



Kommunledning

Dnr KS 2021/277

Till Kommunstyrelsen

Yttrande till revisionen angående granskning av kommunstyrelsens långsiktiga finansiella och ekonomiska planering

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen godkänna förvaltningens svar på revisionsredogörelsens rekommendationer.

Kommunstyrelsen översänder tjänsteutlåtandet som eget yttrande till revisionen.

Sammanfattning av ärendet

Rapporten lyfter upp ett viktigt område för Vaggeryds kommun. Frågeställningen tar sin utgångspunkt i om det finns behov av att förbättra långsiktigheten i styrningen i kommunen, där vikten av att skapa framförhållning, planeringsförutsättningar är en utgångspunkt för att möta framtidens tillväxt och demografiska utmaningar. En annan utgångspunkt är om kommunens finansiella mål är tillräckliga på kort- och långsikt samt om god ekonomisk hushållning för vår kommun är tillräckligt definierat. Granskningen syftar till att undersöka om kommunstyrelsen (KS) har en ekonomisk och finansiell planering som ger förutsättningar för att upprätthålla god ekonomisk hushållning på långsikt.

Inledning

Vaggeryds kommun har en decentraliserad politisk organisation med flera nämnder. Nämndernas ansvar tydliggörs i kommunfullmäktiges (KF) beslutade reglementen för respektive nämnd. Nämndernas behov, ambition och önskemål är av varierad karaktär och nivå. I förhållande till hela kommunens samlade förmåga överstiger emellertid dessa behov och önskemål alltid förmågan sammantaget. För att göra rätt saker i rätt ordning och på rätt sätt utifrån ett helhetsperspektiv kompletteras ekonomistyrningens mål, med ekonomiska principer, resursfördelningsmodeller och en budgetprocess, där dialogen mellan budgetberedning och nämnderna är i fokus. Dialogen är en förutsättning för att skickliggöra berörda parter och nå en viss grad av samsyn. Samsyn i en långsiktig planering kräver följsamhet till KFs beslutade mål och principer, men därutöver krävs en politisk vilja att i grunden enas om god ekonomisk hushållning över tid, en långsiktighet som håller över mandatperioder.

Framtiden, med en stark politisk vilja att växa ställer krav på kommunen vad gäller bland annat samhällsplaneringsfunktioner med översiktsplanering, detaljplanering, bostadsbyggande, tillgång till kommunal service m.m. När kommunen skapar förutsättningar för flera företag att etablera sig, påverkar detta exploateringen av bostäder eftersom man vill att arbetskraften som söker sig till de nya jobben ska bli nya invånare i kommunen. Detta driver tillväxten och påverkar i nästa steg efterfrågan på kommunal verksamhet/service. Samtidigt påverkas kommunen av den demografiska utvecklingen där fler invånare i kommunen kommer bli äldre och behöva omsorgsbehov, fler barn med behov av förskola och skola osv. Detta ska finansieras.

Ökade investeringsbehov påverkas främst av att anläggningarna blir äldre och behöver ses över (reinvestering) och att befolkningstillväxten ökar verksamhetsvolymen och därmed behovet av



verksamhetslokaler. Lokalinvesteringar innebär alltid mycket resurser.

En annan stor utmaning för en tillväxtkommun är att matcha och dimensionera de ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna i kommunens olika förvaltningar. I nämnderna finns en ekonomisk kompensation när antalet invånare ökar. Så är inte fallet för KS där kommunledningsfunktionerna är en central förvaltning som bland annat ska stödja kommunstyrelsen med samordning och uppsiktsplikt samt lägga upp strategin för de framtida utmaningarna. Behovet av framförhållning, långsiktighet, planeringsförutsättningar blir i en kommun som växer snabbt mycket viktig då de begränsade resurserna behöver arbeta med rätt saker, i rätt ordning och till rätt kvalitetsnivå.

I en politisk organisation avgör mandatfördelning och samspelet partier emellan till viss del förutsättningarna för att kunna besluta om långsiktiga planer (graden av samsyn). En annan svårighet kan vara att framtida generationer och nya majoriteter inte enbart vill ärva de beslut som tagits av tidigare politiska majoriteter, varje generation vill troligtvis påverka och forma sin agenda.

