

A decorative graphic on the left side of the page. It consists of a large blue triangle pointing right, followed by a series of overlapping triangles in light grey, green, and blue, creating a sense of movement and depth.

Granskning av långsiktig finansiell planering

Rapport

Uppsala kommun

2026-02-13

Antal sidor: 21

1 INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
3	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
3.1	<i>Avgränsning</i>	6
4	Revisionskriterier	6
5	Metod	6
6	Resultat av granskningen	8
6.1	<i>Mål och nyckeltal som stöd för långsiktig finansiell planering</i>	8
6.1.1	Kommunövergripande	8
6.1.2	Bedömning	9
6.2	<i>Prognosarbete befolkningsutveckling</i>	9
6.2.1	Befolkningsprognos	9
6.2.2	Bedömning	12
6.3	<i>Långsiktiga planer för ekonomisk utveckling</i>	13
6.3.1	Långsiktig ekonomisk analys	13
6.3.2	Bedömning	17
6.4	<i>Stöd för prioriteringar i budgetprocessen</i>	17
6.4.1	Bedömning	18
6.5	<i>Långsiktiga investeringsbehov</i>	19
6.5.1	Bedömning	20
7	Samlad bedömning och rekommendationer	21

1 SAMMANFATTNING

Azets Revision & Rådgivning har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens långsiktiga finansiella planering.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att det finns en ändamålsenlig process för en ekonomisk planering kopplat till god ekonomisk hushållning och med hänsyn till demografiska förändringar sett ur ett långsiktigt perspektiv.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen endast delvis har säkerställt att det finns en ändamålsenlig process för en ekonomisk planering kopplat till god ekonomisk hushållning och med hänsyn till demografiska förändringar sett ur ett långsiktigt perspektiv.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.



Revisionsfråga	Bedömning
Finns mål och andra nyckeltal som ger stöd för en långsiktig finansiell planering?	Ja
Finns ett övergripande arbete avseende prognoser för befolkningsutveckling med hänsyn till demografi, ort-/områdesanalyser, samhällsbyggnadsplaner samt utifrån olika scenarier/antaganden?	Endast delvis
Upprättas långsiktiga planer avseende den ekonomiska utvecklingen utifrån olika scenarier/antaganden?	Endast delvis
Finns i budgetprocessen underlag som ger stöd för tilldelning/prioriteringar ur ett längre perspektiv, baserat på bedömningar av befolkningsutveckling och samhällsbyggnadsplaner i övrigt?	I allt väsentligt
Beaktas kommande investerings-, reinvesterings- och lokalförsörjningsbehov i tillräcklig omfattning, som stöd för en långsiktig finansiell planering?	I allt väsentligt

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- säkerställa en politisk förankring av metoder, antaganden, scenariohantering och utfall av analyserna. En fastställd politisk inriktning stärker transparensen, ökar styrbarheten och skapar tydligare ansvarsförhållanden för de strategiska bedömningar som ligger till grund för investerings- och verksamhetsplanering.
- införa en systematisk scenariobaserad analys kopplad till befolkningsprognoserna för att synliggöra osäkerhet och stärka riskmedvetenheten.
- delområdesprognoserna utökas till att omfatta en tioårsperiod, i nivå med lokalförsörjningsplanernas och den kommunövergripande investeringsplaneringens tidshorisont.
- vidareutveckla den långsiktiga ekonomiska analysen genom att inkludera tydligt differentierade scenarier. Detta för att bättre överblicka och bedöma osäkerhet och därmed stärka riskmedvetenheten i den strategiska ekonomiska planeringen.
- eftersträva årlig uppdatering av den långsiktiga ekonomiska analysen och att analysen integreras i budgetprocessen.
- fördjupa bolagens förutsättningar i den långsiktiga finansiella analysen.
- i större utsträckning långsiktigt arbeta med riktade resultatförstärkande åtgärder utifrån respektive verksamhets identifierade effektiviseringspotential och långsiktiga förutsättningar.

2 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens långsiktiga styrning och finansiering av verksamheten med koppling till demografiska förändringar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

Av kommunens mål och budget 2025 framgår riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Det framgår att över tid ska resultaten ligga på överskottsnivåer som säkrar kassaflöden för tillräcklig självfinansiering av reinvesteringar och del av nyinvesteringar för att begränsa behov av nyupplåning. Resultatet ska värdesäkra koncernens samlade tillgångar. Kommunkoncernens soliditet ska öka över tid.

Det framgår vidare att de ekonomiska förutsättningarna framöver bedöms utmanande. Det lyfts fram att en lägre befolkningstillväxt än de senaste åren innebär en svagare utveckling av skatteintäkterna. Samtidigt kvarstår höga och ökande investeringsbehov. Investeringarna rör en rad områden från strategisk samhällsutveckling till reinvesteringsbehov för kommunal service. Kopplat till investeringsplanering på längre sikt lyfts fram att effekterna av vikande befolkningsprognos behöver beaktas.

Vidare framgår att det framöver förväntas ske en befolkningsökning i alla åldrar, men att bara den äldsta åldersgruppen kommer att öka som andel av befolkningen totalt. Demografiska förändringar ställer krav på en effektiv resursfördelning.

Kommunens bolag är kapitalintensiva, vilket ställer krav på en sammanhållen planering. År 2022 genomfördes en granskning av den långsiktiga ekonomiska planeringen. I samband med denna granskning lyftes bland annat fram att tydliggöra koncernperspektivet i den långsiktiga planeringen.

Med beaktande av ovanstående har kommunens revisor beslutat att granska hur kommunstyrelsen arbetar med finansiell planering som sträcker sig över fler år än vad fullmäktiges årsplan omfattar.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att det finns en ändamålsenlig process för en ekonomisk planering kopplat till god ekonomisk hushållning och med hänsyn till demografiska förändringar sett ur ett långsiktigt perspektiv.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Finns mål och andra nyckeltal som ger stöd för en långsiktig finansiell planering?
- Finns ett övergripande arbete avseende prognoser för befolkningsutveckling med hänsyn till demografi, ort-/områdesanalyser, samhällsbyggnadsplaner samt utifrån olika scenarier/antaganden?

