

Till Kommunfullmäktige i Knivsta kommun

16 januari 2018

## **Revisionsrapport, Granskning av ekonomistyrningen**

I egenskap av förtroendevalda revisorer i Knivsta kommun har vi granskat om Kommunstyrelsen och nämnderna har en tillräcklig framförhållning i sin verksamhetsplanering och om ekonomiska kalkyler har utarbetats i syfte att skapa beredskap för att hantera de finansiella konsekvenserna av investeringar och utbyggnaden av samhällsservicen i övrigt. I granskningen har vi biträtts av sakkunniga från PwC.

Vi bedömer att det finns en långsiktig ekonomisk planering men att den skulle kunna bli mer ändamålsenlig genom att i högre grad sammanställa och redovisa bedömningar och vägval. De finansiella målen och processen kring att prioritera investeringar är också ett utvecklingsområde.

Vi vill särskilt lyfta fram följande områden:

- Det finansiella målet med ett resultat på minst 0,5 procent av skatteintäkter mm bedömer vi vara för lågt och att det inte är förenligt med en god ekonomisk hushållning. Kommunforskning i Västsverige gör bedömningen att en expansiv kommun bör ha ett finansiellt mål mellan 3 och 5 procent. Ett för lågt finansiellt mål medför att ersättnings- och nyinvesteringar till stor del måste lånefinansieras. Det finns en uppenbar risk att kostnaderna förskjuts från nuvarande generation medborgare till kommande generationer.
- Det har i granskningen inte framkommit att det görs någon analys av risker och konsekvenser av att exploateringsprojekt inte blir av. Med perspektivet god ekonomisk hushållning är det problematiskt att budgetera med exploateringsvinster för att finansiera den löpande driften med tanke på att det kan vara osäkra intäkter och att de är av engångskaraktär. Vi bedömer att försiktighetsprincipen bör beaktas och att resultatet i budgeten inte ska vara beroende av exploateringsvinster.
- Vi bedömer att översiktsplanen behöver prissättas, både vad gäller driftskostnader och investeringsutgifter.

I rapporten lämnas även förslag på rekommendationer

Revisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande.  
Yttrande från kommunstyrelsen önskas senast den 31 mars 2017.

För Knivsta kommuns revisorer



Eva Enskär  
Ordförande

Bilaga: Revisionsrapport "Långsiktig finansiell planering" PwC.

# Revisionsrapport

Hans Nyström  
Cecilia Palme

November 2017

## *Långsiktig finansiell planering*

### Knivsta kommun

# ***Innehållsförteckning***

<b>1.</b>	<b>Sammanfattande bedömning och rekommendationer .....</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>5</b>
2.1.	Bakgrund .....	5
2.2.	Syfte och revisionsfråga.....	5
2.3.	Kontrollmål .....	6
2.4.	Revisionsmetod och avgränsning.....	6
<b>3.</b>	<b>Granskningsresultat .....</b>	<b>7</b>
3.1.	Verifiering mot kontrollmål .....	7
<b>4.</b>	<b>Revisionell bedömning.....</b>	<b>15</b>
4.1.	Rekommendationer.....	15
<b>5.</b>	<b>Bilaga 1.....</b>	<b>16</b>
5.1.	Följande dokument har erhållits i arbetet med denna granskning: .....	16

# **1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer**

På uppdrag av Knivsta kommuns förtroendevalda revisorer har PwC granskat om Kommunstyrelsen och nämnderna har en tillräcklig framförhållning i sin verksamhetsplanering och om ekonomiska kalkyler har utarbetats i syfte att skapa beredskap för att hantera de finansiella konsekvenserna av investeringar och utbyggnaden av samhällsservicen i övrigt.

Revisionsfrågan som ska besvaras inom ramen för granskningen är:

- Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig långsiktig ekonomisk planering?

Vår samlade bedömning är att det finns en långsiktig ekonomisk planering men att den skulle kunna bli mer ändamålsenlig genom att i högre grad sammanställa och redovisa bedömningar och vägval. De finansiella målen och processen kring att prioritera investeringar är också ett utvecklingsområde.

Vår samlade revisionella bedömning grundar sig på bedömningarna i kontrollmålen nedan.

**Kontrollmål 1**– Kommunstyrelsen arbetar med omvärldsanalyser i syfte att öka kunskapen om nuläge och utveckling.

Kontrollmålet är uppfyllt.

Vi gör bedömningen att detta kontrollmål är uppfyllt då kommunen arbetar med omvärldsanalys i syfte att öka kunskapen om nuläge och utveckling. Detta görs dels genom upprättade dokument och en gemensam dag för kommunerna i region Uppsala.

**Kontrollmål 2**– Det finns en övergripande samordning och tydliga prioriteringar av framtida investeringar.

Kontrollmålet är ej uppfyllt.

