

Långsiktig planering

Hörby kommun

December 2019

Malin Jönsson, certifierad kommunal revisor

Fredrik Birkeland, revisionskonsult



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte, revisionsfråga och kontrollmål	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning och metod	4
God ekonomisk hushållning	5
lakttagelser och bedömningar	6
God ekonomisk hushållning	6
lakttagelser	6
Bedömning	8
Långsiktig ekonomisk planering	8
lakttagelser	8
Bedömning	10
Långsiktig investeringsplanering	10
lakttagelser	10
Bedömning	14
Revisionell bedömning och rekommendationer	15
Bedömningar mot kontrollmål	15
Rekommendationer	15
Bilaga 1 – Granskad dokumentation	17

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hörby kommun har vi genomfört en granskning av hur kommunen arbetar med långsiktiga analyser, kalkyler och planering utifrån förväntad befolkningsutveckling och kommande års demografiska utmaningar. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig ekonomisk planering utifrån god ekonomisk hushållning.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsen inte har en ändamålsenlig ekonomisk planering utifrån god ekonomisk hushållning. Bedömningen grundar sig på att vi ser en avsaknad av ett långsiktigt förhållningssätt i såväl investeringsplaneringen som den ekonomiska planeringen.

Bedömningen grundar sig vidare på utfallet av nedan kontrollmål.

Kontrollmål 1: Kommunen har definierat god ekonomisk hushållning ur ett ekonomiskt perspektiv.

Bedöms vara delvis uppfyllt. Vi konstaterar att kommunen har definierat god ekonomisk hushållning ur ett ekonomiskt perspektiv och att det finns framtagna ekonomiska styrprinciper som beaktar god ekonomisk hushållning. Kommunen har fastställda finansiella mål som syftar till att uppnå god ekonomisk hushållning. Vi noterar dock att de finansiella målen för år 2018 ej nåddes och att prognosen för år 2019 pekar åt att målen inte kommer att nås. Vidare noterar vi att resultatmålet förväntas sänkas till 1 % år 2020 enligt beslut i kommunfullmäktige i juni år 2019, trots att behovet egentligen torde vara åtminstone 2 %. Vi noterar även att det inte finns några finansiella mål eller konkreta diskussioner kring behovet av mål kopplade till soliditet eller låneskuld. Utifrån att kommunen uppger att de står inför ett omfattande investeringsbehov under planperioden och att finansieringen av framtida investeringar kommer att kräva nyupplåning så bör det övervägas ifall det finns behov av mål kopplade till soliditeten, låneskulden eller skuldsättningsgraden.

Kontrollmål 2: Det finns en långsiktig ekonomisk planering med erforderliga underlag såsom omvärldsanalyser och befolkningsprognoser som grund.

Bedöms vara ej uppfyllt. Vi konstaterar att det i dagsläget inte finns någon långsiktig analys eller planering av ekonomin som sträcker sig längre än planåren (budgetår + 2 år). Vi anser att det till stora delar saknas ett långsiktigt perspektiv med tillräcklig framförhållning. Kommunen använder sig av Region Skånes befolkningsprognos i 5-årsklasser, men har inte någon egen prognos med 1-års klasser. Vi menar att befolkningsprognosen är ett av de viktigaste verktygen i den långsiktiga planeringen. Utifrån att kommunen står inför stora demografiska utmaningar i kombination med att konjunkturen mattas av menar vi att det finns ett behov av att analysera ekonomin ur ett längre perspektiv för att kunna arbeta fram tillräckliga åtgärder och prioriteringar. Det gäller särskilt kopplingen till den långsiktiga investeringsplaneringen som är kapitalintensiv.

Kontrollmål 3: Kommunen har en långsiktig investeringsplanering som tydligt visar på såväl kommande investeringsbehov som finansieringsplan.

Bedöms vara delvis uppfyllt. Vi konstaterar att det finns tydliga ekonomiska styrprinciper för investeringar och att det finns en av fullmäktige fastställd investeringspolicy. Vi ser också att kommunstyrelsen tillfälligt tagit beslut om att samtliga nya investeringsprojekt ska beslutas av kommunstyrelsens arbetsutskott fram till årsskiftet som ett led i att förbättra den ekonomiska situationen och säkerställa en god ekonomisk hushållning. Kommunen med bolag står inför omfattande investeringsbehov. Målvärdet för självfinansieringsgraden har sänkts till 50 % år 2019, vilket innebär att skuldsättningsgraden kommer att öka. Vi ser ett behov av att upprätta en konkret finansieringsplan för kommande investeringar. Vi ser också att det finns ett behov av att säkerställa att gällande ekonomiska styrprinciper och investeringspolicy efterlevs, exempelvis vad gäller att driftkostnadskalkyler upprättas, men vi ser även att det finns ett behov av att stärka såväl lokalförsörjningsprocessen som kopplingen mellan processen och investeringsplaneringen. Lokalförsörjningsplanen sträcker sig i dagsläget tio år framåt där år ett till tre utgör grund för kommande investeringsbudget och år fyra till tio är arbetsmaterial för kommande prioriteringar/ behov. Vi konstaterar vid granskningen att lokalförsörjningsplanen för perioden 2024-2029 inte innehåller uppdaterade siffror. Vi ser ett behov av att stärka den proaktiva och långsiktiga investeringsplaneringen i kommunen.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Utvärdera behovet av att komplettera de finansiella målen med ett mål kopplat till soliditet, låneskuld eller skuldsättning med bakgrund av kommande investeringsbehov och behovet av att lånefinansiera investeringarna.
- Utveckla den långsiktiga ekonomiska planeringen och analysen samt stärka den proaktiva och långsiktiga investeringsplaneringen.
- Överväga att ta fram en egen befolkningsprognos för kommunen, i 1-års klasser, i syfte att säkerställa förutsättningarna för en god långsiktig planering. Vi menar att befolkningsprognosen är ett av de viktigaste verktygen i den långsiktiga planeringen.