- Upprättas långsiktiga planer avseende den ekonomiska utvecklingen utifrån olika scenarier/antaganden?
- Finns i budgetprocessen underlag som ger stöd för tilldelning/prioriteringar ur ett längre perspektiv, baserat på bedömningar av befolkningsutveckling och samhällsbyggnadsplaner i övrigt?
- Beaktas kommande investerings- och reinvesteringsbehov/lokalförsörjningsbehov i tillräcklig omfattning, som stöd för en långsiktig finansiell planering?

3.1 AVGRÄNSNING

Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsens ansvar för kommunens utveckling och ekonomiska ställning ur ett kommunkoncernperspektiv.

4 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 1 §, 6 §, 11 kap 1 §
- Reglemente för kommunstyrelsen
- Kommunfullmäktiges riktlinjer, direktiv och beslut inom området

5 METOD

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med relevanta politiker och tjänstepersoner inom området. Följande funktioner har intervjuats:

- Intervju med kommunledning
 - Kommunstyrelsens presidium
 - Stadsdirektör
 - Ekonomidirektör
 - Ekonomistrateg
 - Finanschef
- Representanter för befolkningsprognos och lokalplanering
 - Bitr. fastighetsdirektör
 - Analyschef
- Representanter inom utbildning
 - Utbildningsdirektör
 - Ekonomichef för utbildningsförvaltningen
 - Fastighetschef för skola, kultur och idrott
 - Grund- och förskolechef
- Ansvariga för långsiktig finansiell analys
- Representanter inom mål och budget
 - Processledare

- Controller
 - Ekonomistrateg
- Representanter inom stadsbyggnad
 - Stadsbyggnadsdirektör
 - Ekonomichef för stadsbyggnadskontoret
 - Portföljstrateg
- Representanter inom vård och omsorg
 - Direktör för vård- och omsorgsförvaltningen
 - Ekonomichef vård- och omsorgsförvaltningen
 - Fastighetschef inom vård- och omsorgsförvaltningen
 - Områdeschef ekonomi

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Rapporten är faktakontrollerad av de intervjuade.

6 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

6.1 MÅL OCH NYCKELTAL SOM STÖD FÖR LÅNGSIKTIG FINANSIELL PLANERING

6.1.1 Kommunövergripande

I kommunallagen framgår det att den budget som fastställs för kalenderåret ska innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år, där budgetåret är periodens första. Av lagen framgår även att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Fullmäktige har även beslutat om en finanspolicy som utgör ett övergripande ramverk för finansverksamheten i Uppsala kommunkoncern.

I samband med beslut om kommunens budget antog även fullmäktige *Riktlinjer för god ekonomisk hushållning samt hantering av resultatreserv och resultatutjämnings reserv*¹. Riktlinjerna beskriver Uppsala kommuns långsiktiga mål för god ekonomisk hushållning och är utgångspunkt för den budget och plan för ekonomi och verksamhet som kommunfullmäktige årligen antar. Av riktlinjen framgår följande mål:

- Ekonomiskt resultat för kommunen
 - *Minst 2 procent av skatter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning*
- Ekonomiskt resultat för kommunkoncernen
 - *Minst 2 procent av verksamhetens intäkter inklusive skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning*
- Soliditet inklusive pensionsåtagande för kommunkoncern
 - *Soliditeten ska över tid ha en stabil nivå omkring 27% eller ökande*
- Övriga indikatorer
 - Utöver dessa centrala finansiella mål följs den finansiella utvecklingen via finansiella indikatorer. Centralt är att följa och analysera låneskuldens utveckling och risker bedöms sett till räntekänslighet och utifrån vad som lånefinansieras. Utifrån aktuella ekonomiska förutsättningar kan ytterligare finansiella mål vid behov lyftas in i ekonomistyrningen.

Av riktlinjen framgår det att generationsprincipen är grundläggande, d.v.s. att varje generation ska bära sina egna kostnader och finansiera den välfärd den nyttjar.

Av fullmäktiges *Mål och budget 2025 med plan för 2026–2027*² framgår det att hela kommunkoncernen behöver ha en välskött ekonomi och utveckla en effektiv förvaltning för att klara kommunens välfärdsuppdrag. En hållbar ekonomi innebär att kostnaderna inte överstiger intäkterna och att kostnaderna inte överförs på kommande generationer. Det framgår att generationsprincipen beaktas genom att den löpande verksamheten inte till någon del lånefinansieras. Den förutsätter även ett framtidsperspektiv som skapar utrymme

¹ Kommunfullmäktige, 2024-11-04 § 231

² Ibid

för kvalitetsförbättringar och nödvändiga investeringar idag som skapar nytta över lång tid framåt.

De långsiktiga målen från riktlinjer för god ekonomisk hushållning återfinns i Mål och budget. I budgeten kommenteras att tidigare års starka resultat tillsammans med tillfälliga stora investeringar ger grund för att planera med något lägre resultat. I budget kommenteras att den finansiella styrningen riktas mot att från år 2027 åter nå resultat minst i nivå med de långsiktiga målen. Soliditeten minskar under perioden med stora investeringar och beräknas med nu kända planeringsförutsättningar åter nå det långsiktiga målet om 27 procent omkring år 2033.

I bilaga till mål och budget visas utfall mellan 2021 och 2023 tillsammans med ytterligare indikatorer som följs upp.

- Låneskuld per invånare
- Nettokostnadsutveckling, avser kommun i förvaltningsform
- Självfinansieringsgrad (%) för kommunkoncernen.

