

# Revisionsrapport

## *Uppföljning: långsiktig ekonomisk planering*

### Tierps kommun

Joanna Hägg  
Tilda Lindell

Augusti 2014

# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Sammanfattande bedömning .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>2</b>
2.1.	Granskningsbakgrund .....	2
2.2.	Revisionsfråga .....	2
2.3.	Kommunstyrelsen yttrande och svar .....	3
2.4.	Metod och avgränsning .....	3
<b>3.</b>	<b>Granskningsresultat .....</b>	<b>4</b>
3.1.	Bygger den ekonomiska flerårsplaneringen på omvärldsanalyser i syfte att skapa väl underbyggda bedömningar och analyser? .....	4
3.1.1.	Iakttagelser .....	4
3.1.2.	Bedömning.....	5
3.2.	Finns tydliga finansiella mål på kort och lång sikt i syfte att nå och upprätthålla en god ekonomisk hushållning? .....	6
3.2.1.	Iakttagelser .....	6
3.2.2.	Bedömning.....	6
3.3.	Övrigt: finns riskanalyser och tillräcklig framförhållning? .....	7
3.3.1.	Iakttagelser .....	7
3.3.2.	Bedömningar .....	7

# 1. *Sammanfattande bedömning*

PwC har på uppdrag av Tierps kommuns förtroendevalda revisorer följt upp en tidigare granskning avseende långsiktig ekonomisk planering. Den tidigare granskningen gjordes 2005 och visade på ett antal utvecklingsområden. Kommunstyrelsen svarade på granskningen i ett yttrande daterat 2006-06-07.

Syftet med denna uppföljning är att redogöra för vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av den tidigare granskningen. I granskningen har även en översiktlig bedömning gjorts av kommunens arbete med långsiktig ekonomisk planering.

Uppföljningen visar att ett antal förbättringar har gjorts men att det fortfarande saknas viss skriftlig dokumentation. Planeringshorisonten är också idag treårig i första hand. Därmed är det svårt att få en bred överblick av de långsiktiga ekonomiska och finansiella förutsättningarna samt vilka utmaningar detta för med sig på kommunövergripande nivå.

Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Det saknas en omvärldsanalys i budget- och flerårsplan. Dock diskuteras omvärld och förändringar i omvärlden i samband med konferenser och möten i budgetprocessen.
- En långsiktig befolkningsprognos finns i kommunen. Prognosen har legat till grund för en boendeplan för äldre 2014-2035 samt redogörs också för i kommunens bostadsförsörjningsprogram. Vi kan inte se befolkningsprognosen används för kalkyler på längre sikt inom skolan.
- Kommunen har vidtagit de åtgärder avseende de finansiella målen som rekommenderades i den tidigare granskningen, det vill säga att målen redovisas i årsredovisningen. Målen framgår också av budget- och flerårsplan.
- Den ekonomiska planeringen är i första hand treårig. De två planåren är främst är en matematisk framräkning av budgetåret.
- Det saknas känslighetsanalyser och alternativa scenarion på längre sikt. Avsaknaden av känslighetsanalyser och alternativa scenarior anser vi försvårar för förtroendevalda och andra intresserade att göra en bedömning av kommunens samlade risk- och osäkerhetsfaktorer.

## 2. Inledning

### 2.1. Granskningsbakgrund

En viktig förutsättning för att uppnå och säkerställa en god ekonomisk hushållning är att den ekonomiska flerårsplaneringen bygger på ett relevant underlag, att mål och strategier är tydliga samt att det finns en tillräcklig långsiktighet. Den ekonomiska planeringen bör därför, som utgångspunkt, ha följande kännetecken.

- Framtidsbedömningar i form av omvärldsanalys som ger underlag för väl underbyggda bedömningar och analyser.
- Tydliga finansiella mål, på kort och på lång sikt, i syfte att skapa och upprätthålla en god ekonomisk hushållning.
- Riskanalyser och alternativa strategier för att skapa handlingsberedskap.
- En tillräckligt lång framförhållning i planeringen och kalkyler, beräkningar och/eller scenarier på lång sikt.

År 2005 genomfördes en granskning av kommunens långsiktiga planering, i vilken det konstaterades att det fanns förutsättningar för att utveckla formerna för en långsiktig planering:

”I kommunen förefaller det finnas en, i hög grad, utvecklad och fungerande muntlig dialog avseende styrning etc. En generell bedömning är att dokumentationen kan utvecklas och förbättras betydligt. En väl utvecklad dokumentation och därmed ett bra beslutsunderlag är en viktig förutsättning i en demokratiskt styrd organisation. Ambitionen bör vara att skapa en hög grad av transparens i beslutsunderlagen. Syftet är att samtliga förtroendevalda ska kunna fatta beslut på grundade på ett bra underlag. Beslutsunderlagets kvalitet är också väsentligt ur ett medborgarperspektiv.