Inledning

Bakgrund

Revisorerna har utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en granskning avseende kommunstyrelsens arbete med långsiktig planering. En stor utmaning för de flesta kommuner är att hantera den demografiska utvecklingen. För tillväxtkommuner utgör också den pågående befolkningsökningen och de bedömningar som görs rörande fortsatt befolkningsökning ytterligare en utmaning. För kommuner med befolkningstillväxt handlar det om att matcha ett ökat behov av service och investeringar mot de ekonomiska och finansiella förutsättningarna. I Region Skånes befolkningsprognos (2018) beräknas antalet invånare i Hörby till 16 629 personer år 2027. I kommunens årsredovisning 2018 anges att den ökande befolkningen medför behov av stora investeringar i bland annat äldreboenden, förskolor, skolor och bostäder. I årsredovisningen 2018 framgår även att investeringsnivån har ökat under 2017 och 2018 i både kommunen och de kommunala bolagen. Hörby kommuns investeringsnivå har ökat från 87,3 mnkr till 177,3 mnkr år 2018, vilket motsvarar en ökning med 103 %. För kommunen budgeteras fortsatt höga investeringsnivåer under 2019-2021.

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

De förtroendevalda revisorerna i Hörby kommun vill med anledning av detta genomföra en granskning av hur kommunen arbetar med långsiktiga analyser, kalkyler och planering utifrån förväntad befolkningsutveckling och kommande års demografiska utmaningar.

Syfte, revisionsfråga och kontrollmål

Syftet med granskningen är att bedöma och besvara revisionsfrågan om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig ekonomisk planering utifrån god ekonomisk hushållning. För att kunna besvara revisionsfrågan har följande kontrollmål formulerats:

- Kommunen har definierat god ekonomisk hushållning ur ett ekonomiskt perspektiv.
- Det finns en långsiktig ekonomisk planering med erforderliga underlag såsom omvärldsanalyser och befolkningsprognoser som grund.
- Kommunen har en långsiktig investeringsplanering som tydligt visar på såväl kommande investeringsbehov som finansieringsplan.

Revisionskriterier

- Kommunallagen 11 kap 1 §§ (God ekonomisk hushållning)
- Interna styrdokument

Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas till att avse kommunstyrelsen. Intervju har genomförts med kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör, ekonomichef och budgetansvarig. Rapporten har varit föremål för sakavstämning av de intervjuade.

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 en viss frihet att förvalta sin ekonomi inom ramen för kommunalt självstyre och generellt uttryckta krav. Att detaljerat reglera vilka verksamheter som ska omfattas av ramlagen för god ekonomisk hushållning samt vad mål och riktlinjer ska inrymma, menar lagstiftaren varken är möjligt eller meningsfullt. Istället ligger ansvaret i händerna på varje enskild kommun att, med hänsyn till sina unika förhållanden och förutsättningar, bestämma detta.

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

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

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

Iakttagelser och bedömningar

God ekonomisk hushållning

Kontrollmål: Kommunen har definierat god ekonomisk hushållning ur ett ekonomiskt perspektiv.

Iakttagelser

Hörby kommuns riktlinjer för god ekonomisk hushållning utgörs av ett dokument benämnt *Ekonomiska styrprinciper för Hörby kommun*. Dokumentet antogs av kommunfullmäktige 2014-09-29 (§ 135) och reviderades 2018-10-29 (§ 184).

Dokumentet beskriver bland annat huvudprinciperna för styrningen, den grundläggande rollfördelningen inom Hörby kommun samt kommunens ekonomiprocess. Syftet med de ekonomiska styrprinciperna uppges vara att påverka beteendet i organisationen mot ett önskat resultat i båda ekonomisk och kvalitativ mening och därmed se till att kommunens resurser används på bästa sätt. Styrprinciperna beskrivs vara ett stöd för att uppnå detta, men samtidigt uppges att det är lika viktigt att det i organisationen finns en förståelse och ett engagemang för de fastställda politiska målen (övergripande mål, mål för god ekonomisk hushållning samt kortsiktiga mål) och att förvaltningsorganisationen arbetar för att uppnå dessa mål. I dokumentet anges fyra huvudprinciper för styrningen, varav en är att de ekonomiska styrprinciperna ska utgå från god ekonomisk hushållning där lagstiftningens krav är grunden i den ekonomiska förvaltningen.

