

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2023-01-18

Diarienummer:
KSN-2022-03258

Handläggare:
David Arnell

Yttrande över kommunrevisionens granskning av långsiktig ekonomisk planering

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till kommunrevisionen i enlighet med ärendets bilaga 1, samt
2. **att** omedelbart justera beslutet.

Ärendet

Kommunrevisionen har överlämnat en granskning av investeringsprocessen till kommunstyrelsen för yttrande senast den 10 mars 2023.

Utifrån granskningen bedömer revisionen att kommunstyrelsen säkerställer en långsiktig ekonomisk planering. Kommunrevisionen bedömer dock att det finns en viss utvecklingspotential för att stärka den långsiktiga ekonomiska styrningen och har lämnat ett antal rekommendationer utifrån granskningen.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret.

Föredragning

Syftet med kommunrevisionens granskning har varit att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en långsiktig ekonomisk planering.

Utgångspunkten för granskningen har varit styrdokument med bäring på den långsiktiga planeringen. Vidare har en förenklad version av långsiktig ekonomisk analys genomförts där metod och utfall har jämförts med kommunens egen modell.

Revisionen bedömer att det finns planer och kalkyler som sträcker sig längre fram än de krav på planeringshorisont som kommunallagen föreskriver samt att planeringsprocessen är utformad så att förankring och delaktighet uppnås.

I kommunrevisionens granskning framkommer att kommunens ekonomiska flerårsplanering baseras på väl underbyggda analyser och framtidsbedömningar. Vidare anser revisionen att kommunen utöver lokalförsörjningsplanerna har en egen modell för långsiktig ekonomisk analys som möjliggör scenarioanalys av kommunens ekonomiska ställning. Den långsiktiga planeringen understöds av tydliga och väl underbyggda finansiella mål på både kort och lång sikt. Granskningen visar också att planer och strategier för god ekonomisk hushållning är tydliga och riskbedömda.

Revisionens samlade bedömning är att kommunstyrelsen har säkerställt en långsiktig ekonomisk planering men att det också finns potential att utveckla de långsiktiga ekonomiska planerna. Revisionen rekommenderar därför kommunstyrelsen att skapa en samlad lokalförsörjningsplan för att underlätta den övergripande uppskattningen av framtida investeringsbehov samt att upprätta en standardiserad rapport av modellen för långsiktig ekonomisk analys som uppdateras regelbundet. Vidare rekommenderar revisionen att inkludera koncernperspektiv på ett tydligare sätt i modellen, säkerställa att samstämmighet mellan antagen i planer och kalkyler samt att tillämpa det demografiska behovet från modellen i framtagandet av lokalförsörjningsplanerna.

I förslag till yttrande över granskningen i ärendets bilaga 1 för kommunstyrelsen framgår att det pågår ett arbete med att vidareutveckla modellen för långsiktig ekonomisk analys i linje med kommunrevisions rekommendation. Kommunstyrelsen instämmer även i rekommendationen av att få en samlad lokalförsörjningsplan för samtliga verksamheter och beskriver arbetet som pågår med frågan.

Ekonomiska konsekvenser

Att avge yttrandet har inga ekonomiska konsekvenser.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 18 januari 2023
- Bilaga 1, yttrande från kommunstyrelsen
- Bilaga 2, kommunrevisionens granskningsrapport

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ola Hägglund
Ekonomidirektör och
biträdande stadsdirektör

Kommunstyrelsen
Yttrande

Handläggare:
David Arnell

Kommunrevisionen Uppsala kommun
kommunrevisionen@uppsala.se
lena.salomon@pwc.com
Ert dnr KRN-2022-00021

Yttrande över kommunrevisionens granskning av långsiktig ekonomisk planering

Kommunstyrelsen yttrar sig över kommunrevisionens rekommendationer (i **fetstil**) nedan.

Skapa en samlad lokalförsörjningsplan (LFP) för kommunens samtliga verksamheter för att underlätta den övergripande uppskattningen av framtida investeringsbehov.

Kommunstyrelsen arbetar med att ta fram en samlad lokalförsörjningsplan för samtliga verksamheter vilket förväntas ge en övergripande bild över framtida investeringsbehov. Det kan finnas möjlighet att göra denna samlade plan digital genom koppling till geografisk information (GIS) vilket för närvarande utreds.

Upprätta en standardiserad rapport av modellen för långsiktig finansiell analys (LEA) som uppdateras regelbundet, med viss frekvens. En sådan rapport skulle kunna användas som underlag av förvaltningarna gällande resursfördelning mellan verksamheter och bedömning av kostnadsutveckling. Rapporten skulle även kunna användas för att simulera långsiktiga effekter av politiska beslut och/eller förändringar av ingångsvärden.

Kommunstyrelsen instämmer med rekommendationen. Det pågår ett arbete att ta fram en rapport av LEA modellen som uppdateras med viss regelbundenhet.

Inkludera koncernperspektivet i LEA på ett tydligare sätt. För närvarande inkluderas bolagskoncernens investeringar på en aggregerad nivå. Genom att exempelvis beakta resultatpåverkande faktorer kan kommunkoncernsperspektivet förstärkas.

Bolagens investeringar i LEA inmatas på aggregerad nivå. Den aggregerade nivån baseras på antaganden och separat datainsamling för respektive bolag.

Resultatpåverkande faktorer fångas i modellen dels genom makroekonomiska antaganden som påverkar kapitalkostnaden dels genom att självfinansieringsgraden varierar utifrån antagna resultatnivåer i bolagskoncernen.

Säkerställ att det råder samstämmighet mellan antaganden i planerna och kalkylerna. Vi har noterat att de makroekonomiska förutsättningarna i LEA bygger på SKR:s gällande intäktsuppräknings av skatter och bidrag medan indexuppräknings av kostnaderna baseras på antaganden från Konjunkturinstitutet.

Sveriges Kommuner och Regioner tillhandahåller inte merparten av de makroindikatorer som tillämpas i LEA och inte för den tidsperiod (till 2050) som kommunen efterfrågar. SCB är den myndighet som tar fram makroekonomiska indikatorer för den svenska ekonomin och publiceringen sker av Konjunkturinstitutet. På längre sikt utgår dessutom samtliga prognosmakare från att det råder normalkonjunktur.

Tillämpa det demografiska behovet av verksamhetslokaler från LEA i framtagandet av LFP. Den demografiska analysen i verksamheternas LFP:er görs för närvarande olika antaganden avseende frekvens och/eller andel i kommunal regi.

LFP beskriver verksamheternas behov kommande år med en längre utblick. LFP byggs underifrån, det vill säga från delområdesprognosen, till skillnad från LEA som sammanställs aggregerat på kommunhelheten. I motsats till LEA fastställer LFP lokalernas lokalisering. I det korta perspektivet kan dessutom LEA inte ersätta LFP eftersom LEA tillämpar schablonberäkningar. I det långa tidsperspektivet utgör schablonberäkningarna i LEA en förlängning av LFP.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

John Hammar
Sekreterare

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av långsiktig ekonomisk planering

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens långsiktiga ekonomiska planering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsen säkerställer att det finns en långsiktig ekonomisk planering.

Kommunstyrelsen har beslutat om en översiktsplan som sträcker sig fram till 2050. Genom kombination av översiktsplanen med aktuell befolkningsprognos identifieras kommunens framtida investeringsbehov i bostads- och lokalförsörjningsplaner (LFP) uppdelat per verksamhetsområde fram till 2026 samt plan för övergripande behov fram till 2031. Framtagandet av LFP:er sker i samarbete mellan berörda förvaltningar, kommunledningskontoret samt de berörda kommunala bolagen. Framtagandet är integrerat i det ordinarie mål- och budgetarbetet, vilket vi ser som positivt. Uppsala kommun har utöver LFP:erna ett scenarioverktyg (LEA) som möjliggör scenarioanalys av kommunens långsiktiga ekonomiska ställning. Scenarioverktyget tillåter variation av olika omvärldsfaktorer och prognosparameter. Kommunens långsiktiga planering understöds av tre tydliga och väl underbyggda finansiella mål på kort och lång sikt. Granskningen visar även att det finns områden att utveckla.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi därför kommunstyrelsen att vidta följande åtgärder:

- Skapa en samlad lokalförsörjningsplan (LFP) för kommunens samtliga verksamheter för att underlätta den övergripande uppskattningen av framtida investeringsbehov,
- Upprätta en standardiserad rapport av modellen för långsiktig finansiell analys (LEA) som uppdateras regelbundet, med viss frekvens. En sådan rapport skulle kunna användas som underlag av förvaltningarna gällande resursfördelning mellan verksamheter och bedömning av kostnadsutveckling. Rapporten skulle även kunna användas för att simulera långsiktiga effekter av politiska beslut och/eller förändringar av ingångsvärden.

