

Långsiktig finansiell analys

I denna rapport presenteras en långsiktig finansiell analys med framräkning av effektiviseringsbehovet fram till år 2035. Kommunens ekonomiska förutsättningar analyseras ur ett framtidsperspektiv med utgångspunkt i nuläget.

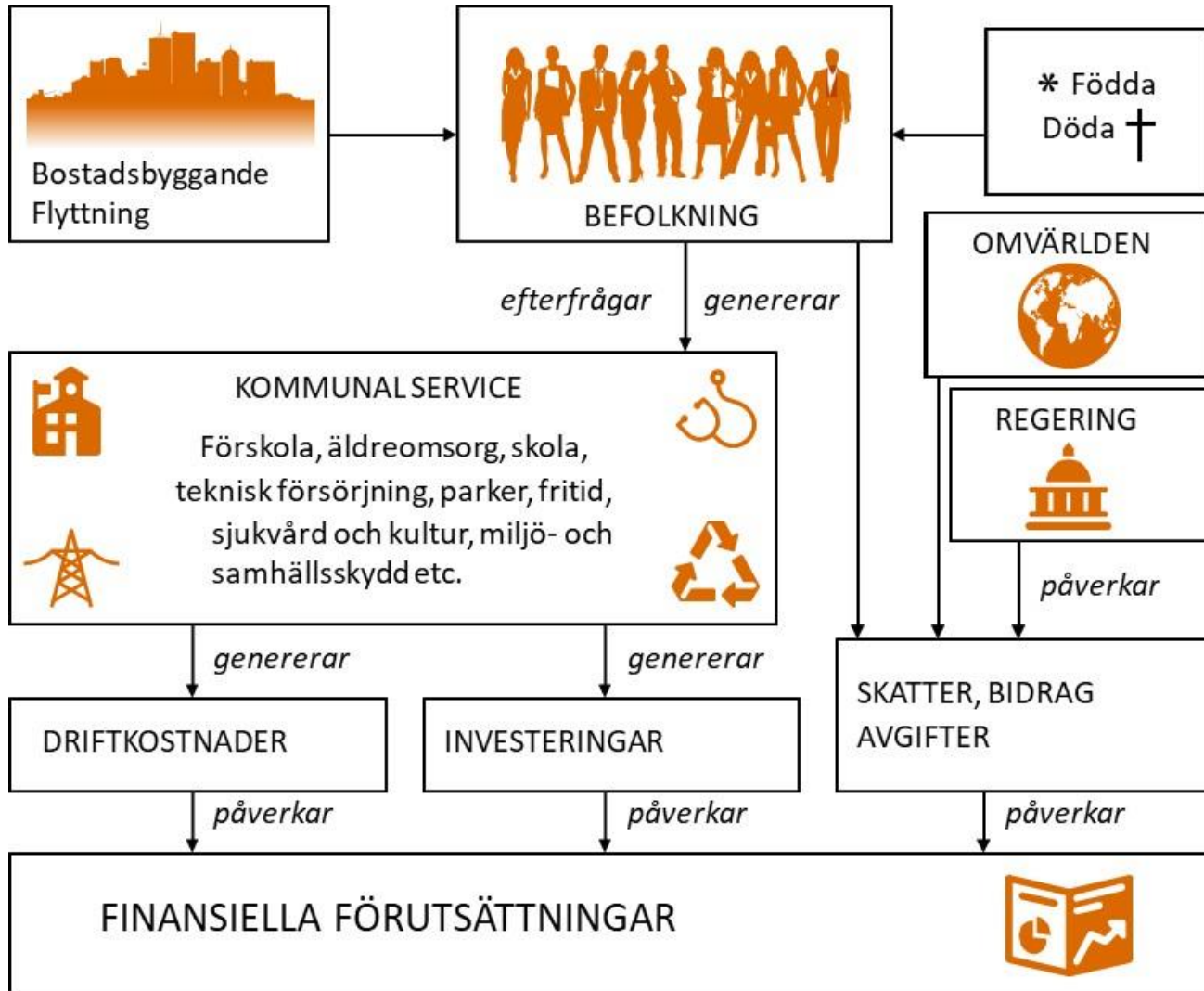


Innehållsförteckning

Inledning	3
Samhällsekonomiska förutsättningar	6
Kommunalekonomisk utjämning	22
Befolkning	26
Framskrivning av verksamhetens kostnader	32
Platsbehov och investeringar	38
Framskrivning av intäkterna	52
Utveckling av kostnader och intäkter	55
Kassaflöde och finansiering	59
Balansräkning	63
Känslighetsanalys	65
Utmaningar, risker och rekommendationer	67
Appendix	73

Inledning

PwC:s modell för strategisk ekonomisk planering



Allmänt om långsiktig finansiell analys

Analysen är inte en prognos, det är snarare kalkyler för olika alternativa scenarier och handlingsalternativ som ger underlag för planering och beslutsfattande. Analysen tar inte med eventuella ambitionsförändringar.

En långsiktig finansiell analys syftar till att ge en oberoende och objektiv bild av en kommuns ekonomiska förutsättningar till och med så långt kommunens befolkningsprognos sträcker sig. Modellen beaktar konsekvenserna av de investeringar som krävs för att hantera befolkningsförändringen eller de förändrade ambitionerna.

Resultatet av beräkningen visar vilket effektiviseringstryck, alternativt skatteökningstryck eller omprioriteringsbehov som behövs för att få en hållbar ekonomi på lång sikt. Vi genomför även en känslighetsanalys utifrån förändrad resultatnivå.

PwC:s modell för strategisk ekonomisk planering

Analys av kommunens driftsekonomi