I intervju med kommunstyrelsens ordförande beskrivs god ekonomisk hushållning för Hörby kommun handla om att använda varje skattekrona till sin fulla potential, att använda skattebetalarnas pengar så effektivt som möjligt på rätt saker och att inte använda mer pengar än man har. Vid intervju med ekonomichef, budgetchef och kommundirektör tilläggs att det är av viktigt att över tid ha en god kontroll över kommunens resultat, kassaflöde och balansräkning så att det egna kapitalet inte urholkas.

I kommunens årsredovisning 2018 framgår att inriktningsmålet är att kommunens ekonomi ska kännetecknas av en god ekonomisk hushållning, vara långsiktigt hållbar och ge utrymme för framtida investeringar. Till inriktningsmålet finns två finansiella mål (resultatindikatorer):

- Minst 2 % i resultat av skatteintäkter och generella statsbidrag
- Självfinansieringsgrad av totala investeringar (årets resultat och avskrivningar/nettoinvesteringar).

Det finansiella resultatmålet uppges vara ett viktigt mål för god ekonomisk hushållning och för att bibehålla kommunens kort- och långsiktiga finansiella utrymme. År 2015 nåddes ett resultat om 0,9 % av skatteintäkter och statsbidrag, medan utfallet för 2016 och 2017 blev 2,2 % respektive 2,9 %. År 2018 blev resultatet för kommunen 6,7 mnr, vilket motsvarar 0,8 % av skatteintäkter och generella statsbidrag. För 2015 och 2018 nåddes således inte det redovisade resultatet upp till kommunfullmäktiges

överskottsmål. I årsredovisningen anges att de stora volymökningarna under 2018 och som prognostiseras framöver inom kommunens verksamheter har effekten att kostnaden för kommunens välfärdstjänster bedöms öka i snabbare takt än intäkterna. Vad gäller självfinansieringsgraden av investeringarna har den historiskt mellan år 2015-2017 varit 90 % eller högre. År 2018 var målet 75 procent men utfallet blev 29 %.

I budget 2019 anges att målvärdet för året kommer vara 2 % i resultat av skatteintäkter och generella statsbidrag och att målet för självfinansieringsgraden av investeringarna ska vara 50 % eller högre. Vid ett ärende i kommunstyrelsen i maj 2019 (§ 139, *Beslut med anledning av det ekonomiska läget 2019*) anges att det prognostiserade resultatet för 2019 bedöms till -9,0 mnkr, vilket är en avvikelse med -27,0 mnkr jämfört med budgeterat resultat på 18,0 mnkr. Detta indikerar att det finns en risk för att överskottsmålet för 2019 inte kommer att nås. De beslutspunkter som kommunstyrelsen fattade beslut om gäller fram till den 31 december 2019. Dessa är:

1. Igångsättningstillstånd för samtliga nya investeringsprojekt ska beslutas av kommunstyrelsens arbetsutskott. Politisk prioritering gäller för nya investeringsprojekt.
2. Återhållsamhet ska allmänt eftersträvas gällande inköp av varor och tjänster samt nyanställningar.
3. Styrelsen och nämnderna ska rapportera om avstämning/utfall av framtagna effektiviseringsåtgärder i delårsrapport 1 och 2, samt månadsrapport per 31 oktober.
4. Samtliga externa hyreskontrakt ska undertecknas av kommunens firmatecknare. Detta gäller även förlängning av befintliga hyreskontrakt.

Enligt kommunstyrelsens ordförande beror det befarade underskottet på att kommunen inte tagit höjd för ökade kostnader, att inte tillräcklig hänsyn tagits till driftkostnadspåverkan vid investeringsbeslut och att kommunen räknat med att få etableringsstöd för nyanlända under en längre tid än två år.

I planeringsunderlag för budget 2020 med plan 2021-2022 anges att målvärdet för resultatmålet år 2020 kommer sänkas till 1,0 %. Sänkningen av målvärdet är enligt de intervjuade inte önskvärt, men nödvändigt för att målvärdet ska vara realistiskt givet de demografiska utmaningar och investeringsbehov kommunen står inför. Kommunstyrelsens ordförande är tydlig med att det kommer krävas tuffa prioriteringar de kommande åren. Vidare anges att målvärdet för självfinansieringsgraden för investeringar kommer att vara 50 %. Vi noterar även att ytterligare ett resultatmål tillkommit inför budget 2020 som handlar om ekonomisk kontroll under verksamhetsåret, där resultatindikatorn är att styrelsens och nämndernas samlade driftsbudgetföljsamhet (budgetavvikelse i procent) ska vara en positiv avvikelse eller 0 % av kommunbidraget. Värt att notera att det är ett planeringsunderlag och att budgeten för 2020 ej ännu är fastställd.

Under intervjuer framkommer att några andra finansiella mål, så som exempelvis soliditet eller låneskuld inte har diskuterats. Däremot uppger ekonomichefen att man delvis varit inne på skuldsättningsgraden, då en hög ambitionsnivå på investeringssidan innebär att skuldsättningsgraden kommer öka kraftigt. I intervjuer lyfts också att det är viktigt att fokusera på koncernen då bolagen ökat sin skuldsättning kraftigt de senaste åren. På sikt uppges det vara en viktig fråga att hantera.