Vi gör bedömningen att det finns övergripande samordning gällande framtida investeringar. Kommunen har tagit fram processkarta som tydliggör beställarled samt upprättat riktlinjer för investeringsprojekt. Däremot finns ingen tydlig prioriteringsordning gällande investeringar.

**Kontrollmål 3**– Styrelsen och nämnderna gör långsiktiga ekonomiska kalkyler och bedömningar.

Kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Vi gör bedömningen att det görs ekonomiska kalkyler men att det saknas motiverade bedömningar som understödjer det finansiella målet. I dagsläget har Knivsta kommun ett finansiellt mål på 0,5 procent vilket är lågt för en kommun som växer i den snabba takt som Knivsta kommun gör.

Med anledning av att låneskulden i kommunkoncernen förväntas öka bör kommunen överväga att införa ett finansiellt mål för skuldsättningen i kommunkoncernen.

**Kontrollmål 4**– Det finns beredskap för att planerade exploateringsprojekt genomförs i tid och det görs analyser av risker för och konsekvenser av att exploateringsprojekt inte genomförs som planerat.

Kontrollmålet är ej uppfyllt.

Det har i denna granskning inte framkommit att det görs någon analys av risker och konsekvenser av att exploateringsprojekt inte blir av. Detta trots att det skulle ha stora effekter på kommunens resultat då kommunen har valt att budgetera med exploateringsvinster. Det finns en handlingsplan som inkluderar åtgärder inom exploatering men i mindre omfattning för att täcka uteblivna intäkter.

Med perspektivet god ekonomisk hushållning är det problematiskt att budgetera med exploateringsvinster för att finansiera den löpande driften med tanke på att det kan vara osäkra intäkter och att de är av engångskaraktär. Vår bedömning är att försiktighetsprincipen bör beaktas i detta fall och exploateringsvinster ej bör budgeteras.

**Kontrollmål 5**– Det finns ett resursfördelningssystem som beaktar objektiva parametrar som befolkningsstruktur.

Kontrollmålet är uppfyllt.

Vår bedömning är att det sker ett arbete med att ta fram åldersspecifika befolkningsprognoser för verksamheterna som används för att fördela resurserna i samband med budget.

**Kontrollmål 6**– Styrelse och nämnder arbetar för att säkra kompetensförsörjningen exempelvis genom samverkan med andra kommuner eller organisationer.

Kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Vi bedömer att ett arbete kring kompetensförsörjning sker men att det bör uppdateras löpande för att säkerställa att kommunens verksamheter kan möta de ökade behoven.

**Kontrollmål 7**– Riskanalyser görs och det finns alternativa strategier för att skapa handlingsberedskap.

Kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Vi bedömer att det sker riskanalyser och alternativa strategier men att dessa i första hand finns i de kommunala bolagen. För kommunen finns tydliga åtgärdsplaner men det vore önskvärt att även kommunen tar fram alternativa strategier i förväg för att visa på handlingsberedskap.

### **Rekommendationer**

Utifrån våra erfarenheter i granskningen ger vi följande rekommendationer:

- Se över de finansiella målen och inbegrip koncernperspektivet
- Budgetera inte med reavinster från exploateringsverksamheten
- Se över investeringsprocessen med fokus på att få in prioriteringar
- Prissätt översiktsplanen både vad gäller drift och investeringar
- Uppdatera det personalpolitiska programmet oftare

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

En stor utmaning för de flesta kommuner är att hantera den demografiska utvecklingen. För storstadsområdena, inte minst stockholmsregionen utgör också den pågående befolkningsökningen och de bedömningar som görs rörande fortsatt befolkningsökning ytterligare en utmaning.

För de kommuner som ökar sin befolkning handlar det om att matcha ett ökat behov av service och investeringar mot de ekonomiska/finansiella förutsättningarna. Behovet av långsiktighet och framförhållning är stor, d.v.s. hur ser den kommunalekonomiska kalkylen ut på lång sikt, 5-15 år? Utvecklingen utgör också en stor utmaning när det gäller kompetensförsörjningen, såväl numerärt som kvalitativt.

Det har visat sig, bl.a. 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, d.v.s. den kommunalekonomiska kalkylen på lång sikt, dels behov av omprioritering mellan de olika verksamhetsområdena.

Av Mål & Budget 2017 framgår att visionen är att antalet invånare ska öka från ca 17 400 år 2016 till 25 000 år 2025. Investeringsramen för perioden 2017 till 2020 uppgår till 553 mkr. Till detta kommer Kommunfastigheter i Knivsta AB:s investeringar i verksamhetslokaler på ca 600 mkr. En god ekonomisk hushållning förutsätter att investeringarna till viss del finansieras genom resultatmässiga överskott och därmed genom ett positivt kassaflöde från den löpande verksamheten. De årliga resultaten för perioden 2017 -2010 uppgår till ca 5 mkr vilket bedöms vara lågt. I resultatet ingår dessutom exploateringsvinster på 45 – 50 mkr årligen. En förutsättning för att resultaten ska kunna uppnås är att exploateringsprojekten genomförs som planerat och utan tidsmässiga förskjutningar. Revisorerna i Knivsta kommun vill med anledning av detta genomföra en granskning av långsiktiga analyser, kalkyler och långsiktig planering i kommunen.