I intervju framkommer det att kommunen tidigare använt sig av låneskuld, nettokostnadsutveckling och självfinansieringsgrad som egna mål, men att nuvarande mål uppges ge en tydligare styrning. Samtidigt betonas att indikatorerna följs aktivt och analyseras inom kommunen.

Nämnderna har som mål att bedriva sin verksamhet inom budgetram och de helägda bolagen har ett resultatkrav. Av Mål och budget för 2026 framgår mål för resultat för de helägda bolagen till 223 mnkr efter finansiella poster. För de två kommande åren är motsvarande siffra 140 mnkr respektive 42 mnkr.

6.1.2 Bedömning

Vår bedömning är att **det finns** mål och andra nyckeltal som ger stöd för en långsiktig finansiell planering

Bedömningen baseras på att det finns mål kopplat till såväl resultat- som balansräkning. Vidare att målen även omfattar kommunkoncernen, samt att det finns en aktiv uppföljning av ytterligare indikatorer kopplat till hur kommunens ekonomi utvecklas.

6.2 PROGNOARBETE BEFOLKNINGSUTVECKLING

6.2.1 Befolkningsprognos

Kommunen tar genom analysenheten årligen fram befolkningsprognoser på kommun- och delområdesnivå. Analysenheten är en del av kommunledningskontoret.

Vi har inom ramen för granskningen erhållit befolkningsprognos 2025–2050³. Av dokumentet framgår det att kommunen genomför en befolkningsprognos gällande hela kommunen som sträcker sig över 26 år, sedan genomförs prognoser på delområdesnivå som omfattar en femårsperiod.

Prognosen på kommunnivå används som underlag för kommunens budget, i resursfördelningen till de pedagogiska verksamheterna och äldreomsorgen samt för beräkningar av skatteunderlag och befolkningsrelaterade effekter för kommunalekonomisk utjämning.

Den används också som underlag för kommunens översiktliga planering. Den indikerar kommunens framtida samhälle utifrån den förväntade folkmängden och dess sammansättning. Av dokumentet framgår att det i delområdesprognoserna är större osäkerhet då det kan exempelvis bli ett relativt stort prognosfel om det visar sig att ett planerat bostadsprojekt ej blir av, blir försenat eller ändrar karaktär från stora till små bostäder.

Delområdesprognosen utgör underlag för lokalförsörjningsplanering, exempelvis för barnomsorg och skola, samt för att ta fram scenarier inom kommunens översiktliga planering, exempelvis för trafiksimuleringar.

I rapporten över befolkningsprognosen framgår att folkmängden i Uppsala kommun förväntas fortsätta öka, men i en lägre takt än tidigare. En årlig genomsnittlig folkökning på 2 300 personer väntas, vilket till och med år 2050 innebär 60 300 fler Uppsalabor, eller en folkmängd om 308 000 personer i kommunen. Befolkningen i kommunen förväntas öka främst för att fler flyttar in än som flyttar ut, vilket står för ungefär 64 procent av ökningen. Resten, cirka 36 procent, beror på att det föds fler än det dör. År 2050 väntas folkmängden ha ökat i alla åldersgrupper, men under årens gång kan folkmängden i åldersgrupper både öka och minska. Ålderssammansättningen väntas till och med år 2050 ändras mot en högre andel 80 år och äldre samt en lägre andel barn 0–18 år. Antalet barn i förskole- och grundskoleålder väntas minska på kort sikt för att sedan på längre sikt åter öka.

I Mål och budget för 2025 återfinns en omvärldsanalys. Enligt dokumentet gör kommunen varje år en omvärldsanalys för att upptäcka händelser och värderingsförändringar som påverkar kommunens verksamhet. Denna knyter an till befolkningsprognos framtagna under år 2024 och beräknades då till 320 000 personer i kommunen år 2050. Det framgår att en långsiktigt hållbar samhällsbyggnad för Uppsalas växande befolkning förutsätter god ekonomisk hushållning, miljömässigt hållbara val och säkrad vatten- och elförsörjning. Befolkningsökningen förväntas ske i alla åldrar, men bara den äldsta åldersgruppen väntas öka som andel av totalbefolkningen. Befolkningsutvecklingen ställer krav på anpassning av den kommunala verksamheten, den byggda miljön och infrastrukturen. Försörjningskvoten förväntas att försämrats, med färre i arbetsför ålder som försörjer de unga och de äldre. För att öka utbudet av arbetskraft behöver fler komma i arbete, fler arbeta i högre åldrar, och

³ Analysenheten, 2025-05-15

deltidsarbetande arbeta fler timmar. I Mål och budget för 2026⁴ har prognosen reviderats ner till 310 000 personer i kommunen år 2050.

Det framgår av översiktsplanen att denna ger beredskap för en tillväxt till minst 340 000 invånare till 2050, samtidigt som kommunens befolkningsprognos nu understiger denna nivå. I planeringsstrategi för Uppsala kommuns översiktsplanering⁵ framgår det att Översiktsplanen ska fortsatt ges tidshorisonten 2050+. Den reviderade översiktsplanen ska utgå från den prognostiserade befolkningsutvecklingen, med beredskap för såväl en lägre som en högre utvecklingstakt. Befolkningsprognosen som ligger till grund är från 2023 som prognostiserar 333 000 invånare 2050.

Det lyfts i budgetdokument och intervjuer att effekterna av den vikande befolkningsprognosen behöver beaktas för framtida planering. Samtidigt ska planeringen säkerställa långsiktig beredskap för ett eventuellt ökat behov av bostäder och arbetsplatser.