Soliditeten exklusive pensionsskuld har för kommunen varit 54-55 % under perioden 2014-2017, men minskade till 45 % år 2018 (23 procent inklusive pensionsskuld). Låneskulden per invånare ökade från 11 896 kr år 2017 till 19 834 kr år 2018, vilket motsvarar en betydande ökning på 66,7 %. Inom kommunkoncernen har soliditeten minskat från 38 % år 2017 till 34 % år 2018. Låneskulden per invånare har ökat från 42 162 kr till 50 035 kr under samma period.

Bedömning

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt. Vi konstaterar att kommunen har definierat god ekonomisk hushållning ur ett ekonomiskt perspektiv och att det finns framtagna ekonomiska styrprinciper som beaktar god ekonomisk hushållning. Kommunen har fastställda finansiella mål som syftar till att uppnå god ekonomisk hushållning. Vi noterar dock att de finansiella målen för år 2018 ej nåddes och att prognosen för år 2019 pekar åt att målen inte kommer att nås. Vidare noterar vi att resultatmålet förväntas sänkas till 1 % år 2020, enligt beslut i kommunfullmäktige i juni år 2019, trots att behovet egentligen torde vara åtminstone 2 %. Vi noterar även att det inte finns några finansiella mål eller konkreta diskussioner kring behovet av mål kopplade till soliditet eller låneskuld. Utifrån att kommunen uppger att de står inför ett omfattande investeringsbehov under planperioden och att finansieringen av framtida investeringar kommer att kräva nyupplåning så bör det övervägas ifall det finns behov av mål kopplade till soliditeten, låneskulden eller skuldsättningsgraden.

Långsiktig ekonomisk planering

Kontrollmål: Det finns en långsiktig ekonomisk planering med erforderliga underlag såsom omvärldsanalyser och befolkningsprognoser som grund.

lakttagelser

Framförhållning och långsiktighet är viktiga faktorer för att i görligaste mån skapa stabilitet i planeringen och att undvika allt för stora förändringar mellan budgetåren, samtidigt som oväntade omvärldsfaktorer som påverkar planeringen enklare kan hanteras genom den bättre överblick som en längre tidshorisont innebär. När det gäller långsiktigheten i upprättade planer råder delade meningar kring behovet. Några av de intervjuade menar att det är nödvändigt att mera systematiskt arbeta med en längre planeringshorisont, medan andra menar att osäkerheten ändå blir för stor.

Av intervjuerna framgår behovet av att utveckla arbetet med framförhållning och långsiktighet. Det uppges från flera intervjuade att det till stora delar saknas ett långsiktigt perspektiv med tillräcklig framförhållning. I dagsläget finns ingen långsiktig analys eller planering av ekonomin utöver planåren. Enligt ekonomichef och budgetchef beror det på att osäkerheten i världsekonomin och omvärlden är för stor. I sammanhanget lyfter kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören vikten av att utveckla arbetet med de demografiska förutsättningarna, där kommunens verksamheter har en gemensam grund och analys som utgångspunkt. Vidare lyfts vikten av att arbeta i ett kommunkoncernperspektiv fram. I intervjuer framkommer att det pågår en utredning kring koncernbildning vid granskningens tidpunkt.

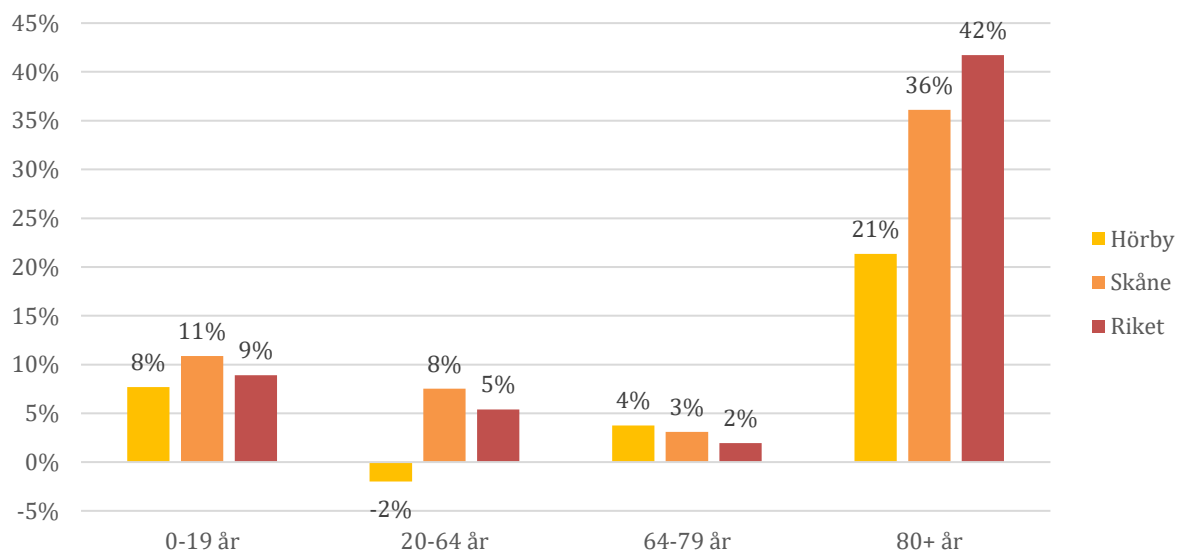
De huvudsakliga underlagen som används i planeringen av ekonomin är:

