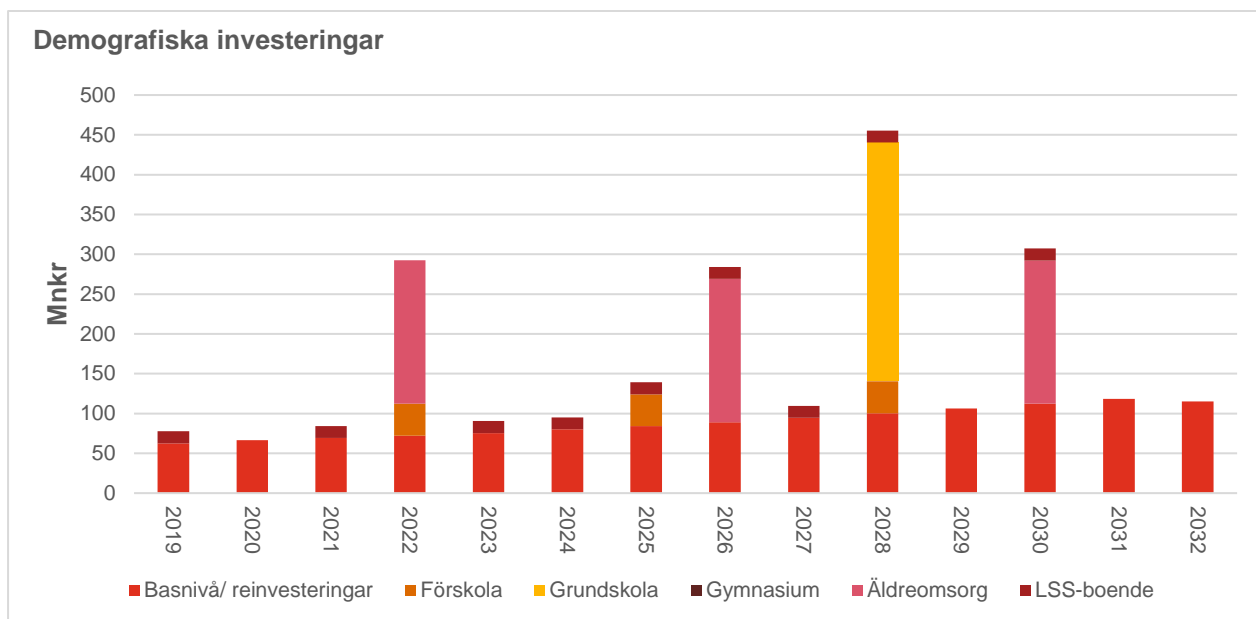


För att elaborera med modellens utfall brukar vi förorda att en känslighetsanalys genomförs utifrån förändrad befolkningsprognos – både på total nivå och i de olika målgrupperna. Enligt Österåkers befolkningsprognos per december 2019 beräknas antalet invånare öka från 44 831 år 2018 till 61 008 år 2030 – motsvarande 36 procent.

Investeringar

Gällande investeringar är det vanligt att kommunens långsiktiga investeringsplan läggs in i modellen och kapitaltjänstkostnader samt avskrivningar påverkar bruttokostnaderna utifrån tilltänkt finansieringsupplägg och avskrivningsplan. Österåkers kommun saknar långsiktig investeringsplan. År 2018 uppgick kommunens nettoinvesteringar till 104,6 miljoner kronor.

I det fall långsiktig investeringsplan saknas kan en investeringsworkshop hållas tillsammans med samtliga förvaltningschefer inom kommunen. Detta syftar till att lägga fram en plan för större investeringar som avses genomföras under planperioden (vanligtvis fram till befolkningsprognosens slut). Parallellt med detta beräknas kommunens demografiskt motiverade investeringar, det vill säga vilka investeringar som befolkningsprognosen föranleder. Utöver verksamhetsfastigheter beräknas en basnivå för reinvesteringar som utgår från befintliga/prognosticerade avskrivningar plus 1 procent av anläggningstillgångarna. En basnivå för reinvesteringar syftar till att bevara den tekniska och ekonomiska livslängden i befintliga investeringar genom exempelvis planerade underhållsinsatser. Enligt befolkningsprognosen som vi tagit del av per december 2019 motiverar befolkningsutvecklingen följande investeringar:



Sammantaget föranleder den demografiska utvecklingen enligt befolkningsutvecklingen att följande investeringar genomförs mellan 2019–2032:

- 3 förskolor
- 1 grundskola
- 3 särskilda boenden
- 9 LSS-boenden

Den genomsnittliga investeringsnivån per år uppgår till 167 miljoner kronor. Nyinvesteringarna avser endast kärnverksamhetens demografiskt motiverade investeringar – frivillig verksamhet så som nybyggnation av kultur- och fritidsanläggningar är exkluderade.