Den statliga styrningen, oförutsedda händelser och omvärldsfaktorer som inte går att påverka utmanar förstås också relevansen i allt för långsiktiga planer. Verkligheten kräver flexibilitet och i många fall att man omprövar tidigare ställningstaganden. Under pandemin och den svåra situation som rådde våren 2020 kunde inte Sveriges kommuner och regioner (SKR) ge stöd i hur den ekonomiska framtiden skulle utvecklas. När osäkerheten är stor är förutsättningarna för att ta ställning till långsiktiga planer (upp emot 10 år framåt i tiden) en utmaning. I verkligheten är det av många skäl inte alldeles enkelt att ta fram och hålla sig till en väldigt långsiktig plan. Hur ska den se ut, på vilken nivå ska den konkretiseras. Alla är överens om att det är viktigt att försöka skapa framförhållning och titta in i framtiden, se trenden, riktningen genom analys och alternativa scenarios, där befolkningsprognos, översiktsplanering är centralt, men är det viktigt att fastställa väldigt långsiktiga planer som med tiden riskerar att bli irrelevanta? Den diskussionen har påbörjats och kommer föras under 2022. Regeringen beslutade den 3 september 2020 att tillkalla en särskild utredare för att bedöma om nuvarande regelverk för ekonomisk förvaltning i kommunallagen (2017:725) utgör en bra grund för en effektiv ekonomistyrning (dir 2020:88). Utredningen, som haft namnet ”en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner”, överlämnade nyligen sitt betänkande ”En god kommunal hushållning (SOU 2021:75)”. I utredningen finns ett antal förslag på förändringar. Dessa förslag kommer att vara föremål för diskussion under 2022. Om förslagen antas föreslås dessa träda i kraft 2023. Ett av förslagen är att kommuner och regioner ska ta fram ett tioårigt program för god kommunal hushållning. Vaggeryds kommun kommer följa denna process framöver och därefter överväga vad som kan vara ett lämpligt innehåll i en samlad ny riktlinje i kommunen för god kommunal hushållning.

Efter varje rekommendation från granskningen nedan ger kommunen en kort kommentar.

Ärende

Revisionen rekommenderar kommunstyrelsen att:

1. Definiera vad som är god ekonomisk hushållning på långsikt.

Svar:

En grundläggande princip inom den ekonomiska förvaltningen är att varje generation själv ska bära sina egna kostnader. Detta s.k. generationsperspektivet innebär att ingen generation ska behöva betala



för det som en tidigare generation förbrukat. Detta innebär att överskottet (resultatet) därför måste vara tillräckligt stort för att motsvarande servicenivå ska kunna garanteras även för nästkommande generation utan att den ska behöva betala en högre skatt. Kravet på riktlinjer infördes mot bakgrund av att det ansågs nödvändigt att fylla ut och skapa en bättre stadga åt det generella kravet på god ekonomisk hushållning med en riktlinje som innehöll regler som var anpassade efter respektive kommuns behov och förutsättningar. Något krav på vad riktlinjerna ska innehålla anges inte i lagen men i förarbetena, prop.2011/12:172, s 32, framgår att riktlinjerna ska ta sin utgångspunkt i kommunens ekonomiska ställning, de faktorer som främst påverkar verksamhet och ekonomi i framtiden samt en bedömning av faktorernas betydelse och påverkbarhet. Riktlinjerna bör innehålla en uttolkning av vad god ekonomisk hushållning betyder för kommunen och hur detta kan uppnås mer konkret. Riktlinjerna syftar till att slå fast principer och avser det strategiska, mer långsiktiga perspektivet, dvs. längre än det budgetperspektiv på ett år eller den plan för ekonomin på tre år som budgeten ska innehålla enligt 11 kap. 6 § tredje stycket kommunallagen.