- Inkludera koncernperspektivet i LEA på ett tydligare sätt. För närvarande inkluderas bolagskoncernens investeringar på en aggregerad nivå. Genom att exempelvis beakta resultatpåverkande faktorer kan kommunkoncernsperspektivet förstärkas,
- Säkerställ att det råder samstämmighet mellan antaganden i planerna och kalkylerna. Vi har noterat att de makroekonomiska förutsättningarna i LEA bygger på SKR:s gällande intäktsuppräknings av skatter och bidrag medan indexuppräknings av kostnaderna baseras på antaganden från Konjunkturinstitutet,
- Tillämpa det demografiska behovet av verksamhetslokaler från LEA i framtagandet av LFP. Den demografiska analysen i verksamheternas LFP:er görs för närvarande olika antaganden avseende frekvens och/eller andel i kommunal regi.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från kommunstyrelsen senast 2023-03-10 till kommunrevisionen@upsala.se och till det sakkunniga biträdet, [lena.salomon@pwc.com](mailto:lana.salomon@pwc.com).

Rapporten utgör ett underlag för revisionens bedömning i ansvarsprövningen varför tidsramarna inte kan överskridas.

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande

Granskning av långsiktig ekonomisk planering

Uppsala kommun

November 2022

Lena Salomon

Per Larson

Josefine Ekmehag



Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har PwC genomfört en granskning av kommunens långsiktiga ekonomiska planering. Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida kommunstyrelsen säkerställer en långsiktig ekonomisk planering.

Den sammanfattande bedömningen, efter genomförd granskning, är att kommunstyrelsen säkerställer en långsiktig ekonomisk planering. Fyra av fem revisionsfrågor bedöms vara uppfyllda. Kommunen har en avancerad modell för långsiktig ekonomisk planering, men vi ser att det finns viss utvecklingspotential för att stärka den långsiktiga ekonomiska styrningen. Den revisionella bedömningen grundar sig på iakttagelser och bedömningar utifrån nedanstående revisionsfrågor. Bedömning för respektive revisionsfråga redovisas löpande i rapporten under respektive avsnitt.

Nedan redovisas bedömningen av respektive revisionsfråga översiktligt.

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns det planer/kalkyler som sträcker sig längre fram än de krav på planeringshorisont som kommunallagen föreskriver?	Ja	
2. Grundar sig den ekonomiska flerårsplaneringen på väl underbyggda ekonomiska analyser och framtidsbedömningar/omvärldsanalys? Arbetar kommunen med scenarioplanering?	Ja	
3. Finns tydliga och väl underbyggda finansiella mål på kort och lång sikt?	Ja	
4. Är kommunens planer/strategier för god ekonomisk hushållning tydliga, relevanta och riskbedömda?	Delvis	
5. Är planeringsprocessen utformad så att förankring och delaktighet uppnås?	Ja	

Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Skapa en samlad lokalförsörjningsplan (LFP) för kommunens samtliga verksamheter för att underlätta den övergripande uppskattningen av framtida investeringsbehov.
- Upprätta en standardiserad rapport av modellen för långsiktig finansiell analys (LEA) som uppdateras regelbundet, med viss frekvens. En sådan rapport skulle kunna användas som underlag av förvaltningarna gällande resursfördelning mellan verksamheter och bedömning av kostnadsutveckling.

Rapporten skulle även kunna användas för att simulera långsiktiga effekter av politiska beslut och/eller förändringar av ingångsvärden.

- Inkludera koncernperspektivet i LEA på ett tydligare sätt. För närvarande inkluderas bolagskoncernens investeringar på en aggregerad nivå. Genom att exempelvis beakta resultatpåverkande faktorer kan kommunkoncernsperspektivet förstärkas.
- Säkerställ att det råder samstämmighet mellan antaganden i planerna och kalkylerna. Vi har noterat att de makroekonomiska förutsättningarna i LEA bygger på SKR:s gällande intäktsuppräknings av skatter och bidrag medan indexuppräknings av kostnaderna baseras på antaganden från Konjunkturinstitutet.
- Tillämpa det demografiska behovet av verksamhetslokaler från LEA i framtagandet av LFP. Den demografiska analysen i verksamheternas LFP:er görs för närvarande olika antaganden avseende frekvens och/eller andel i kommunal regi.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och revisionsfrågor	5
1.3 Revisionskriterier	5
1.4 Avgränsning och metod	5
1.5 God ekonomisk hushållning	5
2. Granskningsresultat	6
2.1 Långsiktiga planer och kalkyler	6
2.2 Underlagsarbete	8
2.3 Finansiella mål	14
2.4 Relevans och riskbedömning	16
2.5 Samverkan	17
3. Revisionell bedömning och rekommendationer	19
3.1 Revisionell bedömning	19
3.2 Rekommendationer	20
Bilaga 1 - Förteckning över granskad dokumentation	22
Bilaga 2 - Förutsättningar för demografiskt motiverade investeringar	23

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Enligt Uppsala kommuns befolkningsprognos kommer befolkningssammansättning att förändras de kommande åren. Den demografiska utvecklingen kommer sannolikt leda till kostnadsökningar inom de kommunala verksamheterna samt förändrade och ökade behov av verksamhetslokaler. Det förändrade behovet ställer krav på en långsiktig ekonomisk planering för att säkerställa att kommunens finansiella ställning kan hantera dessa förändringar samt att kommunen kan möta behovet av verksamhetslokaler. För att processen för långsiktig ekonomisk planering ska vara välfungerande krävs det en tydlig styrning och fördelning av ansvar och roller. Vidare behövs en fungerande kommunikation och ansvarsfördelning mellan de olika verksamheterna (skola, socialtjänst med mera), fastighetsansvariga och planprocessansvariga. Om detta brister riskerar kommunen att verksamheterna inte kan bära sina kostnader samt att kommunen tvingas till dyra tillfälliga lösningar för att klara verksamhetens lokalbehov alternativt att behöva betala för lokaler som inte behövs i verksamheten.

Utöver den förändrade befolkningssammansättningen är Uppsala en kommun med hög tillväxt. År 2018 tecknades ett avtal mellan kommunen, staten och regionen, det så kallade Uppsalapaketet. Med anledning av paketet ska kommunen planera för ytterligare 33 000 bostäder och en stor mängd arbetsplatser fram till år 2050. Detta avtal leder till stora och angelägna investeringar. Ökade investeringar medför att låneskulden ökar och att drift- och kapitalkostnaderna gör anspråk på större del av kommunens resurser. Förutsatt att en stor del av investeringarna är framtunga kommer kostnaderna att belasta kommunen innan intäkterna som följer av den ökade befolkningen registreras. En ökad lånefinansiering leder till en högre exponering mot räntemarknaden och därtill hörande kapitalkostnader. Investeringarna kommer även få effekter på kommunens resultat, utöver räntekostnaderna.

Som första av nio inriktningsmål har Uppsala kommun angett att kommunen ska ha en jämställd och hållbar ekonomi. En hållbar ekonomi innebär enligt kommunen att kostnaderna inte ska överstiga intäkterna och att kostnaderna inte ska överföras till kommande generationer. Skatteuttaget ska inte vara högre än nödvändigt samtidigt som det ska finnas utrymme för både kvalitetsförbättringar och nödvändiga investeringar. För att klara finansieringen av kommande investeringarna och kunna bära kapitalkostnaderna som följer av dem krävs en långsiktig planering. Enligt SKR:s makronytt som presenterades i oktober 2022 har inflationstakten drivits upp till höga nivåer 2022 med stigande priser och ökade räntor kommer att sätta spår i kommunernas ekonomi framöver.

Utredaren som regeringen tillsatt för att bedöma om nuvarande regelverk för ekonomisk förvaltning i kommunallagen utgör en god grund för en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner överlämnade i sitt betänkande i september 2021. I betänkandet presenteras bland annat ett förslag om att det nuvarande begreppet ”god ekonomisk hushållning” i kommunallagen ska ersättas med ”god kommunal hushållning”. Vidare föreslås ett tioårigt rullande program för god kommunal hushållning där mål och riktlinjer för ekonomin sätts upp samt uppdateras minst vart fjärde år. Förutsatt att detta förslag införlivas i lagstiftningen kommer det leda till ökat krav på långsiktighet i kommunernas planering.

Mot denna bakgrund har revisorerna funnit det motiverat att granska kommunens långsiktiga ekonomiska planering.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida kommunstyrelsen säkerställer en långsiktig ekonomisk planering.

För att besvara syftet med granskningen har följande revisionsfrågor formulerats:

1. Finns det planer/kalkyler som sträcker sig längre fram än de krav på planeringshorisont som kommunallagen föreskriver?
2. Grundar sig den ekonomiska flerårsplaneringen på väl underbyggda ekonomiska analyser och framtidsbedömningar/omvärldsanalys? Arbetar kommunen med scenarioplanering?
3. Finns tydliga och väl underbyggda finansiella mål på kort och lång sikt?
4. Är kommunens planer/strategier för god ekonomisk hushållning tydliga, relevanta och riskbedömda?
5. Är planeringsprocessen utformad så att förankring och delaktighet uppnås?