Erfarenheten säger att det är en mer komplicerad process att skapa kvalitet i den muntliga dialogen än att hitta en ändamålsenlig form för dokumentation av beslutsunderlag och båda ingredienserna är viktiga. Av detta skäl är bedömningen att Tierps kommuns utgångsläge är gott beträffande förutsättningarna för att utveckla formerna för en långsiktig planering.”

Denna granskning syftar till att följa upp granskningen som gjordes 2005.

### 2.2. Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att följa upp och identifiera vilka åtgärder som har vidtagits utifrån rekommendationerna i den tidigare granskningen. Revisionsfrågan som ska besvaras är:

Vilka åtgärder har kommunen vidtagit i syfte att förbättra sitt arbete med och dokumentation av långsiktig ekonomisk planering?

### **2.3. Kommunstyrelsen yttrande och svar**

Kommunens revisorer översände granskningen till Kommunstyrelsen 2006-01-16, med önskan om svar senast 2006-03-31.

Kommunstyrelsen svarade revisorerna i ett yttrande daterat 2006-06-07 att synpunkterna är välgrundade och att ambitionen är att efterleva rekommendationerna. Detta innebär att:

- En omvärldsanalys med slutsatser och konsekvenser för kommunen fortsättningsvis ska dokumenteras och ingå i budgetdokumentet.
- En översyn av kommunens system för demografisk information pågår för att på sikt få bättre samordning mellan olika verksamheter.
- Måluppfyllelsen för de finansiella målen har 2005 redovisats i årsredovisningen och ska göra det även fortsättningsvis.

### **2.4. Metod och avgränsning**

Granskningen är översiktlig och avgränsas till att omfatta kommunens ekonomiska flerårsplanering för vilken kommunstyrelsen har det samlade ansvaret. Granskningen tar sin utgångspunkt i de rekommendationer som lämnades i den tidigare granskningen och de svar som kommunstyrelsen lämnade baserat på detta.

Granskningen har genomförts genom intervjuer med representanter för kommunledningen samt inläsning och bedömning av relevanta dokument.

Rapporten har sakgranskats.

### 3. Granskningsresultat

Utifrån de sex kontrollfrågor som låg till grund för den tidigare granskningen 2005, redovisas nedan uppföljningens iakttagelser för de två frågor för vilka rekommendationer lämnades. Åtgärder till följd av rekommendationer som lämnades i den tidigare granskningen redogörs för under motsvarande fråga. En bedömning av huruvida åtgärderna är tillräckliga tillsammans med en generell bedömning på området avseende nuläget görs.

Därtill sammanställs under 3.3 övriga iakttagelser som berör kommunens långsiktighet i den ekonomiska planeringen.

#### 3.1. *Bygger den ekonomiska flerårsplaneringen på omvärldsanalyser i syfte att skapa väl underbyggda bedömningar och analyser?*

Utifrån synpunkter i den tidigare granskningen föreslog kommunstyrelsen följande åtgärder: a) en omvärldsanalys med slutsatser och konsekvenser för kommunen fortsättningsvis ska dokumenteras och ingå i budgetdokumentet, samt b) en översyn av kommunens system för demografisk information pågår för att på sikt få bättre samordning mellan olika verksamheter. Nedan redovisas nuläget.

##### 3.1.1. *Iakttagelser*

Omvärldsanalyser görs i anslutning till budgetprocessen, enligt ekonomichefen, i samband med ett så kallat uppstartsmöte. Varken i Budget 2014-2016 eller i budgetbasen 2015-2017 finns dock en dokumenterad omvärldsanalys. Vid uppstartsmötet deltar kommunstyrelsen, beredningsordföranden, gruppledare, revisorerna, blockchefer och fackliga företrädare för att i seminarieform diskutera bland annat det preliminära bokslutet, andra strategiska frågor, omvärldsanalys och mål. PwC har tagit del av dokumentation från sådana möten från 2012 samt av budgetprocessens tidplan. Underlaget används för diskussion. Inga kalkyler utifrån omvärldsanalysen upprättas och dokumenteras vad vi kan se i granskningen.

Under respektive verksamhetsavsnitt i budgetdokumentet finns en kort redogörelse för verksamhetens förutsättningar under budget- och planperioden. Dessa berör i huvudsak interna förändringar men i några fall nämns yttre krav som kan påverka verksamheten. Det kan dock nämnas att exempelvis förskolan anges att ett behov av nya förskolor ”kan tillkomma” redan 2015. Huruvida detta innehåller ett rimligt tidsperspektiv för en plan- och eventuell byggprocess är oklart. Se vidare under kapitel 3.3 för lokalplanering.