### **2.2. Syfte och revisionsfråga**

Syftet med granskningen är att bedöma om Kommunstyrelsen och nämnderna har en tillräcklig framförhållning i sin verksamhetsplanering och om ekonomiska kalkyler har utarbetats i syfte att skapa beredskap för att hantera de finansiella konsekvenserna av investeringar och utbyggnaden av samhällsservicen i övrigt.



### **2.2.1. Revisionsfråga**

*Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig långsiktig ekonomisk planering?*

### **2.3. Kontrollmål**

För att besvara revisionsfrågan har följande kontrollmål formulerats:

- Kommunstyrelsen arbetar med omvärldsanalyser i syfte att öka kunskapen om nuläge och utveckling.
- Det finns en övergripande samordning och tydliga prioriteringar av framtida investeringar.
- Styrelsen och nämnderna gör långsiktiga ekonomiska kalkyler och bedömningar.
- Det finns beredskap för att planerade exploateringsprojekt genomförs i tid och det görs analyser av risker för och konsekvenser av att exploateringsprojekt inte genomförs som planerat.
- Det finns ett resursfördelningssystem som beaktar objektiva parametrar som befolkningsstruktur.
- Styrelse och nämnder arbetar för att säkra kompetensförsörjningen exempelvis genom samverkan med andra kommuner eller organisationer.
- Riskanalyser görs och det finns alternativa strategier för att skapa handlingsberedskap.

### **2.4. Revisionsmetod och avgränsning**

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunens samlade ekonomiska flerårsplanering för vilken kommunstyrelsen har det samlade ansvaret.

Granskningen har gjorts genom intervjuer med kommundirektören, kommunens ekonomichef och kommunens samhällsbyggnadschef. I granskningen ingår även dokumentgranskning, se förteckning i bilaga 1.

## **3. Granskningsresultat**

### **3.1. Verifiering mot kontrollmål**

#### **3.1.1. Kontrollmål: Kommunstyrelsen arbetar med omvärldsanalyser i syfte att öka kunskapen om nuläge och utveckling.**

##### **3.1.1.1. Iakttagelser**

Sedan 2016 arbetar Knivsta kommun med omvärldsanalys tillsammans med region Uppsala. Detta görs genom en gemensam dag för kommunledningarna och ledande politiker i syfte att stärka samsynen av nuläget och hur framtiden ser ut för regionen. Den gemensamma omvärldsanalysen ska även bidra till ökad samverkan inom regionen och underlätta utbyte och samarbete i enskilda frågor där utmaningar finns. Enligt uppgift har samverkan stärkts i regionen och ämnen som har återkommit i den gemensamma omvärldsanalysen har varit kompetensförsörjning, kollektivtrafik, bostadsförsörjning och arbetet kring nyanlända. Det regiongemensamma arbetet som denna dag är startskottet för kommunens budgetprocess.

I Knivsta kommun upprättas långsiktiga planeringsdokument under namnet *Framtid i Knivsta*. Framtid i Knivsta är förvaltningarnas gemensamma dokument där de har möjlighet att återge sin bild av hur det ser ut i verksamheterna nu och framåt och där de kan göra egna problemformuleringar. Framtid i Knivsta är också förvaltningarnas inspel till budgetprocessen och består av två dokument; *Framtid i Knivsta – Gemensamma planeringsförutsättningar 2018 och framåt* och *Framtid i Knivsta – Verksamhetsperspektiv 2018 och framåt*. Dessa dokument behandlas på de budgetdagar som kommunen årligen anordnar med målet att "beslutsfattare ska få grundläggande information om helheten för att koppla adekvata mål till verksamheterna och kunna prioritera resurserna".

Dokumentet *Framtid i Knivsta – Verksamhetsperspektiv 2018 och framåt* är uppbyggt av ett antal block som kommunens funktioner är fördelade under. Alla funktioner har sedan redogjort för deras respektive koppling till kommunens vision 2025, vad de ser inom omvärldsbevakningen på respektive område, hur de ser på digitalisering, volymförändringar, behov och vad de ser som stora utmaningar framöver.

##### **3.1.1.2. Bedömning**

Vi gör bedömningen att detta kontrollmål är uppfyllt då kommunen arbetar med omvärldsanalys i syfte att öka kunskapen om nuläge och utveckling. Detta görs dels genom upprättade dokument och en gemensam dag för kommunerna i region Uppsala.