1.3 Revisionskriterier

- Kommunallagen 11 kap 1 §§ (god ekonomisk hushållning)
- Kommunens planer och styrdokument

1.4 Avgränsning och metod

Granskningen har avgränsats till att omfatta kommunens samlade ekonomiska flerårsplanering för vilken kommunstyrelsen är ansvarig. Granskningens utgångspunkt har varit styrdokument med bäring på den långsiktiga planeringen. Vidare har vi genomfört en förenklad version av långsiktig finansiell analys där metoden och utfallet jämförts med kommunens egen modell (LEA).

Inom ramen för granskningen har följande funktioner intervjuats:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Stadsdirektör
- Ekonomidirektör/biträdande stadsdirektör
- Utbildningsdirektör
- Förvaltningsdirektör för Vård- och omsorgsförvaltningen
- Ekonomistateg, ansvar för Vård- och omsorgsförvaltningen
- Fastighetsdirektör
- Strategichef för lokalförsörjning, Fastighetsstaben

För förståelse för modellen LEA även ansvariga personer på Ekonomistaben intervjuats.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

1.5 God ekonomisk hushållning

Enligt kommunallagen ska kommuner och regioner varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). Budgeten ska innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. En klar och tydlig definition av vad god ekonomisk hushållning innebär ges varken i lagstiftning eller i förarbeten. Kommunerna och regionerna har alltså en relativt hög grad av frihet att förvalta sin ekonomi inom ramen för det kommunala självstyret och generellt uttryckta krav. Lagstiftaren menar att det varken är möjligt eller meningsfullt att i detalj reglera vilka verksamheter som ska omfattas av ramlagen för god ekonomisk hushållning samt vilka mål och riktlinjer kommunen ska ha. Ansvar för att bestämma hur begreppet ska implementeras faller istället på varje enskild kommun, där hänsyn tas till unika förhållanden och förutsättningar.

I enlighet med kommunallagen¹ ska kommuner sätta upp mål för sin finansiella ställning och utveckling. Målen ska i första hand sättas med utgångspunkt i vad som betraktas som god ekonomisk hushållning. Styrande för kommunernas ekonomiska förvaltning har även innan begreppet "god ekonomisk hushållning" introducerades i lagstiftningen varit generationsperspektivet, vilket fastslår att ingen generation ska behöva betala för det som förbrukats av tidigare generationer. Ett finansiellt mål som kan anses uppfylla detta kriterium är ett resultat där intäkter överstiger kostnader under en längre tid. I de finansiella målen kan kommuner även inkludera faktorer kopplat till osäkerheter. Vidare kan kommuner ha målsättningar för den kortsiktiga och långsiktiga skuldsättningen samt mål för kommunens soliditet. Soliditeten avgör hur stor andel av tillgångarna som ska finansieras med egna medel. Målen syftar således till att styra kommunens ekonomiska utveckling på kort och lång sikt.

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

För att kunna leverera liknande servicenivå till kommande generationer har en praxis om vad som anses vara god ekonomisk hushållning utvecklats. Denna tumregel är framtagen av SKR och innebär ett överskott på 2 procent av kommunens årliga skatteintäkter, statsbidrag och utjämning. Det bör tilläggas att denna tumregel nödvändigtvis inte behöver vara lämplig i alla kommuner. Beroende på de olika förutsättningarna och förhållandena som råder i varje kommun är olika resultatmål lämpliga. I kommuner med hög tillväxt och stort behov av framtida investeringar kan ett högre resultatmål vara nödvändigt. Däremot kan det vara tillräckligt med ett lägre resultatmål i kommuner med låg eller avsaknad av tillväxt samt litet behov av framtida investeringar.

2. Granskningsresultat

I följande avsnitt redovisas de iakttagelser och bedömningar som vi har gjort kopplat till respektive revisionsfråga.

2.1 Långsiktiga planer och kalkyler

Revisionsfråga 1: Finns det planer/kalkyler som sträcker sig längre fram än de krav på planeringshorisont som kommunallagen föreskriver?

2.1.1 Iakttagelser

I kommunallagen anges att den budget som fastställs för kalenderåret ska innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år, där budgetåret är periodens första år.

Utöver antagen budget för år 2022, med plan för 2023–2024, redogör Uppsala kommuns Översiktsplan 2016 för hur bebyggelse, transportsystem och grönområden bör utvecklas fram till år 2050. Det genomfördes en översyn år 2020 av översiktsplanens aktualitet och bedömningen gjordes att planen fortsatt är aktuell. En aktualitetsförklaring ansågs lämplig eftersom kommunala beslut, utvecklingen av fysiska strukturer samt var bebyggelseutvecklingen geografiskt tar plats mestadels stämmer överens med översiktsplanens intentioner. För att vägleda utvecklingen i

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

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

vissa områden mer i detalj tar kommunen även fram fördjupade översiktsplaner och områdesprogram. Även dessa planer sträcker sig fram till 2050. Uppsala kommun har trots översiktsplanens fortsatta aktualitet konstaterat att det bör göras en uppdatering av planen. En uppdaterad översiktsplan förväntas beslutas av kommunfullmäktige årsskiftet 2024-2025.

För att säkerställa att Uppsala kommun planerar för nuvarande och framtida behov av lokaler för verksamheter i kommunal regi tas det årligen fram bostads- och lokalförsörjningsplaner (hädanefter LFP:er). De aktuella planerna tas fram uppdelat per verksamhetsområde och omfattar planerade åtgärder under 2022-2026, med en utblick för åtgärder mot år 2031. Planerna grundar sig i en behovs- och kapacitetsanalys med utgångspunkt i befolkningsprognosen samt planer för bostadsutbyggnad och kommunens utveckling enligt översiktsplanen. LFP:er tas årligen fram genom ett samarbete mellan berörda förvaltningar, kommunledningskontoret samt de berörda kommunala bolagen. Fördelningen per verksamhetsområde har resulterat i att Uppsala kommun har tio LFP:er. Det finns emellertid ingen sammanställning av samtliga LFP:er. I intervjuer framkommer att kommunen även har en exploateringsplanering som löpande ses över för att säkerställa planens aktualitet samt adekvat finansiellt utrymme för att genomföra planerade exploateringar.

Uppsala kommun genomför även analyser med utgångspunkt i ett scenarioverktyg framtaget för kommunen under 2018, kallad långsiktig ekonomisk analys (hädanefter LEA). Denna modell möjliggör för analys av kommunens långsiktiga ekonomiska ställning. Modellens kalkyler sträcker sig till 2050. Modellen togs fram i anslutning till att kommunen skrev på avtalet för Uppsalapaketet och har uppdaterats med nya makroekonomiska förutsättningar samt nytt basår en gång sedan 2018. Nuvarande modell utgår från basåret 2021. Analyser med utgångspunkt i modellen presenteras, enligt uppgift, för kommunstyrelsen vid behov.

2.1.2 Bedömning

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

Bedömning: Ja. Vi bedömer att kommunen har tagit fram planer och kalkyler som sträcker sig längre än de krav på planeringshorisont som kommunallagen föreskriver, det vill säga 3 år. Vi bedömer därför frågan som uppfylld.

Vi konstaterar att kommunen har en översiktsplan som sträcker sig till år 2050. Planen är central i kommunens långsiktiga planering. Genom kombination av översiktsplanen med aktuell befolkningsprognos identifieras kommunens framtida investeringsbehov i LFP:erna. Vi konstaterar att det finns LFP:er uppdelat per verksamhetsområde fram till 2026 samt plan för övergripande behov fram till 2031. Vi anser dock att den övergripande förståelsen för kommunens framtida LFP:er skulle underlättas om dessa planer även sammanställdes i ett centralt dokument. Detta är ett utvecklingsområde som även har identifierats av Fastighetsstaben och enligt information kommer en sammanställd plan tas fram till nästa budgetår.

Vi konstaterar vidare att LEA innehåller en långsiktig scenariokalkyl av kommunens ekonomi och att kalkylen sträcker sig fram till år 2050. Modellen har uppdaterats en gång sedan dess framtagande 2018. Det är vår uppfattning att uppgifter och antaganden bör uppdateras med ett tätare intervall än det görs i dagsläget. Enligt vår bedömning bör modellen uppdateras minst en gång per år. Detta skulle möjliggöra för kommunen att göra nödvändiga omställningar utifrån förändrade interna och externa faktorer. Vi anser även att uppföljningen av de långsiktiga ekonomiska förutsättningarna skulle underlättas om analysen i LEA, med jämna intervall, sammanställdes i en standardiserad rapport. Rapporten skulle således kunna nyttjas i dialog med kommunstyrelsen men även i verksamheterna.

2.2 Underlagsarbete

Revisionsfråga 2: Grundar sig den ekonomiska flerårsplaneringen på väl underbyggda ekonomiska analyser och framtidsbedömningar/omvärldsanalys? Arbetar kommunen med scenarioplanering?