I årsredovisningen ingår en omvärldsanalys med utgångspunkt i SKL:s omvärldsanalys och andra undersökningar. Omvärldsanalysen i årsredovisningen behandlar såväl utveckling och trender i riket i stort som för Tierps kommun, men främst ur ett nulägesperspektiv.

Kommunens befolkningsprognos köptes av SCB 2012 och har utblick till 2035. Prognosen är initialt uppdelad på ettårsklasser men dessa används sällan, enligt intervjuerna. Istället illustreras befolkningsutvecklingen vanligen för ålderklasserna 0-6 år, 7-15 år, 16-19 år, 65-79 år samt 80+, eftersom dessa är de åldersgrupper som främst efterfrågar kommunal service. Befolkningsprognosen visar en svag negativ utveckling för förskola, skola och gymnasium, då årskullarna förväntas minska något. Antalet invånare i åldersklassen 65-79 år förväntas dock öka. För verksamheten särskilt boende är åldergruppen 80+ av intresse, och gruppen förväntas öka relativt kraftigt åren kring 2025. Tierps kommun har redan idag en relativt stor andel äldre invånare. Förskole- och skolverksamheterna gör egna antaganden för sina målgrupper utifrån befintliga volymer/årskullar.

Under 2014 har en boendeplan för äldre utarbetats. Boendeplanen avser åren fram till 2035. Boendeplanen antogs av kommunfullmäktige den 10 juni 2014. I boendeplanen står följande att läsa: "Utifrån prognos förväntas det att finnas ett behov av ytterligare vård- och omsorgsplatser, samt mellanboendeformer i Tierps kommun. De förväntade utökade behoven kräver en långsiktigt och god planering genom att en arbetsgrupp med bred kompetens fördjupar sig i frågan."

Befolkningsprognosen bearbetas med kommunens antaganden och justeringar görs årligen. En avstämning görs också kvartalsvis. Den befolkningsprognos som Regionförbundet Uppsala Län gör på regionnivå ses också över. Kommunen har inget mål om befolkningsstillväxt på en viss nivå och befolkningsprognosen beslutas inte politiskt.

Tillsammans utgör befolkningsprognos, och andra underlag såsom skatteunderlagsprognos (vilken justeras utifrån befolkningsprognosen för kommunen) och nyckeltal, det som kallas budgetbas. Nyckeltalen hämtas i särskilda kommunrapporter från kommun- och landstingsdatabasen (Kolada) och berör befolkning, arbetsmarknad och ekonomi, verksamhet i översikt samt hållbar utveckling. Budgetbas är ett grundmaterial inför budgetbeslut. I budgetbasen redogörs för befolkningsutvecklingen i de målgrupper som ovan nämns, samt för gruppen 20-64 år som helhet, men endast för budget- och planperioden.

Enligt kommunens tidplan för budget finns utöver uppstartsmöte såväl budgetkonferenser och budgetberedningar där underlag och förslag diskuteras.

### **3.1.2. Bedömning**

Vi kan inte finna att en omvärldsanalys ingår i budget- och flerårsplan. Dock diskuteras omvärld och förändringar i omvärlden i samband med konferenser och möten i budgetprocessen. Omvärldsanalysen i årsredovisningen är av begränsad karaktär och vi uppfattar den främst vara ett konstaterande för året och att den saknar en långsiktig utblick specifikt för kommunen.

Det finns en befolkningsprognos utöver budget- och planår, och befolkningsutvecklingen på längre sikt illustreras i särskilda dokument. I underlaget till budget – budgetbasen – redovisas befolkningsutvecklingen för budget- och planåren. En boendeplan för äldre baserad på befolkningsprognosen har nyligen antagits av kommunfullmäktige, vilket vi ser som positivt. Boendeplanen ger en bild av det framtida

behovet av vård- och omsorgsplatser utifrån nuvarande situation, men planen tar inte ställning till det faktiska platsbehovet eller var boenden kan byggas. Detta behöver kommunen således följa upp för att kunna planera i god tid. Vi kan inte se att befolkningsprognosen används för kalkyler på längre sikt inom skolområdet.

### **3.2. Finns tydliga finansiella mål på kort och lång sikt i syfte att nå och upprätthålla en god ekonomisk hushållning?**

Kommunstyrelsens föreslagna åtgärd: Måluppfyllelsen för de finansiella målen har 2005 redovisats i årsredovisningen och ska göra det även fortsättningsvis.

#### **3.2.1. Iakttagelser**

De finansiella målen som redogörs för i de ekonomiska styrreglerna uppdaterades under 2013 och gäller från och med 1 januari 2014. Aktualiseringen gjordes bland annat på grund av bildandet av ett fastighetsbolag med ansvar för investeringar i kommunala fastigheter.