I intervju framkommer att arbetet med prognoserna sker parallellt och startar i samband med att SCB⁶ har släppt sin befolkningsprognos. Av intervjuer framgår att analysenheten från förvaltningarna erhållit önskemål om att upprätta delområdesprognoserna på längre sikt; 10 år. Detta önskemål har dock inte tillgodosetts utifrån hur komplext arbetet är och att resultatet av prognosen inte skulle bli ändamålsenligt givet att resultatet skulle levereras på samma detaljerade geografiska nivå.⁷

Den kommunövergripande befolkningsprognosen upptar inte olika scenarier utan arbetas fram utifrån SCB:s rapport, detta då det, enligt intervju, bedöms vara det bäst underbyggda underlaget att tillgå. Prognosantaganden grundar sig i huvudsak från SCB:s framskrivning av befolkningen fördelad på ålder, kön och födelselandsgrupp. Kommunen har anpassat beräkning av folkmängd och folkökning utifrån att på lång sikt följa rikets folkökning enligt SCB:s framskrivning, men på en högre relativ nivå. Detta till följd av att såväl flyttnettot till kommunen som födelsenettot i kommunen antas ligga på högre relativa nivåer än motsvarande nettoster i riket.

I delområdesanalysen tittar analysenheten på nuvarande projektportfölj för samhällsbyggnad. Stadsbyggnadsförvaltningen samordnar arbetet med den gemensamma projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt. I portföljen för samhällsbyggnadsprojekt 2025 framgår att framför allt konjunkturläget har påverkat hur årets balansering av portföljen har sett ut. Vi kan även utläsa i rapporten att balansering tar hänsyn till kommunens befolkningsprognoser

I intervju framkommer att det i tidigare arbetssätt inneburit att politiska ambitioner/visioner och framtida samhällsplaner påverkat befolkningsprognoserna utan tillräcklig värdering och analys kring ett realistiskt genomförande, vilket till delar föranlett en överkapacitet i lokaler.

⁴ Kommunfullmäktige, 2025-11-03 § 315

⁵ Kommunfullmäktige, 2023-11-07 § 195

⁶ Statistiska centralbyrån

⁷ I samband med de intervjuades faktakontroll av granskningen meddelas att delområdesprognoserna från och med 2026 kommer att kompletteras med en utblick för år 6 till 10 som underlag till bland annat lokalförsörjningsplanering.

Samtidigt så framhävs att nu finns en god samförståelse mellan politisk nivå och tjänstepersonnivå i den planering som sker och att denna utgår från de årligen uppdaterade befolkningsprognoserna.

Befolkningsprognoserna används internt i kommunens olika delar där analysenheten i samband med när den publiceras håller ett seminarium om innehållet riktat till verksamheterna. I intervju framkommer det att analyschef och medarbetare har deltagit i flertalet nämnder för att informera. Analysenheten erbjuder stöd till verksamheterna löpande genom året. Det pågår en ständig dialog internt om hur prognoserna kan utvecklas för att tjäna verksamheterna i form av scenariohantering eller omfattning, men samtidigt inte bli oöverskådliga eller en för stor arbetsbelastning för de som utför prognoserna.

I intervjuer framkommer att verksamheterna använder sig av prognoserna i sina lokalförsörjningsplaner. Dessa utformas årligen på en femårshorisont men att man internt tar fram på tioårshorisont. För skolan kan ort- och områdesanalyser användas i viss utsträckning, men med anledning av ett fritt skolval så är placering av elever svårt att prognostisera. Verksamheten har fått stänga ner ett antal skolor framför allt förskolor till följd av minskat elevunderlag.

Av vår protokollsgranskning noterar vi att befolkningsprognoserna inte omfattas av något beslut eller informationsärendet i kommunstyrelsen.

Inom vård- och omsorg framkommer det i intervju att de använder sig av tre scenarier från SKR⁸ som är kopplade till friskhetsnivåer på hur behoven kommer att se ut framgent för en åldrande befolkning. Verksamheten har valt att använda "mellanscenariot" (d v s att det sker viss friskhetsnedskrivningen) där behovet per åldersgrupp kommer att minska relativt sett.

6.2.2 Bedömning

Vår bedömning är att det **endast delvis** finns ett övergripande arbete avseende prognoser för befolkningsutveckling med hänsyn till demografi, ort-/områdesanalyser, samhällsbyggnadsplaner samt utifrån olika scenarier/antaganden

Vi grundar vår bedömning på att det bedrivs ett fungerande och årligt återkommande prognosarbete utifrån etablerad metod som ger underlag för en kommungemensam samsyn och bred användning i kommunens styrning och planering. Vidare är det en styrka att det finns en central styrning i framtagande av prognoser på områdesnivå.

Vi anser dock att det är en brist att det saknas en formell politisk förankring av prognoserna vad avser såväl metod, scenariohantering och utfall av prognoserna.

Vad avser prognoserna menar vi att det saknas en tillräcklig hantering av osäkerhet, detta då det saknas en scenariobaserad analys. Befolkningsprognosen är långsiktig och alternativa

⁸ Sveriges kommuner och regioner

utfall av exempelvis födelsetal och inflyttning visar på hur stora avvikelserna kan bli i utfall och därmed ge en ökad riskmedvetenhet i beslutsfattandet.

Vidare menar vi att delområdesprognoserna, som är av vikt för strukturen inom förskola, skola och omsorg, borde omfatta en tioårsperiod, d v s samma period som gäller för lokalförsörjningsplanerna och kommunkoncernens investeringsplanering.

6.3 LÅNGSIKTIGA PLANER FÖR EKONOMISK UTVECKLING

6.3.1 Långsiktig ekonomisk analys

Utöver befolkningsprognosen så har vi även tagit del av rutin gällande Långsiktig ekonomisk analys (LEA) 2024⁹. Av rutinen framgår det att modellen utvecklats tillsammans med Sweco 2019. Modellen förvaltas och uppdateras av ekonomiavdelningen där Sweco nyttjas endast som teknisk resurs i de fall då modellen behöver omarbetas. Grundprincipen för modelluppdateringen ska vara att befolkningsscenariot baseras på den senaste definitiva befolkningsprognosen och hålls statiskt mellan scenarierna för att underlätta jämförbarhet och analys. Därmed ska skillnaderna mellan scenarierna i större utsträckning utgöras av faktorer som kommunen kan påverka, till exempel på vilket sätt och i vilken geografi som tillväxten ska ske.