För att rimlighetsbedöma de beräkningar som Uppsala kommun tar fram, har PwC inom ramen för granskningen simulerat det framtida resursbehovet för verksamheter för barn och unga samt äldre och personer med funktionsnedsättning utifrån underlag tillhandahållna av kommunen. Dessa verksamheter har valts ut eftersom de är centrala i kommunens lokalförsörjningsarbete samt för att de har avgränsade målgrupper som är beroende av befolkningsutvecklingen i kommunen. Underlag som ligger till grund för framskrivningen är kommunens befolkningsprognos, räkenskapssammandrag för 2021, LFP samt demografiska investeringar, tillhandahållna av kommunen, avseende förskola, grundskola, gymnasieskola, särskilda boenden samt LSS-boenden.

Analysen har genomförts fram till år 2042. Att 2042 valts som slutår motiveras av att det sannolikt kommer finnas andra faktorer som kommer påverka det framtida investeringsbehovet och kostnadsutvecklingen, till exempel teknologisk utveckling, som kan innebära att träffsäkerheten i framskrivningen är osäker på längre sikt. Nedan följer en sammanfattning av vår metodik för att skapa denna framskrivning samt en jämförelse mellan utfallet av vår modell och kommunens scenarioverktyg (LEA).

Skatteintäkter och uppskrivning

SKR:s prognosunderlag ligger till grund för att beräkna framtida skatteunderlag i fråga om skatteintäkter, kommunalekonomisk utjämning (inkomstutjämning, kostnadsutjämning, LSS-utjämning etc.) samt bidrag. SKR:s nuvarande prognosunderlag avser perioden 2022–2029. Taxor och avgifter enligt senaste utfallet tas med och skrivs upp i enlighet med SKR:s prisindex. För att förlänga perioden och skapa en långsiktig prognos tillämpas uppskrivning enligt SKR:s cirkulär 22:37 (2030-):

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030-
BNP	4,9	2,6	-0,7	1,9	2,8	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Sysselsättning, timmar	2,2	1,8	0,3	1,4	1,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Relativ arbetslöshet, nivå	8,8	7,5	8,4	8,4	8,2	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Timlön, konjunkturlönestatistiken	2,6	2,9	3,2	3,3	3,4	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
Konsumentpris, KPIF	2,4	7,5	5,0	1,5	1,7	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Skatteunderlag, reallt	2,6	2,0	-2,7	0,6	4,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Skatteunderlag, nominellt	5,3	5,2	4,0	4,5	4,1	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7

Kostnadsutveckling

Kostnadsutvecklingen utgår från de individuella tjänsternas prislappar i den aktuella kommunen enligt offentligt tillgänglig statistik från exempelvis SCB, Skolverket och Socialstyrelsen. Även offentlig statistik avseende fördelningen mellan kommunal och enskild utförare och prislappar för dito beaktas. Vidare gör vi antagande om frekvens, det vill säga hur stor andel av den relevanta målgruppen som tar del av tjänsterna – exempelvis inskrivningsgraden inom förskola.

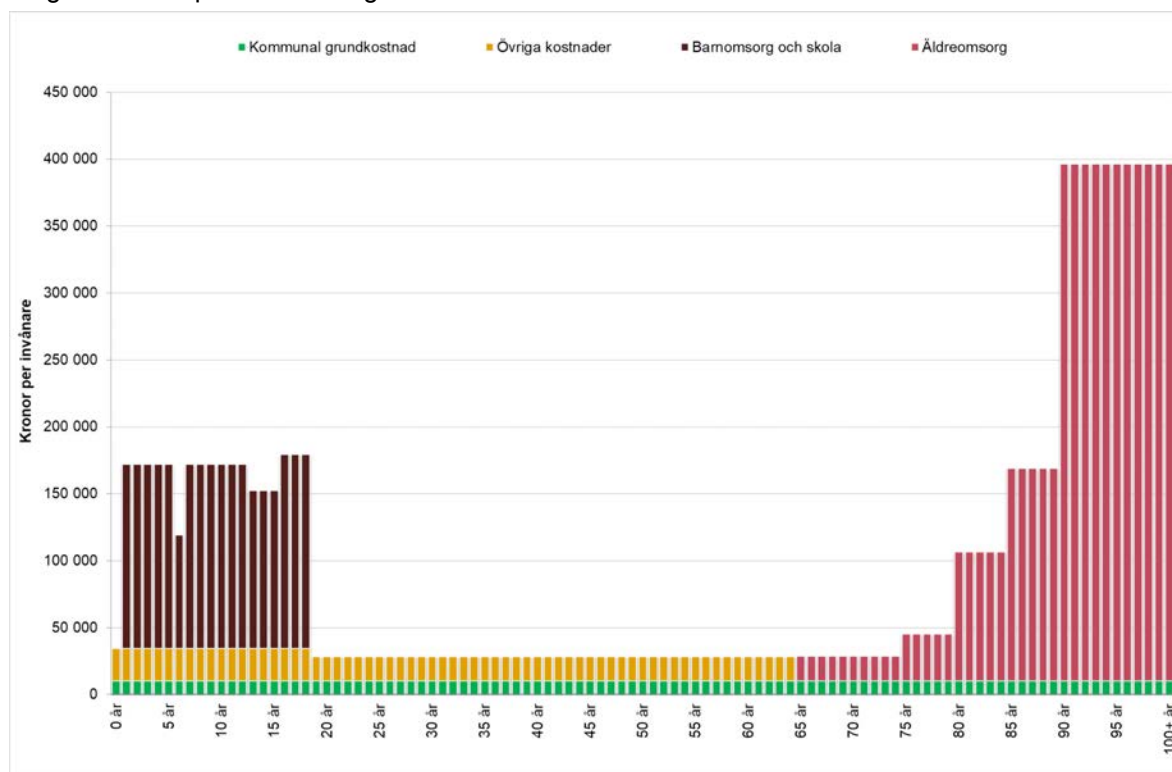
Befolkningsprognosen ligger till grund för kostnadsutvecklingen inom den relevanta målgruppen. Prognosen för framtiden beror på den långsiktiga trenden avseende frekvens och andel i kommunal/enskild regi samt volymutveckling inom målgruppen. För att beräkna framtida kostnadsutveckling tillämpas uppskrivning av verksamhetsområdenas pris- och löneökning enligt SKR:s antaganden. Fördelningen utgår från faktisk pris- och löneandel inom respektive verksamhetsområde. De verksamheter som har individuella tjänster – exempelvis kommunstyrelseförvaltningens verksamhet samt kultur och fritid – skrivs upp i enlighet med fördelningen mellan lönekostnader och övriga kostnader.

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

Volymutveckling

Grunden för både kostnads- och intäktsutvecklingen är befolkningsförändringen inom de olika målgrupperna. Befolkningsförändringarna påverkar intäkterna genom ökning/minskning av skatteunderlaget, inkomstutjämningen, kostnadsutjämningen och LSS-utjämningen. Även intäkter från verksamheten så som brukaravgifter och maxtaxa påverkas av befolkningsförändringar.

Kostnadsutvecklingen styrs i hög grad av hur många inom kommunalekonomiskt kostsamma grupper som bor i kommunen. Nedan redovisas kostnaderna per åldersgrupp i Uppsala kommun enligt Räkenskapssammandraget år 2021:



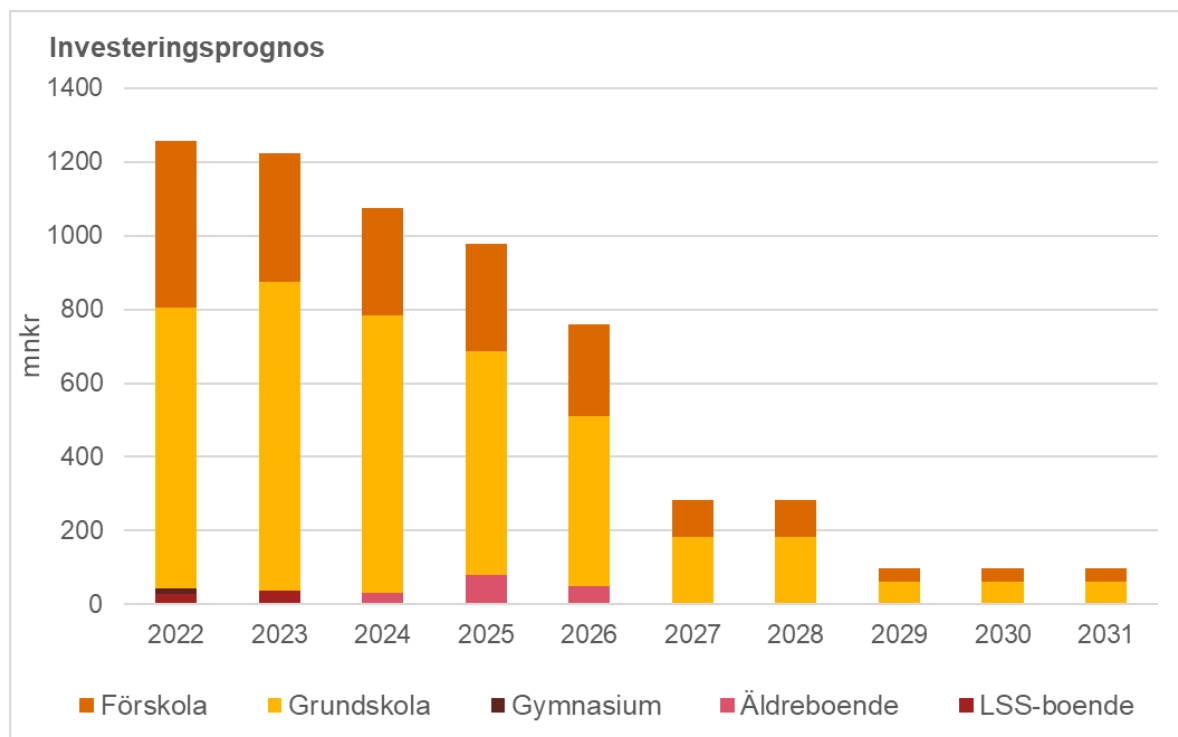
Enligt Uppsalas befolkningsprognos per maj 2022 beräknas antalet invånare öka från 237 596 år 2021 till 298 858 år 2042 – motsvarande en ökning om 26 procent.