Vaggeryds kommun har sedan 2017 successivt utvecklat styrningen där det finanspolitiska ramverket är en central hörnsten. Mål och riktlinjer med ekonomiska principer för den ekonomiska förvaltningen och kommunen i stort har reviderats och beslutats. Inom ekonomisk förvaltning har ekonomistyrning antagits, skuldförvaltningen (koncern), pensionsmedelsförvaltningen, riktlinjer för investeringsprocessen med lokalplanering, investerings- och exploateringsriktlinjer m.m. Kommunen har emellertid inte ett samlat dokument som enbart definierar god ekonomisk hushållning, utan har som flera andra kommuner valt att lyfta in ett antal viktiga hörnstenar i Strategisk plan och budget där god ekonomisk hushållning har ett eget avsnitt, se sid 15-16 i SPB2022. Likaså i delårsrapport per 31 augusti 2021, se sid 18-25 och årsredovisning 2020, se sid 28-40. I ekonomistyrningsregler antagna i kommunfullmäktige 2018-06-25 är riktlinjen för god ekonomisk hushållning inkluderad, se rubrik 1 i handlingen sid 3 - 8. Kommunen är i grunden en liten kommun med begränsade strategiska personella resurser, likaså finns i grunden en stabil ekonomisk ställning i balansräkningen med en soliditet strax över riksnittet med pensionsskulden (ansvarsförbindelsen) inräknad. De senaste årens resultat och budgetföljsamhet är i allt väsentligt god och soliditeten har inte understigit det golv om 30 procent som beslutats. Likviditeten har emellertid inte räckt, utifrån de investeringsnivåer som varit sedan 2017 utan låneskulden har ökat och i takt med detta har kommunen tagit fram riktlinjer för skuldförvaltning, ägarsamråd för att hålla ihop koncernen (vår och höst) samt en finansrapport (vår och höst). Mot den bakgrunden har också ett större utrymme tillägnats arbetet med flerårsperspektiv, tillsammans med de politiker som är utsedda att ingå i kommunstyrelsens budgetberedning. Budgetberedningens ledamöter har uppdraget av KS årligen att bereda och ta fram ett förslag till ny budget för politiskt ställningstagande. Fokus har legat på att främst skickliggöra denna grupp genom att återkoppla uppdrag, ge analys och scenarios, samt fastställa en process för budgetarbetet som innebär goda förutsättningar för dialog med nämndernas företrädare kring aktuella och framtida utmaningar, risker, måluppfyllelse, kvalitetsnivåer och behov. Arbetet har resulterat i en god politisk samsyn i kommunen kring de beslut som antagits av KF kring investeringsbudget. De skillnader som funnits i prioriteringarna inom driftsbudgeten har i förhållande till omsättningen varit relativt små.

Regeringen beslutade den 3 september 2020 att tillkalla en särskild utredare för att bedöma om nuvarande regelverk för ekonomisk förvaltning i kommunallagen (2017:725) utgör en bra grund för en effektiv ekonomistyrning (dir 2020:88). Utredningen, som tagit namnet "en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner", överlämnade nyligen sitt betänkande "En god kommunal hushållning (SOU 2021:75)". Utredningen har ett antal förslag på förändringar. Dessa förslag kommer att vara föremål för diskussion under 2022. Om förslagen antas föreslås dessa träda i kraft 2023. Vaggeryds kommun



Dnr KS 2021/277

kommer följa denna process och därefter överväga vad som kan vara ett lämpligt innehåll i en samlad ny riktlinje i kommunen för god kommunal hushållning. Utöver de finansiella mål som KF idag antagit för verksamheten kan om behov uppstår exempelvis resultatmålet höjas ytterligare, lånetak införas som en extra utgiftsrestriktion samt investeringsnivåerna utifrån ett lånetak reduceras inom skattefinansierad, VA-verksamheten och exploateringsverksamheten (utgiftstak för mandatperioden införas för alla verksamheter sammantaget). Givet att prioriteringar kan göras på ett klokt sätt inom beslutade ramar och med en balanserad kommun risk inom investeringsverksamheten behöver inte de finansiella målen skärpas. Om svårigheter till politisk samsyn leder till icke lämpliga prioriteringar inom investeringsverksamheten som i nästa steg riskerar god ekonomisk hushållning bör de finansiella målen stramas upp ytterligare.

2. Stärka den långsiktiga planeringen och uppföljningen så att kommunen har förutsättningar att långsiktigt bära de kostnader som en växande kommun innebär.

Svar:

I avvaktan på beslut kopplat till den statliga utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner är det inte lämpligt för den lilla kommunen att föregå detta och på egen hand påbörja ett arbete med att ta fram en långsiktig plan (handling) som antas i kommunfullmäktige. Planens innehåll och struktur bör dela de krav som ställs på riksplanet och för jämförbarhet med övriga kommuner i riket. Däremot är det viktigt att fortsätta förfinna det arbete som pågår, på olika sätt, i olika processer inom kommunen i syfte att bland annat skapa framförhållning och långsiktighet.

Beslutsunderlag behöver vara av god kvalitet så att kloka beslut kan antas som har en direkt koppling till tillväxt och god ekonomisk hushållning. Arbetet som pågår i olika grupperingar samt ihop med budgetberedningen kring långsiktiga planeringsförutsättningar fortsätter målinriktat i kommunen. Den politiska viljan är mycket stark och ambitionen är mycket hög vad gäller att prioritera nya näringslivsetableringar (ny mark, nya områden) och parallellt möta detta med bostäder. Effekten av denna politik är bland annat en befolkningstillväxt, vilket skapar möjligheter men också behov av att se sambanden mot det kommunal uppdraget/ansvaret. Framförhållning och en bra kommunikation blir därför en central fråga för att klara god kommunal hushållning.

3. Säkerställa att den långsiktiga ekonomiska planeringen som utarbetas/utförs av tjänstepersoner är förankrad och genomarbetad i tillräcklig utsträckning på politisk nivå.