Resultatmålet har inför 2014 sänkts från 2 procent till 1,5 procent av skatter och bidrag. Resultatmålet syftar dock fortfarande till att konsolidera ekonomin med beaktande av pensionsskulder utveckling, finansiering av framtida investeringar och ett handlingsutrymme för framtida verksamhetsutrymme, enligt intervjuer och styrdokument.

Det andra finansiella målet tydliggör att investeringar i den skattefinansierade verksamheten ska finansieras av avskrivningar och resultat för samma verksamhet.

De finansiella målen med tillhörande resultat för tidigare år redogörs för i budget- och plandokument. I årsredovisningen 2013 konstateras endast att de tidigare finansiella målen upphör att gälla. I årsredovisningen 2012 beskrivs målen liksom den måluppfyllelse som har varit under året.

I budgetdirektiven tydliggörs i riktade mål vad verksamheten ska prioritera.

#### **3.2.2. Bedömning**

Vi bedömer att kommunen har vidtagit de åtgärder avseende de finansiella målen som rekommenderades i den tidigare granskningen, det vill säga att målen redovisas i årsredovisningen. Målen framgår också av budget- och flerårsplan.

I granskningen kan det dock konstateras att resultatmålet har sänkts. Kommunen uppger att de inte står inför stora investeringar, men att de framtida pensionskostnaderna liksom de idag höga kostnaderna inom IFO är utmaningar på längre sikt. Resultatmål är viktiga att se över, särskilt inför perioder med förväntade kostnads- och investeringsökningar.

### 3.3. Övrigt: finns riskanalyser och tillräcklig framförhållning?

#### 3.3.1. Iakttagelser

Den ekonomiska planeringen utgörs av budget- och planår och är således treårig. Det bekräftas i intervjuerna att planåren till stor del fortfarande utgörs av en matematisk framräkning av budget. Osäkerhet beträffande exempelvis lagförändringar och systemförändringar anförs likaså idag som ett argument mot en utökad långsiktighet i planeringen.

Kommunen har en bostadsförsörjningsplan med längre utblick i syfte att ge underlag för den kommande planeringen av nya bostäder (antagen av kommunfullmäktige §43 2013). Planen anger till exempel ett mål om att möjliggöra byggnation av upp till 100 bostäder per år i Tierps kommun.

I kommunen finns en fastighetssamordnare med ansvar för samordning av verksamhetslokaler. Verksamhetslokalerna ligger i kommunens bolag Tierpsbyggen och Tierps kommunbyggen. Kommunen har också en lokalgrupp. Lokalgruppen och fastighetssamordnaren har regelbundna möten som inkluderar representanter från verksamheterna, bolagen och politiken. Vi dessa möten diskuteras och informeras bland annat kring pågående projekt, och verksamhetsförändringar och lokalbehov på längre sikt uppges vara en stående punkt. Överlag uppfattar företrädare för kommunen att de har god kontroll över det framtida fastighetsbehovet och rådande kapacitet och nyttjandegrad efter det att större satsningar på lokaler har gjorts (enligt uppgift med ca 100 miljoner kronor årligen). De faktiska investeringsplanerna är dock treåriga.

Det pågår idag ett arbete med visionsformuleringen, som ska uppdateras. Denna ska ange den långsiktiga inriktningen för kommunen. Utöver detta uppfattas från tjänstemannaled att den politiska efterfrågan på långsiktighet är begränsad och att politiken upplever att en treårig horisont är tillräcklig.

#### 3.3.2. Bedömningar

Det kan i granskningen konstateras att den ekonomiska planeringen främst är treårig, samt att de två planåren främst är en matematisk framräkning av budgetåret. Vi bedömer inte att detta utgör en tillräcklig sikt i den ekonomiska planeringen.

Vi saknar därmed också känslighetsanalyser och alternativa scenarion på längre sikt. En känslighetsanalys innebär en simulering av hur olika (av kommunen bedömda) risker eller osäkerhetsfaktorer kan inverka positivt eller negativt på resultatet. Vid granskningen kan vi konstatera att det inte redovisas några känslighetsanalyser avseende resultatpåverkan, och vi kan inte heller se alternativa scenarion avseende exempelvis befolkningsutveckling, bostadsbyggnad eller risker med kapacitetsbrist. Avsaknaden av känslighetsanalyser och alternativa scenarior anser vi försvårar för förtroendevalda och andra intresserade att göra en bedömning av kommunens samlade risk- och osäkerhetsfaktorer. I syfte att kunna ha en god handlingsberedskap bör alternativa scenarier/känslighetsanalyser följas av en strategi för att hantera eventuella förändringar.