Därav bedöms kontrollmålet som uppfyllt.

### 3.1.2. *Kontrollmål: Det finns övergripande samordning och tydliga prioriteringar av framtida investeringar.*

#### 3.1.2.1. Iakttagelser

Knivsta är en starkt växande kommun, med målet att bli 25 000 invånare år 2025. I Knivsta kommun bor det idag ca 17 700 invånare vilket skulle betyda en ökning av antalet invånare med drygt 40 procent under de närmaste åtta åren. Målet uttrycks i det politiska inriktningsdokumentet *Framtid i Knivsta 2015 – gemensamma planeringsförutsättningar*, som sträcker sig fram till år 2025. Arbetet kring framtida investeringar sker i stor utsträckning utifrån kommunens visionsdokument. I intervjuer framkommer däremot att visionen nästintill är uppfylld, vilket gör att det finns ett behov att ta fram ett nytt visionsdokument. Det finns idag ingen färdig tidplan för detta.

Invånarna i Knivsta kommun är i genomsnitt relativt unga. En tredjedel av invånarna är barn eller ungdomar vilket ställer höga krav på kommunens verksamheter, så som skola, förskola, kulturskola och idrottsanläggningar. Kommunen har lagt över ansvaret för att bygga och finansiera verksamhetslokaler i det kommunala bostadsbolaget. Däremot är det kommunen själva som ska se till att behovet av verksamhetslokaler kan mötas genom att de beställer verksamhetslokaler av det kommunala bolaget. Det finns ett detaljerat schema över hur handläggningsprocessen för investeringsprojekt i kommunen ska ske och en processkarta över handläggningen för verksamhetsbehovet som sker innan handläggningsprocessen för investeringsprojekt. Enligt uppgift efterlevs processkartan som i en förenklad version ska mynna ut i att en planering av verksamhetsbehovet sköts av kommunens lokalförsörjningsansvarige tillsammans med respektive förvaltning. Förslaget som de presenterar beställs sedan formellt av kommunstyrelsen. Av intervjuer har det framkommit att denna process är under tidspress då kommunen växer så mycket att det ständigt behövs byggas nya verksamhetslokaler och framförallt förskolor och skolor. För att undvika för långa perioder av tomhyra (att lokalerna står tomma) blir det istället mycket små marginaler. Det gör att alla förseningar kan få stora konsekvenser för kommunens verksamheter. Det gör i sin tur att kommunstyrelsen i många fall inte har något annat val än att beställa verksamhetslokalerna direkt och gör av den anledningen sällan ändringar i de förslag som kommer från kommunens lokalförsörjningsansvarige och förvaltningen.

Utöver processkarta över investeringar har kommunen upprättat riktlinjer för investeringar som sker i kommunen. Av dem framgår att en uppföljning/analys av investeringsprojektet ska göras, av den som är verksamhetsansvarig eller utsedd projektledare, löpande och månatligt i form av en prognos som ska upprättas och rapporteras till nämndens förvaltningsekonom. Sedan ska nämndens förvaltningsekonom i sin tur rapportera en sammanställd investeringsprognos till respektive nämnd samt till kommunstyrelsen.

Budgeterade investeringsnivåer överstiger det faktiska investeringsutfallet. Enligt de intervjuade personerna har det framgått att de investeringar som kommunen har budgeterat för i många fall inte genomförs. Detta bedömer de beror dels på att många projekt blir försenade av olika anledningar, dels på att det inte finns någon

budget avsatt för driftkostnader som uppstår i samband med de nya investeringarna. Det framgår även av dokumentet *Riktlinjer för investeringar, Knivsta kommun* att beviljade investeringsmedel per automatik inte innebär en ökad driftbudget för ökade kapitaltjänstkostnader och övriga ökade driftkostnader så som ökade personalkostnader, energikostnader etc. Enligt intervjuer är genomförandegraden på investeringar nu ca 50 procent men den bedöms sjunka, eventuellt ner mot 30 procent.

Knivsta kommun är just nu i färd med att ta fram en ny översiktsplan. Den förra är från 2006 vilket har gjort det svårt att ta detaljplaner. Den nya översiktsplanen är ute på utställning nu och ska enligt plan beslutas om innan årets slut. Den nya översiktsplanen sträcker sig till 2035 med utblick till 2050. Den utgår ifrån en beräknad befolkningstillväxt i tre olika scenarion. Enligt uppgift är översiktsplanen väl förankrad i politiken. Av genomförda intervjuer framgår att det är stora investeringar som planläggs, men det finns inget publicerat dokument som tydliggör hur stora investeringar det handlar om.

Idag består en stor del av kommunens utgifter av hyror som de betalar för verksamhetslokalerna. Enligt uppgift har dock inte någon jämförelse mot andra kommuner gjorts för att se om de betalar rimliga hyror för de verksamhetslokaler de hyr.