Svar:

Se ovan svar kring budgetprocessen och arbetet i budgetberedningen. Möjligheter finns att kommunicera framtidsbilder, utmaningar, risker och möjligheter inom ramen för ordinarie politiska sammanträden. De politiska partierna har utöver den kommunala interna processen också egna möten dit tjänstepersoner bjuds in utifrån kompetens och uppdrag. Partiernas egna möten är viktiga så att de politiska ärendena kan beredas och ett politiskt ställningstagande kan antas. Budgetarbetets upplägg hittills har resulterat i en god politisk samsyn i kommunen kring investeringsbudget. De skillnader som funnits i prioriteringarna inom driftsbudgeten har i förhållande till omsättningen varit relativt små. De långsiktiga perspektivet diskuteras löpande, men också med särskilt fokus i samband med kommunens strategiska utvecklingsdag som genomförs vid minst 1 tillfälle per år. Presidier, ledningsgrupp och nyckelpersoner träffas då för att tillsammans och eller med stöd av extern föreläsare ge bilder av framtiden. Det är alltid en balans mellan höga ambitioner och de resurser som finns i kommunen. Det är viktigt med bra beslutsunderlag som ger en bra bild av ärendena samt en



effektivitet i beslutsprocessen.

4. Säkra att underhållsbehovet på lång sikt inte fördyras på grund av prioriteringar på kort sikt – att helhetsperspektivet på kommunens investeringar bibehålls.

Svar:

Lokalförsörjningsplan behövs. Teknisk nämnd ansvarar för att underhållsbehov kommuniceras på ett tydligt sätt till budgetberedningen inom ramen för budgetarbetet. Det är viktigt att ett helhetsperspektiv och effektivt nyttjande av kommunens lokaler beaktas i förslag och ställningstaganden. Kommunen har efter att reinvesteringar flyttats över från drift till investering ökat i kronor samt förbättrat dialogen kring behov mellan politiker och mellan politiker och tjänstemän. Budgeten för fastighetsunderhåll har ökat från 6 till 12 mnkr per år under kommande år. Därutöver har flera fastighetsrelaterade projekt genomförts de senaste åren. Kommande år kommer också präglas av fastighetsrelaterade investeringar i investeringsplanerna. Det är viktigt att det finns en balans i prioriteringarna mellan att underhålla befintliga lokaler och nyinvesteringar. Kommunen har idag en politisk strategi att upphandla privata aktörer för vaktmästartjänster och lokalvård. Det finns också en politisk vilja att prova hyresupphandling som komplement till egen regi avseende verksamhetslokaler. Ex. Nya Götafors Skola. Dessa strategier är politiska vägval.

5. Utredda hur den totala kostnaden för anläggningstillgångar påverkas på ackumulerad nivå över tid.

Svar:

Vi arbetar internt med att stärka investerings- och exploateringsprocesserna. Riktlinjer finns och arbete har påbörjats inom organisationen för att implementera nya arbetssätt, modifiera och förbättra. Roller har tydliggjort. Lokalbehov ska tas fram och meddelas teknisk nämnd från de hyrande nämnderna. Ett all inclusive koncept vid större investeringar har sjuvänt, för att bättre fånga helheter i större projekt. Dessa förändringar behöver sätta sig i organisationen, arbetas in så att de blir naturliga rutiner. Vi också tagit fram kalkyler, som beräknar driftpåverkan på nya förslag på investeringsprojekt över hela livslängden. Vi säkerställer finansiering av kapitaltjänstkostnaden genom att centralt i budgetarbetet avsätta medel i budgetarbetet. Kommunen avser inte prioritera en sådan utredning i nuläget.

6. Säkerställa att nedskrivningar av anläggningstillgångar görs när behov uppstår.

Svar:

Det är bra att revisionen påminner om nedskrivningskravet. Kommunen är medveten om dessa regler. En dialog förs mellan ekonomienheten och framförallt teknisk förvaltning kring eventuella nedskrivningsbehov. Initiativet ligger hos teknisk förvaltning att när de ser behov av nedskrivningar ta kontakt med ekonomienheten för ställningstagande kring hur detta ska gå till redovisningstekniskt samt krav på verifikationsunderlag. En nedskrivning påverkar kommunens resultat direkt och ska därför fångas i nämndens uppföljningsarbete och kommuniceras inom ramen för kommunens tre rapporteringstillfällen. (T 1, T2 och årsbokslutet).

Beslutet ska skickas till

Revision

Alla nämnder



Bolagen
Kommundirektör
Ekonomichef

Handläggare
Jörgen Hansson, ekonomichef