Av rutin framgår det att analysen ska genomföras årligen om inte ekonomidirektör fattar beslut om avsteg. Av intervju framgår att det är en styrgrupp bestående av ekonomidirektör, analyschef och stadsbyggnadsdirektör samt ekonomidirektör som initierar arbetet med den långsiktiga ekonomiska analysen. I intervju framkommer vidare att analysen har genomförts endast tre gånger i kommunen sedan 2019. Anledningen är att framtagandet av analysen är resurskrävande. I sakavstämning framkommer det att äldre LEA-rutiner inte krävde årliga uppdateringar. Skrivningen om årlig uppdatering togs 2023 och det gjordes uppdateringar för 2023/2024 samt 2024/2025.

Syftet och användningsområdet med modellen listas i rutinen som:

- Att genom en modelluppdatering ta fram ett samlat underlag med perspektiv till 2050 som kan användas för vidare analys.
- Att genomföra en långsiktig scenarioanalys av kommunkoncernens ekonomiska förutsättningar.
- Att ge analysunderlag till den koncerngemensamma investeringsprocessen genom att beskriva hur val av olika scenarion för bebyggelseutveckling och investeringar påverkar kommunkoncernens ekonomi.
- Att genom scenarier jämföra kostnaderna för utveckling av nya bebyggelseområden med ett historiskt genomsnitt för utveckling av bebyggelseområden i Uppsala, för att identifiera ekonomiskt fördelaktiga val.
- Belysa långsiktig påverkan på kommunens finansiella mål och indikatorer.

⁹ Kommunledningskontoret – ekonomistaben, 2024-06-20

- Att användas som underlag för kommunalekonomisk analys i arbetet med utbyggnadsordning, översiktsplan och olika aktualitetsförklaringar.
- Vid behov kan modellen bidra med analysunderlag inför större investeringsprojekt.

Vidare i rutinen framgår att ekonomidirektör är primär mottagare av analysresultat och rapport. Arbetet med modellen sker i fyra olika grupperingar; Styr-, förvaltnings-, indata- och analysgrupp. Av rutin framgår vilka som ska ingå i respektive grupp och ansvar samt ett årshjul för hur arbetet ska genomföras.

I slutrapport för 2024¹⁰ framgår att modellen för långsiktig ekonomisk analys samlar ett stort antal långsiktiga planer för att ge en helhetsbild över konsekvenserna av olika stadsutvecklingsalternativ över en längre tidshorisont än vad som fångas i mål och budget. Centralt för analysen av den kommunala ekonomin är förutsättningarna för att över tid upprätthålla kommunfullmäktiges finansiella mål och därmed en god ekonomisk hushållning. Modelluppdateringen baseras på befolkningsprognos 2024 som hålls konstant mellan de olika scenarierna för att underlätta jämförbarhet och analys. Därmed utgörs skillnaderna mellan scenarierna i större utsträckning av faktorer som kommunen kan påverka, till exempel på vilket sätt och i vilken geografi som staden ska växa.

Den 10-åriga investeringsplaneringen, jämte lokalförsörjningsplanerna ligger till grund för investeringarna de första tio åren. Därefter sker demografibaserade framskrivningar, dock med egna bedömningar för mark och exploatering, Uppsala vatten och avfall, samt Gatu- och samhällsmiljönämnden. För stora investeringar som spårvägen har driftskonsekvenser beräknats manuellt för högre träffsäkerhet.

För bolagen antas i den långsiktiga planen att de uppnår det finansiella målet på 2 %.

Befolkningsprognosen sträcker sig till och med år 2050. Utöver detta levereras också en befolkningsindikation på ytterligare tio år. Denna period ingår inte i analysen men ingår i scenariobeskrivningarna, för att underlätta dimensioneringen av tröskelinvesteringar i slutet av analysperioden. Det lyfts fram att utfallet av den långsiktiga ekonomiska analysen inte är en prognos, utan en scenarioanalys som bygger på framskrivningar och antaganden. Syftet är inte att förutsäga framtiden, utan att belysa möjliga utfall under olika förutsättningar och därigenom stödja strategiska vägval.

De två scenarierna som analysen utgår från är:

1. Att kommunen följer ordning i portföljbalanseringen 2024 men med en korrigerad tidsplan efter befolkningsprognosen.
2. De planer som är antagna eller är under planläggning som ligger på privat mark realiserar. Övriga planer, samt idéer omprioriteras kraftigt för att styra bostadsutbudet till avtalsområdena Gottsunda/Valsätra, Ultuna och sydöstra stadsdelarna.

Utfallet av de olika scenarierna visar på mycket lika utfall. I rapporten framgår risker och osäkerheter framgent för kommunen avseende kommunens framtida investeringar och

¹⁰ Kommunledningskontoret, ej daterad

verksamheter. Bland annat framhävs att kommunen dimensionerar, planerar och initierar exploatering och utbyggnad av infrastruktur utifrån befolkningsprognos som till stor del förväntas bekostas av framtida exploateringsintäkter. Dessa investeringar görs i ett tidigt skede vilket innebär att missbedömningar i dimensioneringen kan resultera i en för stor eller tidig investering som gör att kommunen under en lång tid står med stora kostnader och avsaknad av intäkter. I rapporten lyfts även Uppsala vatten och avfall AB:s mycket höga investeringsnivåer som utmanande och som fram till 2050 uppgår till över 20 mdr kr. Det innebär årliga investeringar som är 60 % högre än det högsta investeringsåret under bolagets 25-åriga historia.

Modellen anger antaganden för löne- och prisuppräknings. Konjunkturinstitutets prognos används för uppräknings av intäkter och kostnader under den första tioårsperioden, därefter sker en uppräknings som sammanfaller med Riksbankens inflationsmål. Räntan baseras på den aktuella räntekurvan.