Investeringar i LFP

Kommunens långsiktiga investeringsplan påverkar kommunens kapitaltjänstkostnader samt avskrivningar utifrån tilltänkt finansieringsupplägg och avskrivningsplan. Enligt Uppsala kommuns

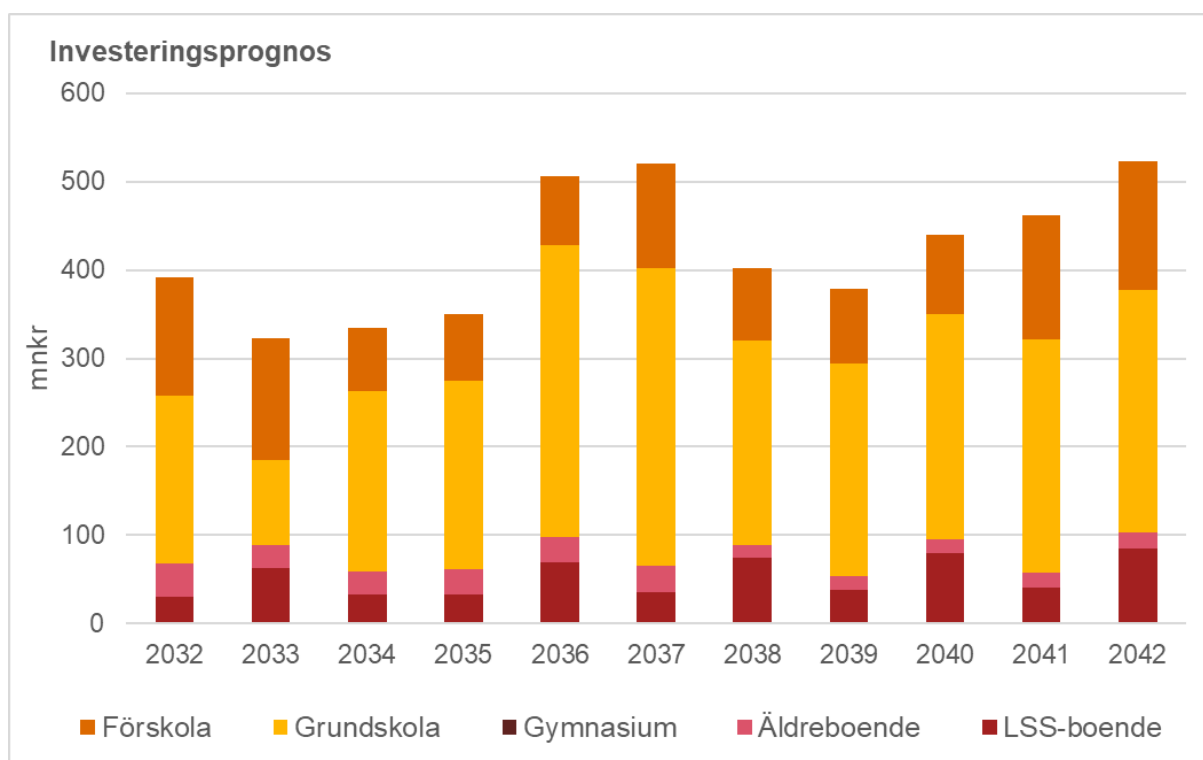
LFP:er uppgår det framtida investeringsbehovet i verksamhetslokaler för barn och unga samt äldre och personer med funktionsnedsättning till 6,150 miljarder kronor i fasta priser fram till 2031.

Nedan redovisas en sammanställning av kommunens LFP:er för de berörda verksamheterna:

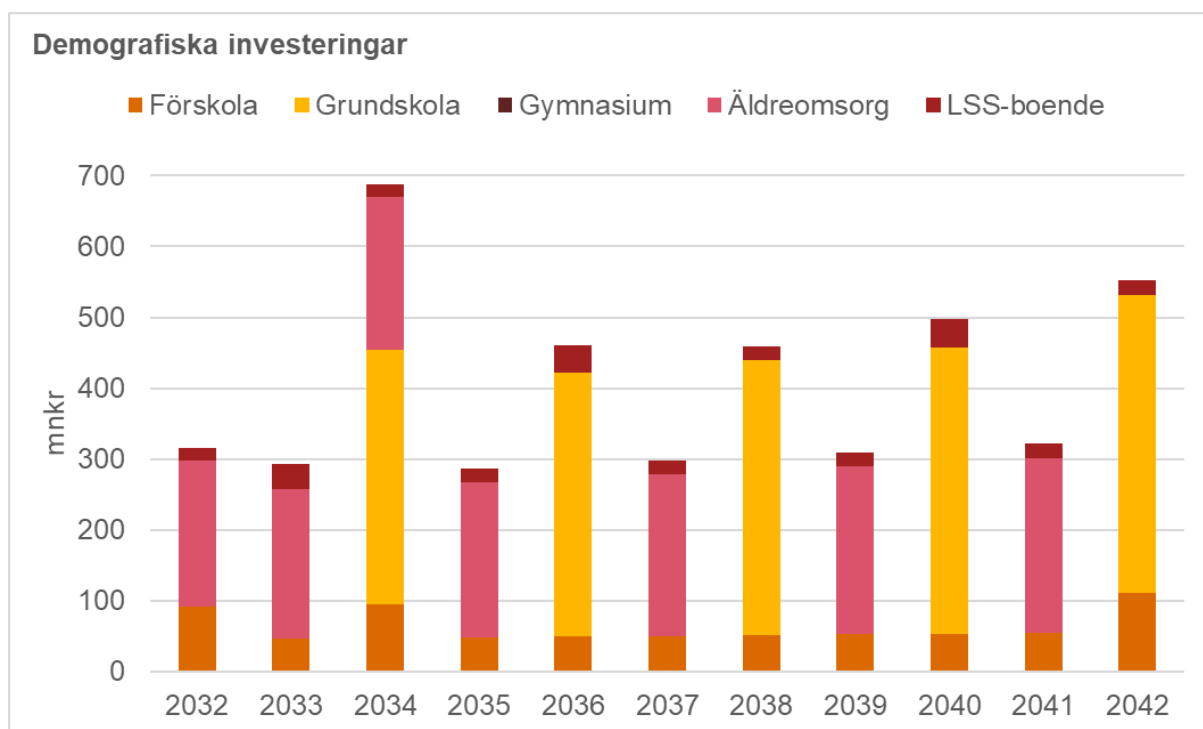


Enligt det uppskattade behovet av demografiska investeringar från LEA uppgår investeringarna i de kommunala verksamheterna för barn och unga samt äldre och personer med funktionsnedsättning till 4,631 miljarder kronor i löpande priser mellan 2032 och 2042.

Nedan redovisas kommunens demografisk motiverade investeringar i de berörda verksamheterna:



Enligt de antaganden som görs i vår modell uppgår kommunens demografisk motiverade investeringar mellan 2032 och 2042 till 4,484 miljarder kronor i löpande priser. Nedanstående graf visas fördelningen av investeringarna mellan åren. I appendix redovisas förutsättningarna för dessa investeringar.



- 14 förskolor

- 5 grundskolor
- 0 gymnasieskolor
- 7 särskilda boenden
- 14 LSS-boenden

Den genomsnittliga investeringsnivån per år uppgår enligt vår beräkning till 408 miljoner kronor. Investeringarna avser endast kärnverksamhetens demografiskt motiverade investeringar – investeringar i frivillig verksamhet, exempelvis nybyggnation av kultur- och fritidsanläggningar, är exkluderade.

2.2.1 Iakttagelser

I Mål och Budget 2022 presenteras en sammanställning av utvecklingen av verksamheternas kostnader och intäkter samt det identifierade investeringsbehovet under budget- och planåren. I LFP:erna presenteras investeringsbehovet 2022-2026, med utblick fram till 2031.