- SKL:s skatteunderlagsprognoser
- SKL:s cirkulär
- SKL:s ekonomirapport
- Befolkningsprognos för kommunen
- En egen omvärldsanalys
- Lokalförsörjningsplan

Kommunen har ingen egen befolkningsprognos, utan använder sig av Region Skånes befolkningsprognos som tydliggör kommunens förväntade befolkning fram till år 2027 uppdelat i åldersgrupper i 5-års klasser. Den senaste befolkningsprognosen har basåret 2017-12-31. Av befolkningsprognosen framgår att kommunen mellan 2017-12-31 och 2027-12-31 kommer att öka befolkningen med ca 8 % i åldern 0-19 år, tappa något i gruppen 20-64 år (den arbetsföra befolkningen), öka något i gruppen 64-79 år samt öka kraftigt med 21 % i gruppen 80+ år. I diagrammet nedan illustreras befolkningsförändringarna mellan år 2017 och 2027 för Hörby kommun, Skåne samt riket baserat på Region Skånes befolkningsprognos med år 2017 som basår.

Diagram 1. Befolkningsförändring i Hörby kommun, Skåne och riket mellan år 2017 och 2027 uppdelat i åldersgrupper (i procent). Källa: Region Skånes befolkningsprognos.

Befolkningsförändringar mellan år 2017 och 2027



I intervju uppger ekonomichefen att utvecklingen framåt utifrån befolkningsprognosen är oroväckande då den arbetsföra befolkningen minskar i kommunen samtidigt som andelen yngre och äldre förväntas öka relativt kraftigt.

Vad gäller omvärldsbevakning sker den främst utifrån SKL:s ekonomirapporter och andra rapporter som anses relevanta för den kommunala ekonomin. Exempel på sådana rapporter är finansiell analys från Kommunforskning i Västsverige, långsiktig ränteriskhantering från Entropi vilka hjälper kommunen med omvärldsanalys på de

finansiella marknaderna med hänsyn till politiska beslut och andra händelser samt medlemskapet i Kommuninvest där råd och finansseminarium erbjuds. Vid budgetmötet i mars anordnas även en omvärldsdag som de politiska presidierna, kommunledningsgrupp, ekonomer, budgetansvariga och fackliga parter (cirka 80 personer) bjuds in till. Vid omvärldspresentationen ges såväl globala, nationella som regionala och lokala inspel. I budgetdokumentet återfinns en sammanfattning av omvärldsbevakningen.

Bedömning

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt. Vi konstaterar att det i dagsläget inte finns någon långsiktig analys eller planering av ekonomin som sträcker sig längre än planåren (budgetår + 2 år). Vi anser att det till stora delar saknas ett långsiktigt perspektiv med tillräcklig framförhållning. Kommunen använder sig av Region Skånes befolkningsprognos i 5-årsklasser, men har inte någon egen prognos med 1-års klasser. Vi menar att befolkningsprognosen är ett av de viktigaste verktygen i den långsiktiga planeringen. Utifrån att kommunen står inför stora demografiska utmaningar i kombination med att konjunkturen mattas av menar vi att det finns ett behov av att analysera ekonomin ur ett längre perspektiv för att kunna arbeta fram tillräckliga åtgärder och prioriteringar. Det gäller särskilt kopplingen till den långsiktiga investeringsplaneringen som är kapitalintensiv.

Långsiktig investeringsplanering

Kontrollmål: Kommunen har en långsiktig investeringsplanering som tydligt visar på såväl kommande investeringsbehov som finansieringsplan.

lakttagelser

I intervjuer framgår att lokalförsörjningsplanen tillsammans med styrelsens och nämndernas övriga investeringsbehov integreras i investeringsbudgeten. Kommunens behov av ny- och ombyggnation av verksamhetsfastigheter framgår av lokalförsörjningsplanen som ligger till grund för investeringsplaneringen. I investeringsbudgeten, som sträcker sig över budgetåret och de två kommande åren (planperioden) framgår politiska prioriteringar. Enligt uppgift utgår investeringsbudgeten från kommunens ekonomiska kapacitet över tid, samt balansen mellan investeringsutgifter och driftkostnader.

Kommunens lokalförsörjningsplan sträcker sig över en 10-års period, där år fyra-tio är arbetsmaterial, och är framtagen på uppdrag av tekniska nämnden och kommunstyrelsen. Syftet med planen är att skapa en tydlig styrning, uppföljning och kommunikation inom Hörby kommun gällande lokalförsörjnings- och fastighetsfrågor, att säkerställa en god ekonomisk hushållning och kapitalsäkring av kommunens tillgångar samt att skapa moderna, kostnadseffektiva och kreativa lokaler. Lokalförsörjningsplanen omprövas 1-2 gånger om året av kommunledningsgruppen tillsammans med fastighetschefen.

I dokumentet *Investeringsplan 2020-2022*, som vid tidpunkten för granskningen är ett arbetsmaterial, framgår förslag till investeringsplan för perioden. Kommunledningsgruppens bedömning prioriterar att avsätta medel för utredningar för att säkerställa framtida inriktning på lokalförsörjningsplanen. Det uppges vara viktigt

med lång framförhållning för en hållbar ekonomi avseende kommunens verksamhetsfastigheter. Särskilt prioriteras särskilt boende utifrån att nuvarande fastigheter behöver ersättas.