I modellen finns ett antagande om både kontinuerliga effektiviseringar och ambitionsökningar. Med en genomsnittlig effektivisering på 1,2 procent och ambitionsökning om 1,4 procent under analysperioden kan ett resultat i nivå med det långsiktiga finansiella målet motsvarande 2 procent av skatter, generella statsbidrag och utjämnings upprätthållas. Målnivån om 2 % har varit dimensionerande för effektiviserings- och ambitionsnivåerna.

Demografiskt betingade nettokostnader beräknas. Utvecklingen visar att äldreomsorg samt vård och omsorg av personer med funktionsnedsättning, till skillnad från de pedagogiska verksamheterna, tar en allt större andel av resurserna under kommande år.

Av LEA:n framgår att soliditeten i kommunkoncernen ökat från 12 % år 2016 till 29 % år 2024. Med nuvarande investeringsplaner bedöms att soliditeten går ner till 23 % år 2027 för att därefter successivt stiga. I båda scenarierna beräknas soliditeten överstiga 35 % år 2050. Av den särskilda utvärdering kopplat till de finansiella målen som redovisas i LEA:n framgår att soliditeten beräknas nå målnivån 27 % först år 2036, detta med hänvisning till spårvägen. Detta under förutsättning att beräknade effektiviserings- och ambitionsnivåer upprätthålls.

I rapporten beskrivs risker och osäkerheter kopplade till befolkningsprognos, kommunens utbyggnad, lokaler för kommunal service, samt bolaget Uppsala vatten och avfall AB. Vidare beskrivs finansiella risker, där det bland annat beskrivs att en lägre befolkningstillväxt, lägre efterfrågan på bostäder och verksamhetsmark än beräknat kan fördröja exploateringsintäkter och anslutningsavgifter för VA, vilket påverkar kassaflöde och skuldsättning.

I rapporten kan vi även utläsa att det finns en känslighetsanalys som visar på enprocentiga förändringar per år för ett antal viktiga parametrar som kommunen inte har någon rådighet över. Beräkningen visar konsekvensen för resultatet de utvalda åren för den kommunala driften (och inte kommunkoncernen). Beräkningarna är partiella, det vill säga att allt annat är oförändrat med undantag av den utvalda parametern.

Känslighetsanalys (ackumulerad effekt mnkr)		2025	2030	2035	2040	2045	2050
Skattesats +1 krona	Scenario 1/2	686	877	1 096	1 372	1 710	2 130
Löner +1%, genom skatteunderlaget	Scenario 1/2	137	1 084	2 549	4 762	7 987	12 630
Nettokostnadsökning +1%	Scenario 1	-160	-1 183	-2 756	-5 174	-8 698	-13 495
	Scenario 2	-160	-1 183	-2 751	-5 169	-8 694	-13 494
Inflation +1% KPI/KPIF	Scenario 1	-25	-190	-438	-797	-1 297	-1 916
	Scenario 2	-25	-190	-435	-795	-1 295	-1 914
Ränta + 1% , ränteintäkter	Scenario 1	114	358	477	561	665	768
	Scenario 2	114	358	477	565	664	767
Ränta + 1% , räntekostnader	Scenario 1	-104	-405	-560	-640	-745	-841
	Scenario 2	-104	-403	-549	-629	-721	-808
Ränta + 1% , räntenetto	Scenario 1	10	-47	-83	-79	-80	-73
	Scenario 2	10	-45	-72	-65	-58	-41
Löner +1%, genom verksamhetens kostnader	Scenario 1	-101	-777	-1 859	-3 609	-6 232	-9 895
	Scenario 2	-101	-777	-1 858	-3 608	-6 231	-9 895
Effektivitet +1% (kostnadsbesparingar)	Scenario 1	185	1 325	2 932	5 130	8 110	12 127
	Scenario 2	185	1 325	2 932	5 131	8 113	12 132
Ambition +1% (kostnadsökningar)	Scenario 1	-185	-1 392	-3 241	-5 960	-9 906	-15 571
	Scenario 2	-185	-1 392	-3 241	-5 961	-9 909	-15 577

Bild 1: Känslighetsanalys givet enprocentiga förändringar per år

I intervjuer framkommer att arbetet med LEA är ett arbetsunderlag som inte är ett formellt beslutsunderlag, inte heller en prognos utan en kalkyl. Analysen är i dagsläget inte heller fullt integrerad som en del av budgetprocessen. De senaste valen av scenarion bedöms ha varit för lika för att ge ett bra underlag för analys av olika utfall. Det lyfts även fram att de kommunala bolagen kan bli bättre integrerade i analysen.

I intervju lyfts fram att i samband med Mål och budget sker arbete med förenklad modell för utblick på längre sikt (bortom budget- och planperioden) för bedömning av de finansiella målen utifrån bedömningar av aktuella förutsättningar som befolkningsprognos, skatteprognos, investeringsnivåer/kapitalkostnader, samt låneskuld. Detta underlag ger även möjlighet till simuleringar.

En av rapportens slutsatser dras från SKR:s ekonomirapport från oktober 2025 om att kostnaderna för äldreomsorgen de senaste åren inte har ökat i takt med det ökade antalet äldre personer. SKR räknar med att den förbättrade medellivslängden ska generera 25–30 % lägre behov av äldreomsorg jämfört med den demografiska utvecklingen den kommande tioårsperioden.

Vidare framgår i rapportens slutsatser att investeringar i den pedagogiska verksamheten tydliggör situationen där antalet förskoleplatser och grundskoleplatser behöver byggas ut kraftigt med anledning av utbyggnaden av de sydöstra stadsdelarna samtidigt som det sjunkande antalet barn leder till en betydande överkapacitet i befintligt lokalbestånd.

6.3.2 Bedömning

Vår bedömning är att det **endast delvis** upprättas långsiktiga planer avseende den ekonomiska utvecklingen utifrån olika scenarier/antaganden

Vi grundar vår bedömning på att det upprättas långsiktiga planer avseende den ekonomiska utvecklingen. Det finns en tydlig rutin med definierade roller för arbetet.