Modellen tar sin utgångspunkt i kommunens befolkningsprognos. I modellen låter vi de olika verksamheterna följa utvecklingen i relevanta åldersgrupper genom en demografisk framskrivning. Genom denna beräkning kan vi utläsa det underliggande kostnadstrycket totalt samt vilka verksamheter som eventuellt behöver mer eller mindre resurser.

Det framtida kostnadstrycket ställs mot framtida intäkter från skatter, statsbidrag och utjämning. Beräkningen utgår från Sveriges Kommuner och Regioners senaste konjunkturbedömning och kommunspecifika uppgifter såsom befolkningsprognos och skattesats. Resultat av denna del visar skillnaden mellan kommunens framtida kostnader och intäkter och effektiviseringskrav utifrån antaget resultatmål.

Investeringsvolym

PwC har faciliterat en investeringsworkshop där en långsiktig investeringsprognos har tagit fram för 2022-2028. Vi har även beräknat demografiskt betingade investeringar, det vill säga investeringar i verksamhetslokaler som föranleds av volymutvecklingen enligt befolkningsprognosen. Utöver nyinvesteringar i verksamhetslokaler utifrån volymutvecklingen har vi beräknat en basnivå för reinvesteringar.

Denna basnivå beräknas utifrån avskrivningar samt 1 procent av skatter och bidrag. De demografiskt betingade investeringarna jämförs med kommunens investeringsprognos. Kommunens investeringsprognos har kompletterats med dessa demografiskt betingade investeringarna 2029-2035.

Finansiering

Den investeringsvolym som ligger i kommunens investeringsprognos fram till 2029 kombinerat med demografiska investeringar 2029-2035 går in i kalkylen och påverkar avskrivningar, upplåning och räntekostnader (investeringar i egen regi).