### 3.1.2.2. Bedömning

Vi gör bedömningen att det finns övergripande samordning gällande framtida investeringar. Kommunen har tagit fram processkarta som tydliggör beställarled samt upprättat riktlinjer för investeringsprojekt. Däremot finns ingen tydlig prioriteringsordning gällande investeringar.

Därav bedöms kontrollmålet som ej uppfyllt.

### 3.1.3. *Kontrollmål: Styrelsen och nämnderna gör långsiktiga ekonomiska kalkyler och bedömningar.*

#### 3.1.3.1. Iakttagelser

Knivsta kommuns eget visionsdokument, planeringsdokument *Framtid i Knivsta* och befolkningsprognos pekar på att Knivsta kommun är inne i en expansiv fas med hög befolkningsökning. I dokumentet *Framtid i Knivsta – gemensamma planeringsförutsättningar 2015 och framåt* presenteras en framåtblickande ekonomisk kalkyl. Beräkningar görs utifrån tre olika räntescenarion fram till år 2025. Dessa beräkningar finns inte med i det uppdaterade dokumentet *Framtid i Knivsta – gemensamma planeringsförutsättningar för 2018 och framåt*.

Enligt nya siffror från SCB var Knivsta den kommun i Sverige som byggde flest antal lägenheter per 1 000 invånare 2016 (avseende påbörjade lägenheter). I en sådan expansiv fas är det av stor vikt att ha långsiktigt hållbara ekonomiska kalkyler samt finansiella mål för god ekonomisk hushållning. Kommuner ska enligt kommunallagen ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen. För ekonomin ska anges

de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Mål och riktlinjer ska uttrycka realism och handlingsberedskap samt att de kontinuerligt ska utvärderas och omprövas.

I Knivsta kommun är det finansiella målet 0,5 procent av finansnetto, skatter och kommunalekonomisk utjämning. Ett vanligt förekommande resultatmål bland Sveriges kommuner är 2 procent. Sveriges kommuner och landsting (SKL) gör bedömningen att det finansiella målet ska utgå ifrån kommunens egna behov men gör rekommendationen att det bör vara mellan 1-5 procent (Mål och budget 2018). Kommunforskning i Västsverige gör bedömningen att en expansiv kommun bör ha ett finansiellt mål mellan 3 och 5 procent. Ingen motivering eller bakomliggande förklaring till varför Knivsta kommun har valt att ha ett finansiellt mål på 0,5 procent har presenterats i intervjuerna. En kommun med stora expansionsplaner bör ha ett högre mål än en förvaltande kommun. Intervjuade personer är eniga om att de anser att det finansiella målet bör höjas för att kommunen ska få större marginaler och handlingsberedskap en rekommendation som politikerna har valt att inte följa.

Soliditeten i kommunen är däremot relativt hög i jämförelse med det genomsnittliga för Sveriges kommuner. Däremot har soliditeten utvecklats negativt/sjunkit, eftersom det egna kapitalet har urholkats över tid till följd av det låga finansiella målet och de stora investeringar som gjorts som är tänkta att bli återbetalda av exploatörer i framtiden. Av dokumentet *Framtid i Knivsta – Gemensamma planeringsförutsättningar 2018 och framåt* framgår dock att dessa tilltänkta intäkter (då större och värdefulla markområden sannolikt avyttras) endast kommer leda till kortsiktiga positiva inverknings på soliditeten på grund av ett ökande behov av stora investeringar av bland annat vatten och avlopp. Det finns inget tak eller mål för hur hög skuldsättningen i kommunen får vara. Ett sådant mål fanns men togs bort år 2010.

Kommunkoncernens soliditet är också den inne i en negativ trend. Eftersom att det är kommunkoncernen som tillhandahåller kommunens verksamhetslokaler kommer det att ske en ökad upplåning i bolagen i takt med att det behöver byggas ett stort antal verksamhetslokaler under en överskådlig framtid. Enligt kommunens egna beräkningar som framgår av *Framtid i Knivsta – Gemensamma planeringsförutsättningar 2018 och framåt* kommer låneskulden kommunkoncernen öka med ca 100 miljoner kronor per år.

### 3.1.3.2. Bedömning

Vi gör bedömningen att det görs ekonomiska kalkyler men att det saknas motiverade bedömningar som understödjer det finansiella målet. I dagsläget har Knivsta kommun ett finansiellt mål på 0,5 procent vilket är lågt för en kommun som växer i den snabba takt som Knivsta kommun gör.

Med anledning av att låneskulden i kommunkoncernen förväntas öka bör kommunen överväga att införa ett finansiellt mål för skuldsättningen i kommunkoncernen.

Därav gör vi bedömningen att detta kontrollmål är delvis uppfyllt.