I appendix redovisas förutsättningarna för dessa investeringar.

lakttagelser

I LEP genomförs en framskrivning av bruttokostnaderna inom respektive verksamhetsområde och på total nivå fram till år 2026. I sammanfattningen av dokumentet anges att följande förutsättningar gäller för modellen:

- Att uppräkningsfaktorer som baseras på tillväxt håller sig inom nuvarande prognos
- Att efterfrågan av kommunens tjänster i form av pedagogisk verksamhet, socialtjänst samt vård och omsorg inte förändras mer i förhållande till befolkningsutvecklingen
- Att de årliga överskotten kan användas för finansiering av investeringar som överstiger avskrivningskostnader samt värdesäkring av kommunens eget kapital
- Att statsbidrag via utjämningsystemet inte har indexuppräknats
- Flyktingverksamhet beräknas som resultatnet

- Att nämnderna håller sig inom budgetramar
- Att löneutrymmet ej överstiger 3,2 procent (inkl. löneglidning)
- Att övriga kostnader ej överstiger 2 procent
- Att effektiviseringskrav på 0,6-1,0 procent av kommunens omsättning genomförs

Vidare behandlas att Österåker har anmält intresse för deltagande i Sverigeförhandlingen genom att visa på en bostadsnytta av en utbyggd Roslagsbana till Stockholm City. Perioden avser 2018–2035. Bedömningen är att 7 000 bostäder ska tillkomma kring stationen i Åkersberga, Åkers-Runö, Täljö och Rydbo. 2 000 av de 7 000 bostäderna beräknas tillkomma vid en utbyggnad av Roslagsbanan.

Förutom kostnader för volymökningar har hänsyn tagits till indexuppräkningsför personalkostnader (3,0 procent), lokalkostnader (1,5 procent), köp av verksamhet (2,0 procent) samt övriga kostnader (2,0 procent).

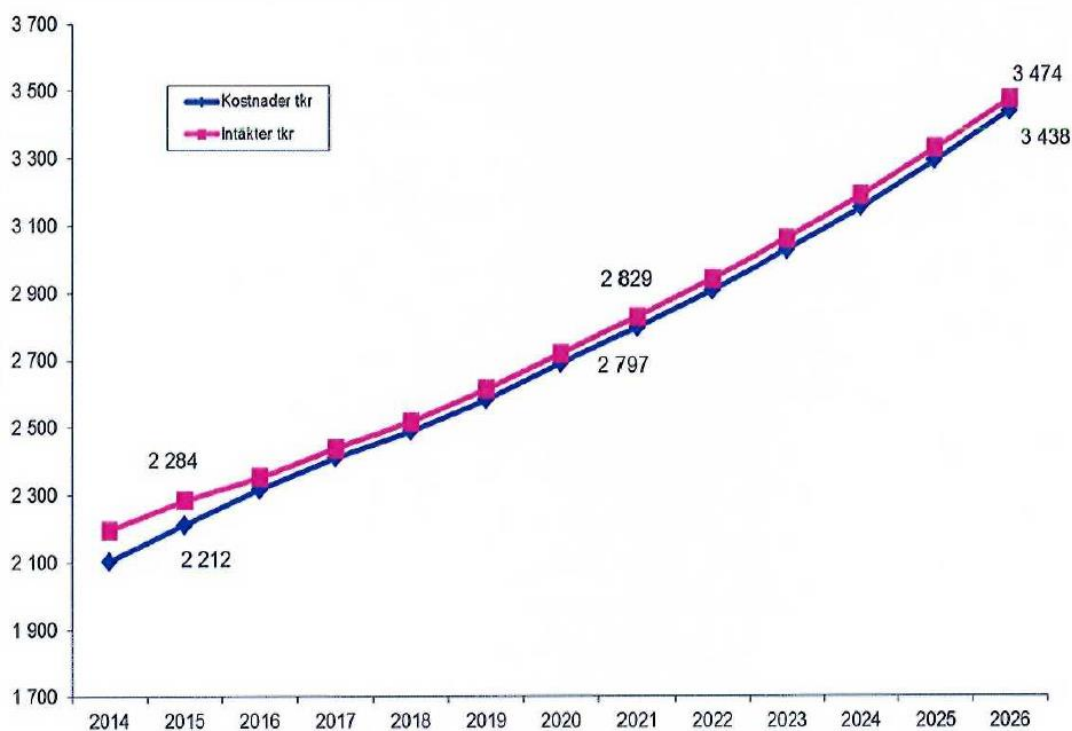
Pensionskostnaden prognosticeras öka från 94 miljoner kronor år 2015 till 107 miljoner kronor år 2026 samtidigt pensionsskulden minskar från 750 miljoner kronor till 530 miljoner kronor.