För år 2019 är investeringsbudgeten 221,9 mnkr i kommunen, vilket är en ökning med drygt 25 procent jämfört med utfallet på investeringarna år 2018. Investeringsbudgeten för år 2018 var dock 254,8 mnkr, vilket motsvarar en budgetavvikelse på +77,5 mnkr.

Nedan illustreras kommunens och de två helägda bolagen HBAB och HIFAB:s totala investeringar och låneskuld för åren 2014-2018 med prognos för år 2019 samt plan för år 2020-2022 (enbart för kommunen). Planen för 2020-2022 är ej beslutad.

Diagram 1. Totala investeringar år 2014-2018 med prognos för år 2019 och plan för år 2020-2022 (ej beslutad). Källa: Kommunens egna beräkningar.

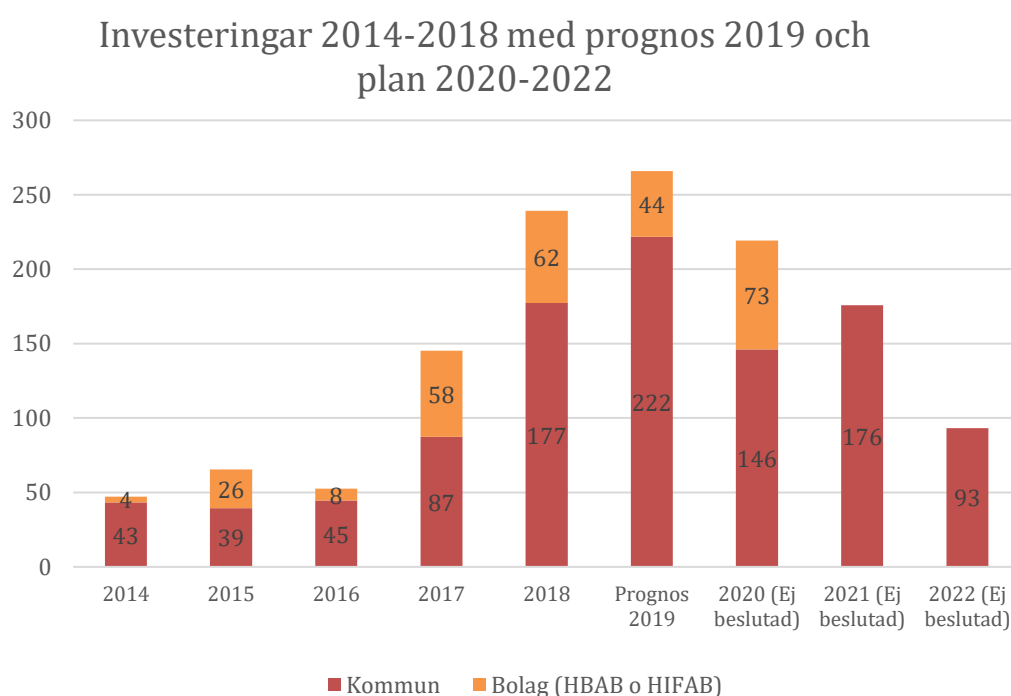
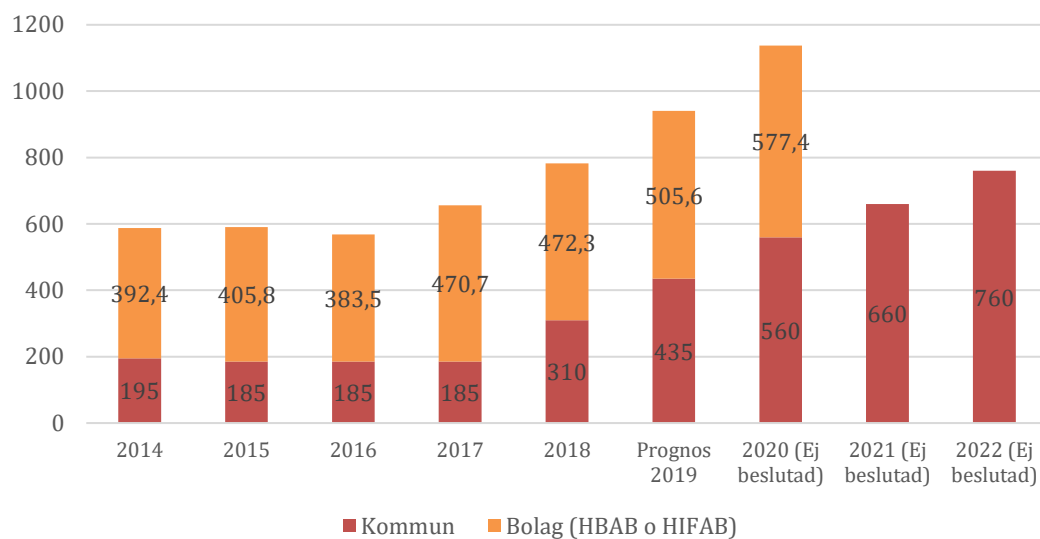


Diagram 2. Total låneskuld år 2014-2018 med prognos för år 2019 och plan för år 2020-2022 (ej beslutad). Källa: Kommunens egna beräkningar.