I LFP:erna anges vilka grundantaganden verksamheterna gjort för framskrivningen av det framtida lokalförsörjningsbehovet. I kalkylen för LSS-bostäder baseras beräkningar av det framtida behovet för bostäder med särskild service LSS på antalet biståndsbeslut om insatsen som har tagits de fem senaste åren och hur utflödet sett ut historiskt. Prognosen sätts även i relation till befolkningsförändringen. Framskrivningen av behovet av särskilda boenden utgår från den genomsnittliga andelen av äldre i åldersgrupperna 65–74, 75–79, 80–84, 85–89 samt invånare över 90 år som bor på vård- och omsorgsboende per den sista december 2017–2019. Det anges i LFP:en att 2020 inte används som referensår då andelen beslut under detta år påverkats av pandemins effekter och inte ses som representativa för den långsiktiga trenden i behovsutvecklingen. Behovet av förskolor baseras på historisk servicegrad (andel inskrivna). För grundskola beräknas behovet utifrån befolkningsprognosen och kända elevströmmar fördelade på lokalförsörjningsområden. I gymnasieskolan beräknas behovet utifrån befolkningsprognosen. För grundskola och gymnasieskola kompletteras behovet med uppskattat in- och utflöde från andra kommuner. I framskrivningen i LFP:en antas att övervägande del av det framtida behovet kommer hanteras i kommunal regi, eftersom fristående enheter antas vara fullbelagda.

Behovsbedömningen i Mål och Budget baseras således på kommunens befolkningsprognos, verksamhetsstatistik och verksamhetens bedömning av utvecklingen. Som tidigare nämnt tas LFP fram genom ett samarbete mellan berörda förvaltningar, kommunledningskontoret samt berörda kommunala bolag.

För att förlänga den analys som genomförs av verksamheternas ekonomiska ställning under budget- och planår samt för att uppskatta lokalförsörjningsbehovet efter 2031 används scenarioverktyget LEA. Kommunen anger att modellens ingångsvärden bygger på den demografiska behovsutvecklingen, investerings- och makroekonomiska antaganden samt nyckeltal för kostnader i de olika kommunala verksamhetsgrenarna. De makroekonomiska antagandena baseras på prognoser gjorda av Konjunkturinstitutet.

Det anges vidare att modellen för den långsiktiga ekonomiska analysen skiljer sig från resursfördelningsmodellen i Mål och Budget på flera sätt. Analysmodellen bygger på en rak framskrivning av kostnaderna och intäkterna med utgångspunkt i det faktiska utfallet i räkenskapssammandraget. Inskrivningsgrad i förskola, frekvens inom grundskola och gymnasieskola, andel i kommunal regi samt andel av äldre i särskilt boende samt behov av boendeplats för personer med funktionsnedsättning utgår från basåret och antas vara konstant under framskrivningstiden. Vidare ligger befolkningsprognosen till grund för den framtida behovsutvecklingen. I modellen tas inte höjd för eventuella in- och utflöden från andra kommuner, exempelvis förändring av antalet gymnasieelever från närliggande kommuner.

För att uppskatta skatteintäkterna används SKR:s skatteunderlagsprognos samt antaganden om att dagens kommunalekonomiska utjämning gälla under hela perioden fram till 2050. Även kommunalskattesatsen hålls konstant. Bolagskoncernens aggregerade investeringar inkluderas i analysen men modellen tar inte beaktar eventuella resultatpåverkande faktorer. Ett exploateringsnetto inkluderas även i modellen.

Den demografiska behovsutvecklingen resulterar i ett investeringsbehov, bland annat i verksamhetslokaler. Schabloner för platskostnad och antal elever per enhet har tagits fram av Fastighetsstaben. Enligt modellens konstruktion uppstår behov av ny enhet när befolkningsökningen i ålderskategorin överstiger antalet elever som krävs för en ny enhet. Vi noterar att kostnaden per plats i stort liknar våra schabloner.

LEA möjliggör för scenarioanalys enligt alternativa befolkningsprognoser och investeringsnivåer. Verktöget är interaktivt och många parametrar kan varieras, exempelvis fasta/löpande priser, skattesatser, värdesäkringsgrad av de generella statsbidrag samt mikroindikatorer. Scenarioverktöget ligger till grund för de tre alternativa scenarier; låg, hög samt extra hög som kommunen presenterar i översiktsplanen. Det görs ingen scenarioanalys i LFP:erna. I planerna konstateras att förändringar i befolkningsprognosen kan påverka lokalbehovet men detta redogörs inte för ytterligare.

2.2.2 Bedömning

Grundar sig den ekonomiska flerårsplaneringen på väl underbyggda ekonomiska analyser och framtidsbedömningar/omvärldsanalys? Arbetar kommunen med scenarioplanering?

Bedömning: Ja. Vi bedömer att kommunens ekonomiska flerårsplanering baseras på väl underbyggda ekonomiska analyser och framtidsbedömningar samt att kommunen arbetar med scenarioplanering. Vi bedömer därför frågan som uppfylld.

Vi konstaterar att de ekonomiska planeringen i Mål och Budget 2022-2024 samt LFP 2022-2026, med utsikt fram till 2031 baseras på kunskap från verksamheterna. För att bedöma den framtida utvecklingen av verksamheternas kostnader och intäkter efter 2024 samt lokalförsörjningsbehovet efter 2031 används scenarioverktöget LEA. Vi noterar att lokalförsörjningsbehovet fram till 2026, med utblick fram till 2031, baseras på den demografiska utvecklingen, antaganden om servicegrad samt in- och utflöden från andra kommuner. Investeringsutgifterna baseras på uppgifter från Fastighetsstaben. Dessa planer anses således vara väl underbyggda och baseras på relevanta framtidsbedömningar. Framskrivningen i LEA baseras på faktiska utfall från räkenskapssammandraget samt framskrivning av kostnader och intäkter utifrån uppskattad pris- och löneutveckling. Investeringsbehovet skrivs fram baserat på den demografiska utvecklingen samt schablonuppgifter från Fastighetsstaben. Även dessa planer anses således vara väl underbyggda och baseras på relevanta framtidsbedömningar. Vi noterar vidare att den genomförda rimlighetsbedömningen av LEA i relation till vår modell visar på liknande framtida investeringsbehov. Vi tillämpar snarlika schabloner avseende investeringsutgift per brukare/elev och antal per enhet.

Vi noterar dock att en del av de värden som verksamheterna använder för att göra framskrivningar av kostnader och intäkter samt lokalförsörjningsbehov skiljer sig från de värden som används i LEA. Detta noteras särskilt vid en jämförelse av framskrivningen av investeringsplaneringen i LEA med lokalförsörjningsbehovet identifierat i LFP:erna. Trots att siffrorna i LFP:erna är i fasta priser och investeringsbehovet i LEA är i löpande priser syns en tydlig skillnad mellan det behov som identifieras i LFP:erna 2031 och de behov av demografiska investeringar som LEA visar 2032. För att analysen i LEA ska vara jämförbar med analysen i Mål och Budget samt LFP:erna krävs att dessa baseras på samma antaganden. Vi noterar vidare att

de makroekonomiska faktorer som används för framskrivning av kostnader baseras på prognoser framtagna av Konjunkturinstitutet medan framskrivningen av skatteintäkterna baseras på SKR:s skatteunderlagsprognos som skrivs fram med SKR:s makroekonomiska antaganden som grund. På längre sikt antas samhällsekonomin vara konjunkturlös. Vi anser att det bör säkerställas att framskrivningen av kostnader och skatteintäkter baseras på samma makroekonomiska antaganden. Vi anser även att modellen skulle kunna förfinas genom att inkludera resultatpåverkande faktorer för bolagskoncernen och på så sätt bidra till ett ökat kommunkoncernperspektiv.

Enligt uppgift från kommunen används LEA för att uppskatta kostnads- och intäktsutvecklingen för de kommunala verksamheterna efter Mål och Budget. Vi anser därför att modellen bör uppdateras minst en gång per år. Även scenarioanalysen bör uppdateras med högre frekvens än i dagsläget. Vi noterar att det finns tydliga instruktioner för uppdatering av modellen, dessa återfinns i flikar i excellmodellen men inte i en separat manual. Vi anser att användningen av modellen skulle underlättas om detta säkerställdes. Vidare anser vi att LFP:erna bör inkludera samma scenarioanalys, baserat på alternativa befolkningsprognoser, som görs i LEA.

2.3 Finansiella mål

Revisionsfråga 3: Finns tydliga och väl underbyggda finansiella mål på kort och lång sikt?

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

2.3.1 Iakttagelser

I Mål och Budget 2022 har Uppsala kommun, som första av nio inriktningsmål, uttalat att kommunen ska ha en jämställd och hållbar ekonomi. En hållbar ekonomi innebär enligt kommunen att kostnaderna inte ska överstiga intäkterna och att kostnaderna inte ska överföras på kommande generationer. Skatteuttaget ska inte vara högre än nödvändigt samtidigt som det ska finnas utrymme för både kvalitetsförbättringar och nödvändiga investeringar. Det anges att Uppsala kommuns finansiella mål ska styra mot stärkt balansräkning och hållbar ekonomisk tillväxt.