Investeringarna uppgår till i genomsnitt till 129 miljoner kronor per år för perioden. Merparten av investeringarna avser samhällsbyggnadsförvaltningen. En del investeringar i trafikanläggningar och beläggningar uppges vara aktuella och det finns även behov av lekplatser, gång- och cykelvägar, naturområden, bryggor och belysning. Någon mer detaljerad investeringsplan har vi inte tagit del av inom ramen för uppdraget.

I LEP analyseras även verksamheternas kostnadsökning för perioden per verksamhet utifrån volym- och prisförändringar. Exempelvis beräknas pedagogisk verksamhet öka kostnaderna med 572 miljoner kronor fram till 2026, varav 366 miljoner kronor avser indexuppräkningsförändring och 206 miljoner kronor avser volymförändring.

Enligt LEP utgör skatteintäkter 80 procent av kommunens totala intäkter. Skatteprognosen är i löpande priser och baseras på kommunens skatteunderlagsprognos för riket, kommunalekonomisk utjämning, skattesatsen 2016 (18,17 procent) samt kommunens egen befolkningsprognos. Uppräkningsfaktorerna har beräknat att konjunkturläge utvecklas enligt SKL:s bedömning. Nämndernas intäkter från taxor, avgifter och försäljningar uppräknas med 2 procent årligen.

Utifrån ovanstående antaganden redovisas följande intäcks- och kostnadsutveckling för kommunen:



Sammantaget beräknas kommunen bedriva verksamheten med överskott under hela planperioden. Intäkterna beräknas öka med 4,3 procent årligen samtidigt som nettokostnaderna ökar med 4,2 procent. Resultatet överstiger 1 procent av skatter, kommunalekonomisk utjämning och bidrag.

I LEP finns även en tabell som åskådliggör hur förändring av vissa parametrar påverkar kommunens resultat:

Exempel	Förändring mnr
Ändrad utdebitering, 1 kr	102
Skatteunderlagsförändring, 1 %	19
Nettokostnadsförändring, 1 %	20
Löne- och prisförändring, 1 %	19
En miljard i statlig satsning på kommunerna	6
Inflation, 1 %	6
10 heltidstjänster	4–5

Det beskrivs även i löptext att utvecklingen inom flyktingverksamheten är väsentlig för framtida intäkter och kostnader. Även kopplingen mellan bostadsbyggande och skattekraften omnämns, och enligt den senaste prognosen byggs 100 fler bostäder än antagandena som ligger till grund för LEP. Detta förväntas dock inte påverka resultatet eftersom kostnader och intäkter är i linje med underliggande material.

Bedömning

Kontrollfrågorna bedöms som delvis uppfyllda.

Vi konstaterar att LEP i grunden bygger på samma antaganden som vi tillämpar vid uppbyggnad av en långsiktig finansiell analys. Däremot finns vissa förbättringsområden som vi rekommenderar att kommunstyrelsen ser över. Följande huvudsakliga utvecklingsområden har identifierats vid genomgången:

- LEP:en förutsätter att en effektivisering om 0,6–1 procent per år genomförs vilket balanserar intäkterna ock kostnaderna och ger ett positivt resultat hela perioden.