Låneskuld 2014-2018 med prognos 2019 och plan 2020-2022



Det är tydligt att Hörby kommun med bolag står inför omfattande investeringsbehov, men också att investeringarna sedan år 2016 ökat betydligt. Detta får en direkt effekt på kommunens och bolagens låneskuld som ökat kraftigt de senaste åren och förväntas fortsätta öka med en nyupplåning på ca 100 mnkr per år fram till 2022 (dock ej beslutat ännu). Låneskulden i kommunen och bolagen beräknas tillsammans ha ökat med nästan 65 % mellan år 2019 och 2016.

Av kommunens ekonomiska styrprinciper framgår att styrelsens och nämndernas prioriteringar och investeringsbehov fångas upp av den dialog som förs mellan kommunstyrelsens budgetberedning och nämndernas presidier/förvaltningsledningar som en del av budgetarbetet. Det finns en framtagna investeringspolicy (antagen av KF 2017-01-30, § 7). Av de ekonomiska styrprinciperna framgår att investeringsprojekt överstigande 100 basbelopp (ca 4,55 mnkr år 2018 års nivå) ska innehålla driftkostnads kalkyl och utbetalningsplan samt andra för investeringsbeslutet väsentliga uppgifter. Underlaget ska lämnas i samband med ansökan om igångsättningstillstånd. För investeringsprojekt överstigande 1 mnkr beviljas igångsättningstillstånd av kommunstyrelsens arbetsutskott. Ekonomichefen har delegation att besluta om igångsättningstillstånd för investeringsprojekt upp till 1 mnkr. Kommunstyrelsen beslutade 2019-05-13 (§ 139) att igångsättningstillstånd för samtliga nya investeringsprojekt ska beslutas av kommunstyrelsens arbetsutskott och att politisk prioritering gäller för nya investeringsprojekt. Detta gäller dock bara fram till den 31 december 2019.

Avvikelser från beslutade investeringsanslag ska rapporteras till kommunstyrelsen i samband med månadsrapporter och delårsrapporter. I det fall det finns negativa avvikelser inom ett investeringsprojekt ska rapporten innehålla en förklaring till underskottet, samt möjlig omprioritering inom nämndens investeringsbudget (underskott i ett investeringsprojekt kompenseras genom överskott i ett annat investeringsprojekt). Förvaltningschefen ansvarar för att slutredovisa färdigställda investeringsprojekt till

respektive styrelse/nämnd. Överstiger den totala investeringen 100 basbelopp ska dessa projekt slutredovisas till kommunfullmäktige i samband med årsredovisningen.

Kapitalkostnader för investeringar ska finansieras inom nämndernas budgetram (förutsätter att årets investeringar motsvarar årets avskrivningar). Ramtillskott kan ges för investeringar när kapitalkostnaderna överskrider avskrivningarna. I samband med begäran om igångsättningstillstånd ska en bedömning om behov av kapitalkostnadskompensation göras.

I intervjuer med kommunstyrelsens ordförande framkommer dock att det funnits brister i upprättandet av driftkostnadskalkyler vid större investeringsprojekt. Ett exempel är ombyggnaden av Gamla Torg i Hörby där hänsyn inte togs till driftkostnadspåverkan i tillräcklig utsträckning. En problematik som lyfts fram är att det kan vara en förvaltning som har investeringsutgiften, medan en annan förvaltning ansvarar för driften och således även får driftkostnadspåverkan. Kommunstyrelsens ordförande framhåller även att det i dagsläget inte finns någon fungerande process för lokalförsörjning. Enligt uppgift har ett uppdrag getts till samhällsbyggnadsförvaltningen för att ta fram en sådan process och presentera den för kommunstyrelsen. Lokalförsörjningen beskrivs tidigare enbart ha varit en tjänstemannafråga. Enligt kommunstyrelsens ordförande behöver kopplingen mellan lokalförsörjningen och investeringsplaneringen/processen stärkas och framförhållningen behöver vi bli bättre. Ekonomichefen instämmer i att det alltid finns behov av att utveckla processer, men lyfter samtidigt att diskussionerna som varit under året kring prioriteringar av investeringarna har varit tydliga där investeringarna har kategoriserats i tre grupper: stora investeringar, medelstora investeringar och löpande reinvesteringar. Lokalförsörjningsplanen är ett underlag till kommande investeringsbudget (planperiodens tre år). År fyra-tio är enligt intervju ett arbetsmaterial där kommande behov/prioriteringar samlas in. Varje år analyseras de investeringsprojekt som inte fått igångsättningstillstånd huruvida gällande prioritering gäller. Det senaste upplägget med stora-, medelstora- samt löpande reinvesteringar kommer att prövas år 2020. Kommunens investeringsnivå behöver enligt intervju minska till 50-60 mkr årligen, efter år 2023 när de stora behoven är tillgodosedda (särskilt boende, översyn skolor, förskolor).