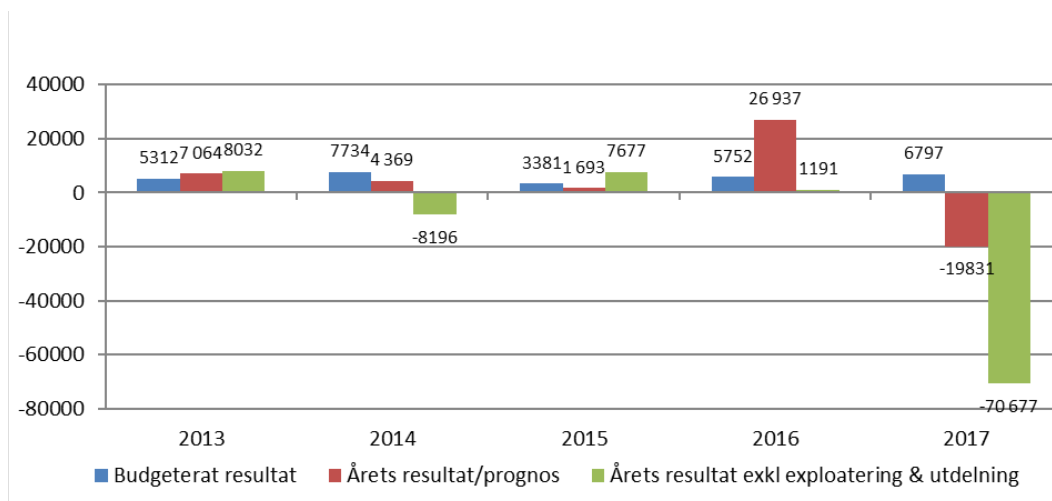
### 3.1.4. *Kontrollmål: Det finns beredskap för att planerade exploateringsprojekt genomförs i tid och det görs analyser av risker för och konsekvenser av att exploateringsprojekt inte genomförs som planerat.*

#### 3.1.4.1. Iakttagelser

Knivsta kommuns bostadsförsörjningsprogram syftar till att vara det huvudsakliga underlaget för vilka bostäder som planeras i kommunen och ska ge en övergripande bild av hur bostadsläget ser ut. Eftersom att Knivsta kommun befinner sig i en expansiv fas och det idag råder bostadsbrist i kommunen är bostadsbyggandet i kommunen en grundförutsättning för att resterande befolkningsprognoser och analyser gjorda utifrån dessa prognoser ska hålla. Av dokumentet framgår också att kommunfullmäktige under denna mandatperiod 2015-2018 inte har antagit några riktlinjer för bostadsförsörjningen. Det gör att bostadsförsörjningsprogrammet utgår ifrån kommunens översiktsplan som antogs 2006 med en fördjupning 2012. En ny översiktsplan är dock i verket och ska enligt uppgift tas av kommunfullmäktige innan årsskiftet.

I Delårsrapporten för 2017 prognostiseras ett negativt resultat på -19,8 miljoner kronor vilket inkluderar utdelningen från kommunens bolag på 21 miljoner kronor. Om exploatering och utdelning exkluderas visar prognosen ett negativt resultat på -70,7 miljoner kronor för året. Detta skiljer sig mycket från det budgeterade resultatet på 6,8 miljoner kronor och föregående års resultat för kommunen, se figur nedan.

Figur 1: Prognostiserat utfall för årsbokslut i Knivsta kommun



Figur 1, Källa: Knivsta kommuns delårsbokslut 2017

Knivsta kommun har valt att budgetera med exploateringsvinster. Det gör att kommunens budget är känslig om det inte sker exploatering i den beräknade takten. Det finns, av kommunen upprättad, en handlingsplan som ska minska kommunen un-

derskott för 2017. Handlingsplanen kommer dock inte att göra att kommunen uppnår balans för helåret 2017.

Byggandet av både kommunens verksamhetslokaler och bostäder i kommunen är som ovan nämnt förlagt till kommunens bolag. I en tidigare granskning gjord av PwC av exploateringsverksamheten i Knivsta kommun går det att läsa att "Den långsiktiga analys som har genomförts är några år gammal, och sedan dess har befolkningen vuxit än mer. En förnyad analys av konsekvenserna för den kommunala driften är lämpligt att genomföra. Kommunen har i budgetplanen för 2017-2020 budgeterat med exploateringsvinster på mellan 41 och 58 mnkr årligen samtidigt som det budgeterade resultatet i genomsnitt uppgår till ca 5 mnkr årligen för motsvarande period. Utan exploateringsvinsterna blir resultatet negativt med 36 och 52 mnkr årligen. Det innebär att nettokostnaderna för kommunens verksamheter, exkl. exploatering, väsentligt överstiger skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning."