För att tydliggöra när och hur stor effektivisering som krävs förordar PwC att effektiviseringen istället läggs utanför kalkylen och på så vis tydliggör när effektiviseringsbehovet uppstår.

- Indexuppräknningen av kostnader. Utvecklingen av kommunens kostnader antas vara statisk över tid medan intäktsuppräknningen följer SKR:s konjunkturtaganden per år. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att överväga att utgå från SKR:s uppräknning även för kostnader.
- För närvarande finns ingen detaljerad långsiktig investeringsplan som ligger till grund för LEP. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att i samråd med facknämnderna tar fram en långsiktig investeringsplan med adekvata avskrivningstider. På så sätt återges en mer korrekt bild av det framtida kostnadsläget. Vi ser att befolkningstillväxten enligt nuvarande prognos är hög, varför framtida investeringar i verksamhetslokaler kommer vara nödvändiga (alternativt om verksamheten läggs ut på entreprenad och renderar högre driftskostnader). Enligt vår bedömning kommer kommunen vara i behov av nyinvesteringar i 3 förskolor, 1 grundskola, 3 särskilda boende och 9 LSS-boenden fram till år 2030. Investeringsnivån utifrån demografin kommer enligt våra beräkningar uppgå till 167 miljoner kronor per år. Detta exkluderar nyinvesteringar i frivillig verksamhet.

Vidare bedömer vi att alternativ och handlingsberedskap i planerna delvis återfinns. Vi anser att känslighetsanalysen inom LEP kan utvecklas. För närvarande återges resultatförändring utifrån förändrad utdebitering, skatteunderlag, nettokostnad, personalkostnad och pris, statliga satsningar, inflation samt antal medarbetare. Vår uppfattning är att den mest relevanta parametern för att bedöma den långsiktiga ekonomin i Österåkers kommun är befolkningsutvecklingen – både på total nivå och fördelningen mellan kommunalekonomiskt kostsamma grupper så som barn och unga samt äldre. Nuvarande befolkningsprognos antar att befolkningen ökar med 36 procent mellan 2018 och 2030. Om detta inträffar kommer det resultera i ett högt kostnadstryck på verksamheterna. Vi ser dock en överhängande risk för att prognosen ej kommer stämma överens med det faktiska utfallet. Därför är det viktigt att kommunen kontinuerligt följer vilka befolkningsgrupper som de facto flyttar till Österåker. Annars är risken att kommunen planerar för fel verksamhetstyper. För att begränsa denna risk föreslår vi att kommunstyrelsen vidtar följande två åtgärder:

- Elaborera med olika befolkningsscenarion i modellen – både den totala nivån och fördelning mellan åldersgrupper
- Uppdatera modellen som ligger till grund för LEP med kortare intervall allteftersom omvärldsfaktorer förändras.

Samverkan

Kontrollfråga:

- Är planeringsprocessen utformad så att förankring och delaktighet uppnås?

lakttagelser

Vi har inom ramen för granskningen inte kunnat ta del av någon utformad eller dokumenterad arbetsprocess för förankring och/eller delaktighet i planeringsarbetet för den långsiktiga ekonomiska planeringen. Processen och arbetet tas från och med 2020 över av den nyanställda ekonomichefen.

Vid intervjuerna framkommer att förvaltningschef har fört samtal med centrala ekonomifunktioner i arbetet med kommunens planeringsarbete, samt på olika sätt sammanställt underlag till arbetet med den långsiktiga ekonomiska planeringen. Det råder dock delade meningar gällande hur detta förarbete och det framtagna underlaget tagits om hand. Det har i intervjuer framkommit en bild av att det redan funnits en bestämd uppfattning angående det ekonomiska läget från de centrala ekonomifunktionerna, vilket lett till att flertalet av de intervjuade inte har upplevt delaktighet.

Bedömning

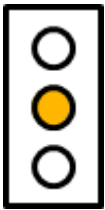
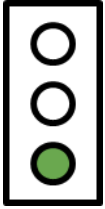
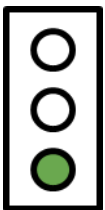
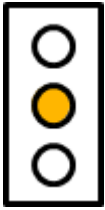
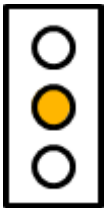
Kontrollfrågan bedöms som ej uppfylld.