I Mål och Budget 2022 antogs tre finansiella mål av kommunfullmäktige. De finansiella målen var:

1. Ekonomiskt resultat, kommun
 - Minst två procent av skatter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.
2. Soliditet, kommunkoncern, inklusive pensionsåtagande
 - Soliditeten ska under perioden stärkas, inom ett intervall om 25–27 procent.
3. Låneskuld per invånare
 - Skuldutvecklingen ska begränsas och över tid inte öka mer än fem procent årligen över planperioden.

För att nå resultatmålet anser Uppsala kommun att det är viktigt att följa verksamheternas nettokostnadsutveckling och att anpassa nettokostnadsnivån till referenskostnaden. Syftet med detta anges vara att säkerställa att kostnaden för den demografiska utvecklingen inte överstiger

det framtida skatteunderlaget. I Mål och Budget 2021 uppges att Uppsala kommun under flera år arbetat med att anpassa nettokostnadsnivån till referenskostnaden. Enligt Mål och Budget 2022 samt Årsredovisningen 2021 har kommunen uppfyllt resultatmålet de senaste 5 åren.

I Mål och Budget 2022 uppges soliditet vara ett av de mått som kreditgivare analyserar och som påverkar möjligheten att erhålla förmånliga lånevillkor. Av Mål och Budget 2020, 2021 samt 2022 framgår att kommunen har höjt sina ambitioner för soliditeten successivt, vilket tar sig uttryck i ett kontinuerligt höjt soliditetsmål.

Det anges även i Mål och Budget 2022 att stora delar av kommunkoncernens investeringar lånefinansieras. För att säkerställa att stora och angelägna investeringar kan komma till stånd utan att de driver höga kapitalkostnader och tränger undan finansiering av annan kommunal verksamhet anges att det är viktigt att ha kontroll över låneskuldens nivå och utveckling. Det anges vidare att eftersom beslutade och planerade avyttringar av delar av kommunens fastighetsbestånd, med påverkan på låneskuldens utveckling, kommer ske under en längre period behöver målet för låneskulden vara mer långsiktigt.

I intervjuer framkommer det att kommunen arbetar kontinuerligt med att säkerställa att de finansiella målen är ändamålsenliga och att dessa inte blir beslutspåverkande på ett icke önskvärt vis.

2.3.2 Bedömning

Finns tydliga och väl underbyggda finansiella mål på kort och lång sikt?

Bedömning: Ja. Vi bedömer att kommunen har tydliga och väl underbyggda finansiella mål på kort och lång sikt. Vi bedömer därför frågan som uppfylld.

Vi konstaterar att Uppsala kommun har antagit tre finansiella mål som är tydliga och väl underbyggda. Målen ses över och uppdateras löpande. Vi anser att de finansiella målen är tydliga och relevanta för kommunen, men resultatmålet skulle kunna justeras uppåt utifrån att Uppsala är en växande kommun som står inför stora investeringar framöver. Vi noterar att Uppsala de senaste åren har överträffat resultatmålet.

2.4 Relevans och riskbedömning

Revisionsfråga 4: Är kommunens planer/strategier för god ekonomisk hushållning tydliga, relevanta och riskbedömda?

2.4.1 Iakttagelser

Kommunens långsiktiga ekonomiska planering grundas i översiktsplanen som sträcker sig fram till år 2050 samt kommunens aktuella befolkningsprognos. Som tidigare nämnt togs översiktsplanen fram 2016 och aktualitetsförklarades 2020. För att säkerställa relevansen i kommunens översiktsplan pågår ett arbete med att uppdatera planen. Den uppdaterade planen planeras att beslutas vid årsskiftet 2024-2025. Vid aktualitetsförklaringen gjordes vidare en uppdatering av kommunens scenarioanalys kopplat till den framtida befolkningsökningen. Dessförinnan har scenarioanalysen inte uppdaterats.

I intervjuer har det framkommit att det tidigare fanns en dissonans i arbetet med Mål och Budget och arbete med LFP:erna. Under de senaste åren har det pågått ett arbete för att tillse att dessa processer är väl sammansvetsade och samstämmiga. För att säkerställa att LFP:erna är tydliga och enhetliga har även en mall för planerna tagits fram.

Vidare framkommer det i intervjuer att det saknas motsvarande scenarioanalyser i LFP:erna som det finns i översiktsplanen. Det anges även att stadsbyggnadsperspektivet innebär att de behöver planera utifrån en mix av basscenariot och högscenariot inom olika verksamheter.

Vid genomgång av LFP:erna har det noterats att dessa är detaljerade fram till 2026, med utblick till 2031. Det noteras även att efter 2026 sjunker nivån för investeringarna för verksamheterna för barn och unga, äldre och personer med funktionshinder.

2.4.2 Bedömning

Är kommunens planer/strategier för god ekonomisk hushållning tydliga, relevanta och riskbedömda?

Bedömning: Delvis. Vi bedömer att kommunens planer/strategier för god ekonomisk hushållning är tydliga och riskbedömda, men att relevansen skulle kunna stärkas utifrån ovanstående iakttagelser. Vi bedömer därför frågan som delvis uppfylld.

I budget 2022 anges att god ekonomisk hushållning kräver en ansvarsfull resursanvändning, ett förhållningssätt som ska genomsyra kommunens verksamhet. Vidare anges att ansvarsfull resursanvändning innebär bland annat att kontinuerligt ta tillvara möjligheterna till både effektiviseringar och omprioriteringar samt att ekonomisk hållbarhet förutsätter också ett framtidsperspektiv som skapar utrymme för investeringar. Vi konstaterar att kommunen genom översiktsplanen och LFP:er har tydliga planer/strategier som säkerställer ansvarsfull resursanvändning. Relevansen av översiktsplanen säkerställs av aktualitetsförklaringen samt den kommande uppdateringen. LFP:ernas relevans säkerställs genom årliga uppdateringar i nära samarbete med berörda verksamheter. Vi menar dock att relevansen av investeringsplaneringen efter 2026 går att ifrågasätta givet att nivån sjunker efter 2026 samt att det finns en stor skillnad mellan det uppskattade behovet och det demografiskt motiverade behov som identifieras i LEA.

Scenarioanalysen av översiktsplanen säkerställer att den är riskbedömd. Vi anser dock att det är viktigt att denna riskbedömning uppdateras löpande. Riskbedömning av LFP:erna kan förbättras genom scenarioanalys. Det är även viktigt att samtliga av kommunens planeringsdokument baseras på samma grundantaganden om befolkningstillväxt.

2.5 Samverkan

Revisionsfråga 5: Är planeringsprocessen utformad så att förankring och delaktighet uppnås?

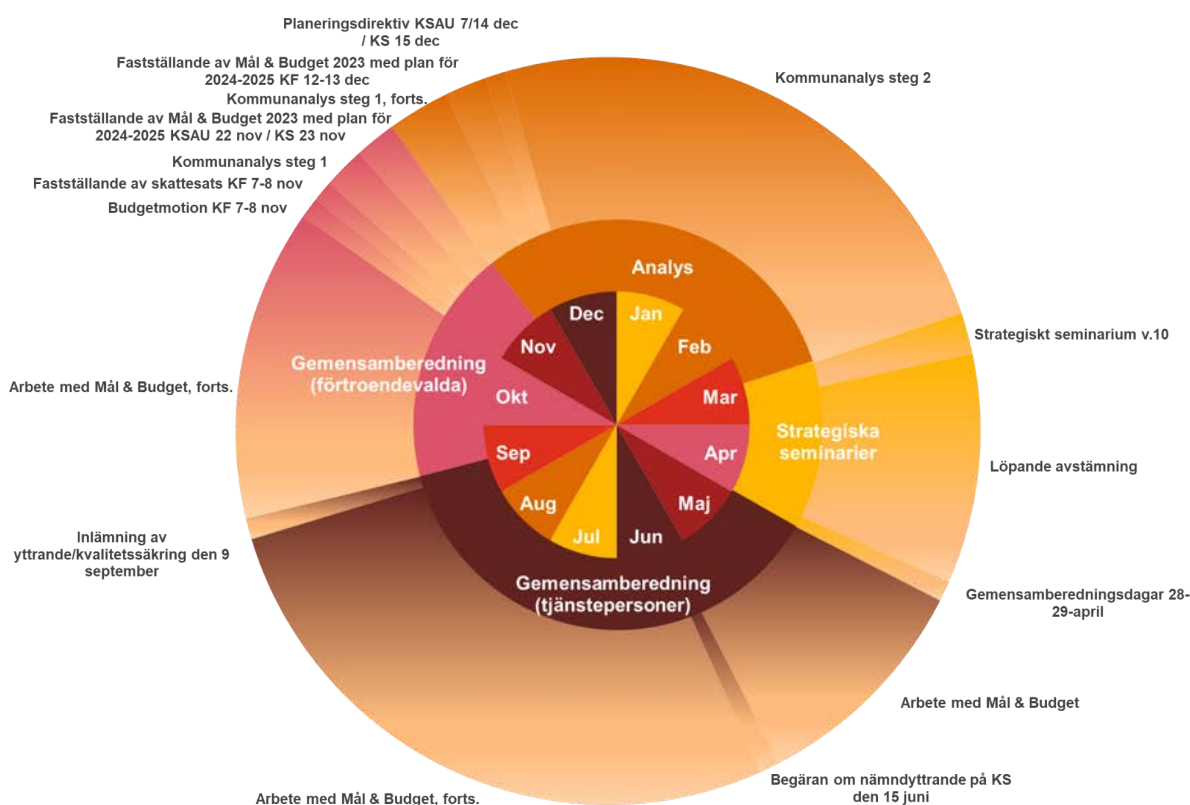
2.5.1 Iakttagelser

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av den dokumenterade arbetsprocessen för tid- och processplan för Mål och Budget samt årshjulet för LFP:erna.