#### 3.1.4.2. Bedömning

Det har i denna granskning inte framkommit att det görs någon analys av risker och konsekvenser av att exploateringsprojekt inte blir av. Detta trots att det skulle ha stora effekter på kommunens resultat då kommunen har valt att budgetera med exploateringsvinster. Det finns en handlingsplan som inkluderar åtgärder inom exploatering men i mindre omfattning för att täcka uteblivna intäkter.

Med perspektivet god ekonomisk hushållning är det problematiskt att budgetera med exploateringsvinster för att finansiera den löpande driften med tanke på att det kan vara osäkra intäkter och att de är av engångskaraktär. Vår bedömning är att försiktighetsprincipen bör beaktas i detta fall och exploateringsvinster ej bör budgeteras.

Vi bedömer detta kontrollmål som ej uppfyllt.

#### 3.1.5. *Kontrollmål: Det finns ett resursfördelningssystem som beaktar objektiva parametrar som befolkningsstruktur.*

##### 3.1.5.1. Iakttagelser

Knivsta kommun utför befolkningsprognoser två gånger per år vilket är de prognoser som ligger till grund för många av kommunens investeringsbeslut och resursplanering. Till exempel bygger dokumentet *Mål och budget för 2018* på den befolkningsprognos som genomfördes i december 2016. Den prognos som finns säger att antalet invånare kommer att uppgå till ca 28 500 år 2025, vilket både är ett resultat av nettoinflyttning men också ett positivt födelsetal. Detta förutsätter dock att de tilltänkta bostadsområdena också genomförs eftersom det idag råder bostadsbrist i regionen. De tilltänkta regionerna är Alsike nord, centrala Ängby och Nydal.

Det finns även en befolkningsprognos för de olika ålderskategorierna i dokumentet "Befolkningsprognos och volymbilaga 2018-2025", som ligger till grund för den resursplanering som görs för de olika verksamheterna i samband med budget. Volymbilagan visar utvecklingen från 2012 fram till och med 2025 vilket ska ge en

uppfattning för hur förändringen i befolkningen har skett och förväntas ske. I volymbilagan redovisas förväntade antalet platser på förskola, grundskola, kulturskola, gymnasieskola, boende och gruppboende LSS, äldreomsorg och förändrad efterfrågan av hemtjänst, boendeplatser och färdtjänst. Enligt de tillfrågade används dessa volymeräkningar för de olika verksamheterna tillsammans med föregående budgetar/kostnader och en multiplikator som kan differentieras för de olika verksamheterna för att göra årets budget. Utöver det har politikerna sedan möjlighet att genom ytterligare pengar addera resurser till politiska prioriteringar.

### **3.1.5.2. Bedömning**

Vår bedömning är att det sker ett arbete med att ta fram åldersspecifika befolkningsprognoser för verksamheterna som används för att fördela resurserna i samband med budget.

Därför anser vi detta kontrollmål är uppfyllt.

### **3.1.6. *Kontrollmål: Styrelse och nämnder arbetar för att säkra kompetensförsörjningen exempelvis genom samverkan med andra kommuner eller organisationer.***

#### **3.1.6.1. Iakttagelser**

Enligt de intervjuer som gjorts framgår att kompetensförsörjning är en fråga som diskuteras inom regionsamarbetet.

De intervjuade uppmärksammar att det förutom ett ökat personalbehov i kommunens verksamheter när kommunen växer även finns ett behov av att stärka upp de administrativa delarna av kommunen. Det uppfattas dock inte finnas en lyhördhet hos de politiskt styrande för detta. De ser även att de har färre kvalificerade sökande vilket de tror till stor del beror på att många söker sig till Stockholm där lönerna är högre och utbudet av tjänster är större. Enligt uppgifter finns det eventuellt planer på att Knivsta kommun skulle upphandla några nyckelkompetenser tillsammans med Uppsala kommun.

Det finns ett personalpolitiskt program från 2003 med en revidering 2012 vilket ska ge en samlad bild av kommunens kompetensförsörjningsbehov. Detta har dock inte uppdaterats sedan dess.

#### **3.1.6.2. Bedömning**

Vi bedömer att ett arbete kring kompetensförsörjning sker men att det bör uppdateras löpande för att säkerställa att kommunens verksamheter kan möta de ökade behoven.

Vi bedömer att detta är delvis uppfyllt.



### **3.1.7. Kontrollmål: Det görs riskanalyser och det finns alternativa strategier för att skapa handlingsberedskap?**

#### **3.1.7.1. Iakttagelser**

Det finns ett visst inslag av riskanalys i de befolkningsprognoser som görs och som många av investeringskalkylerna är gjorda utifrån. Befolkningsprognoserna sätts upp i tre scenarion för ett brett spann av befolkningstillväxt. Motsvarande scenarier används inte i de efterföljande investeringsplanerna.