Vår bedömning är att planeringsprocessen i sin granskade form inte har varit utformad så att förankring och delaktighet uppnåtts hos kommunens förvaltningar och nämnder.

Revisionell bedömning och rekommendationer

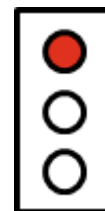
Syftet med granskningen är att bedöma huruvida kommunstyrelsen har en ekonomisk planering som ger förutsättningar för att upprätthålla god ekonomisk hushållning på lång sikt. Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsen delvis har en ekonomisk planering som ger förutsättningar för att upprätthålla god ekonomisk hushållning på lång sikt. Motivering och kommentar till respektive kontrollfråga framgår löpande i rapporten under respektive avsnitt.

Bedömning av kontrollfrågor

Kontrollfråga	Bedömning	
Finns planer och kalkyler som sträcker sig längre fram än de krav på planeringshorisont som kommunallagen föreskriver?	Delvis uppfylld	
Är kommunens planer och strategier för god ekonomisk hushållning tydliga, relevanta och riskbedömda?	Uppfylld	
Finns tydliga och väl underbyggda finansiella mål på kort och lång sikt?	Uppfylld	
Grundar sig den ekonomiska flerårsplaneringen på väl underbyggda ekonomiska analyser och framtidsbedömningar/omvärldsanalyser?	Delvis uppfylld	
Finns alternativ och handlingsberedskap inbyggda i planerna?	Delvis uppfylld	

Är planeringsprocessen utformad så att förankring och delaktighet uppnås?

Ej uppfyllt



Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Uppdatera modellen som ligger till grund för LEP med kortare intervall allteftersom omvärldsfaktorer förändras.
- Tillse att de facknämnder som karaktäriseras av individuella tjänster tar fram långsiktiga ekonomiska prognoser både vad gäller investeringar och volymer. Utifrån nämndernas ekonomiska planer kan sedan en långsiktig investeringsplan utarbetas.
- Överväg att utgå från SKR:s uppräkningsmodell för kostnader i LEP. För närvarande indexeras intäkterna enligt SKR:s modell, men kostnadsutvecklingen är statisk.
- I samråd med facknämnderna ta fram en långsiktig investeringsplan med adekvata avskrivningstider. På så sätt återges en mer korrekt bild av det framtida kostnadsläget.
- Elaborera med olika befolkningsscenarion i modellen – både den totala nivån och fördelning mellan åldersgrupper.

2020-09-24

Henrik Fagerlind

Uppdragsledare

Anders Hägg

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Österåkers kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan daterad 2019-05-16. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Appendix

Förutsättningar för demografiskt motiverade investeringar:

Förskola

Antal barn per förskola: 100

Pris per plats: 400 tkr

Typkostnad per förskola: 40 mnkr

Yta per barn: 10 kvm

Yta per förskola: 1 000 kvm

Kostnad per kvm: 40 tkr

Grundskola (F-9)

Antal paralleller: 3

Antal elever per enhet: 750

Kostnad per plats: 400 tkr

Typkostnad per enhet: 300 mnkr

Yta per elev: 15 kvm

Yta per enhet: 11 250 kvm

Kostnad per kvadrat: 27 tkr

Gymnasieskola

Antal program: 12

Antal elever per enhet: 900

Kostnad per plats: 500 tkr

Typkostnad per enhet: 450 mnkr

Yta per elev: 12 kvm

Yta per enhet: 10 800 kvm

Kostnad per kvadrat: 42 tkr

Särskilt boende

Antal våningar: 2

Antal brukare per enhet: 90

Kostnad per plats: 2 000 tkr

Typkostnad per enhet: 180 mnkr

Yta per brukare: 40 kvm

Yta per enhet: 3 600 kvm

Kostnad per kvadrat: 50 tkr

LSS-boende

Antal boende per enhet: 6

Kostnad per plats: 2 500 tkr

Typkostnad: 15 mnkr

Yta: 300 kvm

Kostnad per kvadrat: 50 tkr