Det finns en scenariohantering, riskbeskrivning och känslighetsanalys, men den långsiktiga ekonomiska analysen borde, enligt vår bedömning, utvecklas utifrån den osäkerhet som finns i väsentligt påverkande faktorer (exempelvis alternativa utfall vad avser demografin; hög, bas och låg).

Den långsiktiga ekonomiska analysen borde också tydligare kopplas till den ekonomiska planering som sker i samband med budgetprocessen, samt att eftersträva årlig uppdatering för att inte riskera föråldrade antaganden.

Soliditet, investeringsnivåer och finansiella mål redovisas för kommunkoncernen som helhet, men vi anser att den långsiktiga planeringen behöver en större fördjupning sett till bolagens förutsättningar och risker vad avser resultatnivåer.

6.4 STÖD FÖR PRIORITERINGAR I BUDGETPROCESSEN

Kommunens budgetmodell innebär att nämnderna får årliga pris- och löneuppräknings. Budgetmodellen tar för den övergripande resursfördelningen hänsyn till demografiska förändringar inom pedagogisk verksamhet och äldreomsorg där basbudgeten justeras enligt kommunens befolkningsprognos, innebärande att resurser kontinuerligt anpassas till förändringar i antal barn/elever och äldre.

Av beslutat planeringsdirektiv inför arbetet med budget 2026 och plan för 2027–2028 framgår att det mot bakgrund av koncernens omfattande investeringsbehov och rådande ekonomiska läge krävs tydliga prioriteringar, både av investeringar och driftskostnader. Därutöver behöver nämnder och bolag arbeta med resultatförstärkande åtgärder, där det bland annat handlar om digitalisering och implementering av nya arbetssätt. Samtliga förvaltningar har som en del av budgetprocessen att identifiera effektiviseringsåtgärder, framför allt i syfte att frigöra medel för andra prioriteringar.

Volymförändringar och särskilda satsningar hanteras politiskt i budgetberedningen. Det sker inför varje budgetprocess en övergripande kommunanalys där koncernledningsgruppen har en central roll. Förvaltningar och bolag har att fördjupa analysen inför vårens budgetberedning som inleds med ett strategiskt seminarium. Vidare sker särskilda ägardialoger med bolagen. Förvaltningarna har att beskriva behov och möjliga resultatförstärkande åtgärder. Representanter från koncernledningsgrupp deltar sedan i fortsatta beredningsdagar tillsammans med representanter från nämnder och bolagsstyrelser.

Det förslag till budgetramar som kommunstyrelsen föreslår skickas på remiss för yttrande och kvalitetssäkring till nämnderna och till de bolagsstyrelser som så önskar, vilka yttranden beaktas i den fortsatta processen.

År 2026 uppgår de resultatförstärkande åtgärderna till 0,7 % av det totala kommunbidraget till nämnderna. Vissa verksamheter är undantagna för budgetåret 2026, medan andra verksamheter har ett högre beting än genomsnittet. Förskola och grundskola har varit undantagna under hela mandatperioden t o m år 2026.

Utöver resultatförstärkande åtgärder finns även effektiviseringsuppdrag som är kopplat till fokusmålet Ekonomi; bland annat att reducera administrativa kostnader.

De resultatförstärkande uppdragen delas upp på generella och riktade. För budgetåret 2026 förekommer både generella och riktade uppdrag, medan det fortsatta betinget för kommande planår, huvudsakligen 1 %, upptas som generella kostnadsreduktioner i samtliga nämnder. För större nämnder som omsorgsnämnden, socialnämnden, äldrenämnden, samt gatu- och samhällsbyggnadsnämnden har det beslutats om riktade uppdrag för år 2026. Gällande kommande planår lyfts fram att i budgetprocessen inför aktuellt budgetår genomförs en precisering av effektiviseringskraven.

I intervju lyfts fram vikten av att företrädesvis arbeta med riktade resultatförstärkande åtgärder, där så långt möjligt generella uppdrag undviks och där identifierade höga kostnader eller andra strukturella förändringar ligger till grund. I samband med budgetprocessen tas möjliga åtgärder in från verksamheterna, vilka efter beredning fördelas på nämnderna. Att de fall det i beredningen inte framkommit tydliga åtgärder kan detta innebära att det blir fråga om generella uppdrag. Samtidigt lyfts fram att även de generella åtgärderna grundas på verksamheternas underlag och förutsättningar.

I intervju framkommer det att det finns utmaningar mellan ena sidan ambitionshöjningar och andra effektiviseringskrav. Verksamheterna har olika utmaningar för hur verksamheten kan anpassas utifrån långsiktiga trender.

6.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att det **i allt väsentligt** finns underlag som ger stöd för tilldelning/prioriteringar ur ett längre perspektiv, baserat på bedömningar av befolkningsutveckling och samhällsbyggnadsplaner i övrigt

Bedömningen grundas på att det finns en övergripande transparent resursfördelning som ger förutsättningar vad avser förändringar över tid kopplat till demografi och priskompensationer. Vidare att det sker ett aktivt arbete med att identifiera respektive nämnd/verksamhets förutsättningar, där nämnderna ges möjlighet att yttra sig om det budgetförslag som föreligger. Det skapas i processen en medvetenhet om behovet av fortsatta resultatförstärkande åtgärder.

Vi konstaterar att det för budgetåret i huvudsak sker riktade resultatförstärkande åtgärder, medan kommande planår företrädesvis innehåller generella beting. Vi anser att de resultatförstärkande åtgärder för kommande planår som betecknas som generella i större utsträckning bör ske utifrån verksamheternas olika identifierade potential till kostnadsreduktion, vilket vi menar ger ett bättre stöd för att möta de utmaningar som de demografiska förändringarna och de stora investeringsvolymerna innebär.