I dagsläget finns ingen konkret finansieringsplan för hur det kommande investeringsbehovet, men målet kring en självfinansieringsgrad på 50 % finns vilket innebär att lånefinansiering behövs för att kunna finansiera investeringarna. Det finns också möjligheter att finansiera investeringar genom att sälja av delar av kommunens tillgångar enligt kommunstyrelsens ordförande. Enligt intervju analyserar ekonomiavdelningen de fakta som kommer in till kommunen för att kunna göra likviditetsbedömning och påverkan på kassaflödet etc. Däremot dokumenteras inte dessa bedömningar. Enligt uppgift görs ingen koppling av låneskulden till enskilda projekt, utan ekonomichef och budgetchef tittar på helheten utifrån investeringsbudgetens omfattning. Ett område som lyfts fram som förbättrings och utvecklingsområde är samverkan med kommunens bolag gällande kommande låneskuld, borgensåtagande, prioriterade investeringsprojekt och konsekvenser för kommunkoncernen.

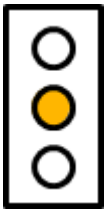
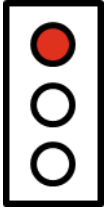
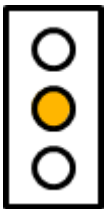
Bedömning

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt. Vi konstaterar att det finns tydliga ekonomiska styrprinciper för investeringar och att det finns en av fullmäktige fastställd investeringspolicy. Vi ser också att kommunstyrelsen tillfälligt tagit beslut om att samtliga nya investeringsprojekt ska beslutas av kommunstyrelsens arbetsutskott fram till årsskiftet som ett led i att förbättra den ekonomiska situationen och säkerställa en god ekonomisk hushållning. Kommunen med bolag står inför omfattande investeringsbehov. Målvärdet för självfinansieringsgraden har sänkts till 50 % år 2019, vilket innebär att skuldsättningsgraden kommer att öka. Vi ser ett behov av att upprätta en konkret finansieringsplan för kommande investeringar. Vi ser också att det finns ett behov av att säkerställa att gällande ekonomiska styrprinciper och investeringspolicy efterlevs, exempelvis vad gäller att driftkostnadskalkyler upprättas, men vi ser även att det finns ett behov av att stärka såväl lokalförsörjningsprocessen som kopplingen mellan processen och investeringsplaneringen. Lokalförsörjningsplanen sträcker sig i dagsläget tio år framåt där år ett till tre utgör grund för kommande investeringsbudget och år fyra till tio är arbetsmaterial för kommande prioriteringar/ behov. Vi konstaterar vid granskningen att lokalförsörjningsplanen för perioden 2024-2029 inte innehåller uppdaterade siffror. Vi ser ett behov av att stärka den proaktiva och långsiktiga investeringsplaneringen i kommunen.

Revisionell bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig ekonomisk planering utifrån god ekonomisk hushållning. Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsen inte har en ändamålsenlig ekonomisk planering utifrån god ekonomisk hushållning. Bedömningen grundar sig på utfallet av nedan kontrollmål. Motivering och kommentar till respektive kontrollmål framgår löpande i rapporten under respektive avsnitt.

Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Bedömning	
Kommunen har definierat god ekonomisk hushållning ur ett ekonomiskt perspektiv	Delvis uppfyllt.	
Det finns en långsiktig ekonomisk planering med erforderliga underlag såsom omvärldsanalyser och befolkningsprognoser som grund	Ej uppfyllt.	
Kommunen har en långsiktig investeringsplanering som tydligt visar på såväl kommande investeringsbehov och finansieringsplan	Delvis uppfyllt.	

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Utvärdera behovet av att komplettera de finansiella målen med ett mål kopplat till soliditet, låneskuld eller skuldsättning med bakgrund av kommande investeringsbehov och behovet av att lånefinansiera investeringarna.
- Utveckla den långsiktiga ekonomiska planeringen och analysen samt stärka den proaktiva och långsiktiga investeringsplaneringen.
- Överväga att ta fram en egen befolkningsprognos för kommunen, i 1-års klasser, i syfte att säkerställa förutsättningarna för en god långsiktig planering. Vi menar att befolkningsprognosen är ett av de viktigaste verktygen i den långsiktiga planeringen.

2019-12-10

Lena Salomon
Uppdragsledare

Malin Jönsson
Projektledare

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

Bilaga 1 – Granskad dokumentation

Nedan listas den dokumentation vi har tagit del av inom ramen för granskningen.

- Budget 2019 med plan 2020-2021
- Budget 2020 med plan 2020-2022 (Planeringsunderlag)
- Presentationsmaterial – Budgetberedning 2019-03-08
- Presentationsmaterial – Budgetberedning 2019-05-07

- Ekonomiska styrprinciper för Hörby kommun (KS 2018/243)
- Protokollsutdrag – Revidering av Ekonomiska styrprinciper för Hörby kommun (KF 2018-10-29, § 184)
- Tjänsteskrivelse Revidering av Ekonomiska styrprinciper för Hörby kommun (2019-05-20)

- Förslag till investeringsplan 2020-2022 (Arbetsmaterial)
- Investeringspolicy (antagen av KF 2017-01-30, § 7).
- Lokalförsörjningsplan 2020-2029 (Tekniska nämnden 2019-04-25, § 25)
- Region Skånes befolkningsprognos 2018-2027

- Årsredovisning 2018