I dokumentet för Mål och Budget 2018 framgår i avsnittet för budgetdisciplin att verksamheternas samlade resultat ska presenteras för nämnden via månatliga ekonomiska prognoser. Om prognoserna visar på ett underskott har de en skyldighet att vidta åtgärder och en handlingsplan ska då upprättas för att kunna hantera den ekonomiska obalansen. Handlingsplanen ska innehålla konkreta åtgärder, analys och konsekvens av åtgärd och beslutas av nämnden. Detta ska även meddelas till kommunstyrelsen och hur arbetet med detta fortlöper. Detta ska ske tills nämndens ekonomi åter är i balans.

Det är de kommunala bolagen som tillhandahåller kommunens verksamhetslokaler. Eftersom att befolkningen ökar och förväntas öka än mer i Knivsta kommun kommer det att finnas ett stort behov av verksamhetslokaler. För att bygga dessa sker en ökad upplåning i bolagen vilket gör att kommunkoncernen blir mycket känslig för förändringar i räntenivåerna. Kommunkoncernen har gjort känslighetsanalyser där de gör beräkningar för hur koncernens intäkter, vinstmarginal, långfristiga skulder och soliditet utvecklar sig utifrån tre olika scenarion. De tre scenarion grundar sig på ett huvudscenario som är enligt marknadens förväntningar på räntan och sedan ett scenario med hög respektive låg ränta fram till 2026. Högräntescenariot görs beräkningarna utifrån att räntan utvecklar sig 1 procent över huvudscenariot och lågräntescenariot utgår ifrån att räntan utvecklar sig 1 procent under huvudscenariot mellan åren 2019-2026. Slutsatsen blir att de på lång sikt kommer att kunna genomföra det som kommunen kommunicerar i sin vision till år 2025. I Mål och budget för 2018 lyfts även risken för ökade kostnader om räntenivåerna skulle gå upp. Dock görs inga beräkningar som visar i vilken omfattning kommunens ekonomi skulle påverkas av höjda räntor.

Däremot görs en prognos på ökade personalkostnader och övrig förbrukning som ligger utöver det ökade kostnadstrycket som kommer till följd av de förväntade volymförändringarna i populationen.

#### **3.1.7.2. Bedömning**

Vi bedömer att det sker riskanalyser och alternativa strategier men att dessa i första hand finns i de kommunala bolagen. För kommunen finns tydliga regler för åtgärdsplaner men det vore önskvärt att även kommunen tar fram alternativa strategier i förväg för att visa på handlingsberedskap.

Vi bedömer detta som delvis uppfyllt.

## **4.      *Revisionell bedömning***

Vår samlade bedömning är att det finns en långsiktig ekonomisk planering men att den skulle kunna bli mer ändamålsenlig genom att i högre grad sammanställa och redovisa bedömningar, risker och vägval. De finansiella målen och processen kring att prioritera investeringar är också ett utvecklingsområde.

Vår samlade revisionella bedömning grundar sig på bedömningarna i kontrollmålen

### **4.1.    *Rekommendationer***

- Se över de finansiella målen och inbegrip koncernperspektivet
- Budgetera inte med reavinster från exploateringsverksamheten
- Se över investeringsprocessen med fokus på att få in prioriteringar
- Prissätt översiktsplanen både vad gäller drift och investeringar
- Uppdatera det personalpolitiska programmet oftare

## **5. Bilaga 1**

### **5.1. Följande dokument har erhållits i arbetet med denna granskning:**

- Mål och Budget 2017 & 2018
- Framtid i Knivsta - Verksamhetsperspektiv 2018 och framåt
- Framtid i Knivsta - Gemensamma planeringsförutsättningar 2018 och framåt
- Lokalförsörjningsplan 2016-2025
- Befolkningsdata och behov kommunal service
- Bostadsförsörjningsprogram för Knivsta kommun 2016-2020
- Årsredovisning 2016
- Befolkningsprognos och volymbilaga 2018-2025
- Förslag till översiktsplan
- Kommunerna i Uppsala län, den finansiella profilen 2012-2016 (Kommunforskning i Västsverige, KFi)
- Finansiell profil, Knivsta kommun 2014-2014 (Kommunforskning i Västsverige, KFi)

#### **Kommunkoncernen**

- Riktlinjer för investeringar, Knivsta kommun 2015
- Finansieringsplan Knivstabostäder
- Finanspolicy Knivstabostäder
- Finanspolicy Kommunfastigheter i Knivsta AB
- Finansrapport Kommunfastigheter för augusti och september 2017
- Finansöversikt september 2017- december 2018
- Presentation av Budgeten 2016
- Scenarioanalys AFAB



***Hans Nyström***

---

*Projektledare*

***Peter Alm***

---

*Uppdragsledare*