6.5 LÅNGSIKTIGA INVESTERINGSBEHOV

Samtliga nämnder och bolags investeringsbehov upptas i en tioårsplan till grund för arbetet med Mål och budget (totalt innehåller tioårsplanen nettoinvesteringar om ca 49 mdr kr). Arbetet följer av Riktlinje för koncerngemensam prioritering och beredning av investeringar som beslutats av kommunstyrelsen samt den vägledning som är framtagen för beredning av investeringsbudgeten.

Till respektive investering anges prioriteringsgrund, typ av investering, samt projektets status. Vidare framgår av planen skol- och omsorgsfastigheters investeringar med angivande om investeringen omfattas av lokalförsörjningsplanen och vilken verksamhet som avses.

För exploatering inom samhällsbyggnadsområdet tas såväl investeringsutgiften, som bedömd finansiering upp.

I fullmäktiges budget upptas investeringarna över en femårsperiod. Av Mål och budget 2026 framgår att kommunkoncernen totalt planerar för investeringar om 5–7 mdr kr per år. Det handlar huvudsakligen om investeringar i bostäder, lokaler för kommunal service, infrastruktur för stadsutveckling, nytt kollektivtrafiksystem samt VA-system. I investeringsplanerna är anpassningar gjorda utifrån lägre behov av nyinvesteringar för de pedagogiska verksamheterna och högre behov kopplat till vård och omsorg.

Inom VA-området finns i Vattentjänstplan från år 2024 en bilaga som upptar utbyggnadsplaner för kommande tioårsperiod, samt i Plan för den allmänna VA-anläggningen finns styrning för arbetet med ledningsförnyelse. Den tioåriga investeringsplanen upptar både utbyggnad, samt reinvestering befintligt VA-system.

Arbetet med portföljen för samhällsbyggnadsprojekt har under senare år tydligare knutits till beredningen av Mål och budget med en tydligare koppling kring hur exploatering och de följdinvesteringar som sker påverkar kommunens ekonomi på både kort och lång sikt.

Varje nämnd tar årligen fram/uppdaterar en lokalförsörjningsplan som sträcker sig 10 år framåt. Arbetet med framtagandet lokalförsörjningsplanerna är samordnat med beredning av Mål och budget, och tas fram genom samverkan mellan berörd förvaltning, kommunledningskontoret, samt i förekommande fall berört bolag.

Dessa planer hanteras tillsammans med bostadsförsörjningsplaner i en portfölj för samhällsbyggnadsprojekt och behandlas årligen i kommunstyrelsen; Sammanställning av bostads- och lokalförsörjningsplaner (tioårsperiod). Lokalförsörjningsplanerna utgår från en

behovs- och kapacitetsanalys där den kommunövergripande befolkningsprognosen planerat bostadsbyggande och övriga behovsanalyser som är relevanta för varje nämnds verksamhetsområde används som underlag. Utifrån befolkningsprognoserna framgår att både förskola och skola går mot en överkapacitet som bedöms kvarstå bortom tioårsperioden. Vidare framgår att närhetsprincipen gör att det finns behov av nyinvesteringar när nya områden exploateras. (Beslut och förslag innebär nedläggning av sju förskolor, varav fyra av dessa utgörs av moduler).

Stadsbyggnadsförvaltningen samordnar arbetet med den gemensamma projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt. I portföljen för samhällsbyggnadsprojekt 2025¹¹ framgår att framför allt konjunkturläget har påverkat hur årets balansering av portföljen har sett ut. Vi kan även utläsa i rapporten att balansering tar hänsyn till kommunens befolkningsprognoser.

6.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i **allt väsentligt** beaktar kommande investerings-, reinvesterings-, och lokalförsörjningsbehov i tillräcklig omfattning, som stöd för en långsiktig finansiell planering

Bedömningen grundas på att det finns en etablerad struktur och process för att i ett längre perspektiv beakta kommande behov av investeringar. Årliga tioåriga investeringsplaner, lokalförsörjningsplaner och samhällsbyggnadsportföljer kopplas samman med befolkningsprognoser.

¹¹ Kommunstyrelsen, 2025-03-05 § 64

7 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att det finns en ändamålsenlig process för en ekonomisk planering kopplat till god ekonomisk hushållning och med hänsyn till demografiska förändringar sett ur ett långsiktigt perspektiv.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen endast delvis har säkerställt att det finns en ändamålsenlig process för en ekonomisk planering kopplat till god ekonomisk hushållning och med hänsyn till demografiska förändringar sett ur ett långsiktigt perspektiv.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- säkerställa en politisk förankring av metoder, antaganden, scenariohantering och utfall av analyserna. En fastställd politisk inriktning stärker transparensen, ökar styrbarheten och skapar tydligare ansvarsförhållanden för de strategiska bedömningar som ligger till grund för investerings- och verksamhetsplanering.
- införa en systematisk scenariobaserad analys kopplad till befolkningsprognoserna för att synliggöra osäkerhet och stärka riskmedvetenheten.
- delområdesprognoserna utökas till att omfatta en tioårsperiod, i nivå med lokalförsörjningsplanernas och den kommunövergripande investeringsplaneringens tidshorisont.
- vidareutveckla den långsiktiga ekonomiska analysen genom att inkludera tydligt differentierade scenarier. Detta för att bättre överblicka och bedöma osäkerhet och därmed stärka riskmedvetenheten i den strategiska ekonomiska planeringen.
- eftersträva årlig uppdatering av den långsiktiga ekonomiska analysen och att analysen integreras i budgetprocessen.
- fördjupa bolagens förutsättningar i den långsiktiga finansiella analysen.
- i större utsträckning långsiktigt arbeta med riktade resultatförstärkande åtgärder utifrån respektive verksamhets identifierade effektiviseringspotential och långsiktiga förutsättningar.

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Mikael Lind
Certifierad kommunal revisor

Jörn Wahlroth
Certifierad kommunal revisor

Michael Wissén
Revisionskonsult