Enligt den dokumenterade arbetsprocessen för tid- och processplan för Mål och Budget 2023 finns tydliga steg för hur verksamheterna ska involveras. Processen inleds med en övergripande sammanställning av kommunens finansiella förutsättningar samt en omvärldsanalys. Dessa förutsättningar presenteras på ett verksamhetsövergripande seminarium och fastställer förutsättningarna för budgetarbetet. Enligt intervjuuppgifter anser verksamheterna att detta seminarium bidrar till att förankring av de kommunövergripande förutsättningarna. Efter seminariet sker en löpande avstämning inom verksamheterna samt gemensamberedning på tjänstepersonsnivå efterföljt av gemensamberedning bland förtroendevalda.

Nedan återges en sammanställning av tid- och processplan för Mål och Budget 2023.

Övergripande tid- och processplan Mål & Budget



Årshjulet för LFP:erna följer ett liknande årshjul som arbetet med budgetprocessen, men är dock något längre. Årshjulet inleds med att direktiv presenteras i augusti halvvannat år innan planerna ska antas i kommunstyrelsen. Detta efterföljs av strategiska seminarium och behovs-, kapacitets- och åtgärdsanalyser. Planerna tas fram genom ett samarbete mellan berörda förvaltningar, kommunledningskontoret samt berörda kommunala bolag. Det har även inrättats fastighetschefer hos varje förvaltning som ska vara ett verksamhetsnära stöd i framtagandet av LFP:erna. Fastighetscheferna har även en central koppling till Fastighetsstaben. I intervjuer har inrättandet av fastighetschefer hos varje förvaltning lyfts som positivt för förankringen och delaktigheten i framtagandet av LFP:erna.

I intervjuer framkommer även att analyser med utgångspunkt i LEA rapporteras till kommunstyrelsen vid behov. Vid framtagandet av analysen uppdateras modellen med vissa verksamhetsspecifika ingångsvärden, tillhandahållna av berörd verksamhet.

2.5.2 Bedömning

Är planeringsprocessen utformad så att förankring och delaktighet uppnås?

Bedömning: Ja. Vi bedömer att planeringsprocessen är utformad så att förankring och delaktighet uppnås. Vi bedömer därför frågan som uppfylld.

Vi konstaterar att planeringsprocesserna för Mål och Budget 2022, med plan 2023-2024, samt LFP 2022-2026 med utblick till 2031 är strukturerade och innehåller steg för att säkerställa kommunens förvaltningars delaktighet. Särskilt inrättandet av fastighetschefer lyfts i intervjuer som värdefullt för förankring och delaktighet.

Den långsiktiga ekonomiska planeringen 2031-2050 baseras på analyser genomförda i LEA. Vi konstaterar att det inte finns någon dokumenterad process kring när uppdateringen av LEA ska ske samt att förvaltningarna inte delges resultatet av analysen. För att öka delaktigheten och förankringen av planeringsprocessen för LEA bör förvaltningarna i större utsträckning involveras i analysarbetet 2031-2050.

3. Revisionell bedömning och rekommendationer

3.1 Revisionell bedömning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har PwC genomfört en granskning av kommunens långsiktiga ekonomiska planering. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en långsiktig ekonomisk planering.

Den sammanfattande bedömningen, efter genomförd granskning, är att kommunstyrelsen säkerställer en långsiktig ekonomisk planering. Fyra av fem revisionsfrågor bedöms vara uppfyllda. Kommunen har en avancerad modell för långsiktig ekonomisk planering, men vi ser att det finns viss utvecklingspotential för att stärka den långsiktiga ekonomiska styrningen. Den revisionella bedömningen grundar sig på iakttagelser och bedömningar utifrån nedanstående revisionsfrågor. Bedömning för respektive revisionsfråga redovisas löpande i rapporten under respektive avsnitt.

Nedan är en sammanställning av revisionsfrågorna samt varje frågas översiktliga bedömning.

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns det planer/kalkyler som sträcker sig längre fram än de krav på planeringshorisont som kommunallagen föreskriver?	Ja	
2. Grundar sig den ekonomiska flerårsplaneringen på väl underbyggda ekonomiska analyser och framtidsbedömningar/omvärldsanalys? Arbetar kommunen med scenarioplanering?	Ja	
3. Finns tydliga och väl underbyggda finansiella mål på kort och lång sikt?	Ja	
4. Är kommunens planer/strategier för god ekonomisk hushållning tydliga, relevanta och riskbedömda?	Delvis	

5. Är planeringsprocessen utformad så att förankring och delaktighet uppnås?

Ja



3.2 Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Skapa en samlad lokalförsörjningsplan (LFP) för kommunens samtliga verksamheter för att underlätta den övergripande uppskattningen av framtida investeringsbehov.
- Upprätta en standardiserad rapport av modellen för långsiktig finansiell analys (LEA) som uppdateras regelbundet, med viss frekvens. En sådan rapport skulle kunna användas som underlag av förvaltningarna gällande resursfördelning mellan verksamheter och bedömning av kostnadsutveckling. Rapporten skulle även kunna användas för att simulera långsiktiga effekter av politiska beslut och/eller förändringar av ingångsvärden.
- Inkludera koncernperspektivet i LEA på ett tydligare sätt. För närvarande inkluderas bolagskoncernens investeringar på en aggregerad nivå. Genom att exempelvis beakta resultatpåverkande faktorer kan kommunkoncernsperspektivet förstärkas.
- Säkerställ att det råder samstämmighet mellan antaganden i planerna och kalkylerna. Vi har noterat att de makroekonomiska förutsättningarna i LEA bygger på SKR:s gällande intäktsuppräknings av skatter och bidrag medan indexuppräknings av kostnaderna baseras på antaganden från Konjunkturinstitutet.
- Tillämpa det demografiska behovet av verksamhetslokaler från LEA i framtagandet av LFP. Den demografiska analysen i verksamheternas LFP:er görs för närvarande olika antaganden avseende frekvens och/eller andel i kommunal regi.

2022-11-18

Lena Salomon
Uppdragsledare

Per Larson
Projektledare

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

Bilaga 1 - Förteckning över granskad dokumentation

i. Styrande dokument, rutiner och riktlinjer

1. Aktualitesförklaring av Uppsala kommuns Översiktsplan 2016
2. Uppsala kommuns bostads- och lokalförsörjningsplaner
3. Mål och Budget 2022 med plan för 2023-2024
4. Mål och Budget 2021 med plan för 2022-2023
5. Mål och Budget 2020 med plan för 2021-2022
6. Årsredovisning 2021

ii. Kompletterande instruktioner

1. Planeringsdirektiv 2022
2. Årshjul för arbetet med bostads- och lokalförsörjningsplaner

iii. Övrig dokumentation

1. Befolkningsprognos till 2050
2. Delområdesprognos 2022-2026
3. Investeringsplan 2022-2031
4. Räkenskapssammandrag 2021
5. Pensionsprognos 2022-2026
6. Långsiktig pensionsprognos 2021-2061

Bilaga 2 - Förutsättningar för demografiskt motiverade investeringar

Förskola

Antal barn per förskola: 100

Pris per plats: 400 tkr

Typkostnad per förskola: 40 mnkr

Yta per barn: 10 kvm

Yta per förskola: 1 000 kvm

Kostnad per kvm: 40 tkr

Grundskola (F-9)

Antal paralleller: 3

Antal elever per enhet: 750

Kostnad per plats: 400 tkr

Typkostnad per enhet: 300 mnkr

Yta per elev: 15 kvm

Yta per enhet: 11 250 kvm

Kostnad per kvadrat: 27 tkr

Gymnasieskola

Antal program: 12

Antal elever per enhet: 900

Kostnad per plats: 500 tkr

Typkostnad per enhet: 450 mnkr

Yta per elev: 12 kvm

Yta per enhet: 10 800 kvm

Kostnad per kvadrat: 42 tkr

Särskilt boende

Antal våningar: 2

Antal brukare per enhet: 90

Kostnad per plats: 2 000 tkr

Typkostnad per enhet: 180 mnkr

Yta per brukare: 40 kvm

Yta per enhet: 3 600 kvm

Kostnad per kvadrat: 50 tkr

LSS-boende

Antal boende per enhet: 6

Kostnad per plats: 2 500 tkr

Typkostnad: 15 mnkr

Yta: 300 kvm

Kostnad per kvadrat: 50 tkr