Känslighetskalkyler

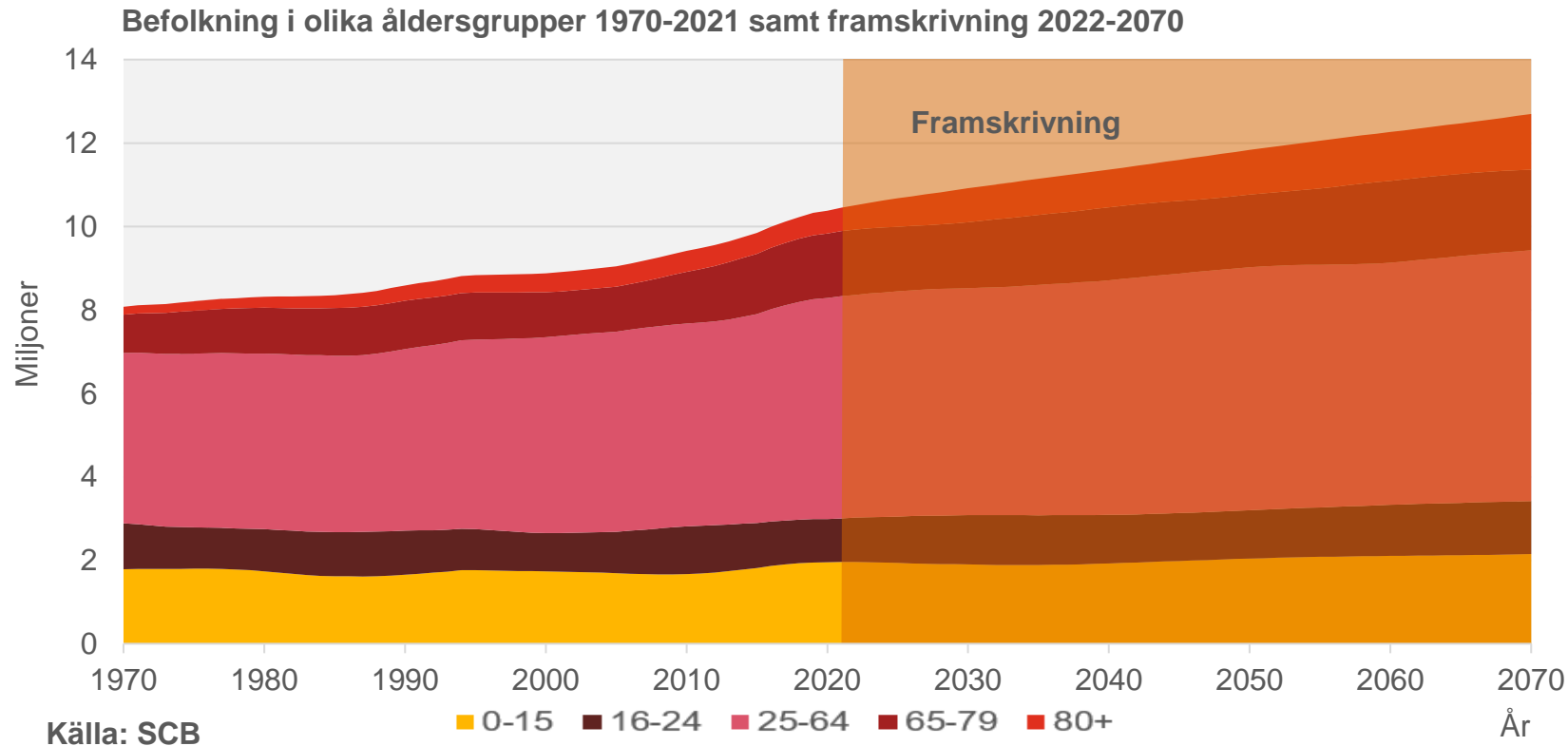
I känslighetsanalysen görs en beräkning utifrån olika nivåer på det finansiella resultatmålet (nuvarande resultatmål (1,0 procent), 2,0 procent och 3,0 procent) samt en genomförandegrad på 70 procent av investeringarna. De effekter som utvärderas är effektiviseringskrav i procent och skattekrönor, finansiering av investeringar från finansieringsverksamheten och den löpande verksamheten, lån i banker och kreditinstitut samt soliditet inklusive pensionsåtagande. Därutöver har en alternativ befolkningsprognos använts för att jämföra utfallet för det demografiska trycket, investeringsbehov (utifrån nuvarande kapacitet), låneutveckling och effektiviseringskrav. Den sistnämnda känslighetsanalysen återfinns i appendix.

Samhällsekonomiska förutsättningar

Befolkningsframskrivning

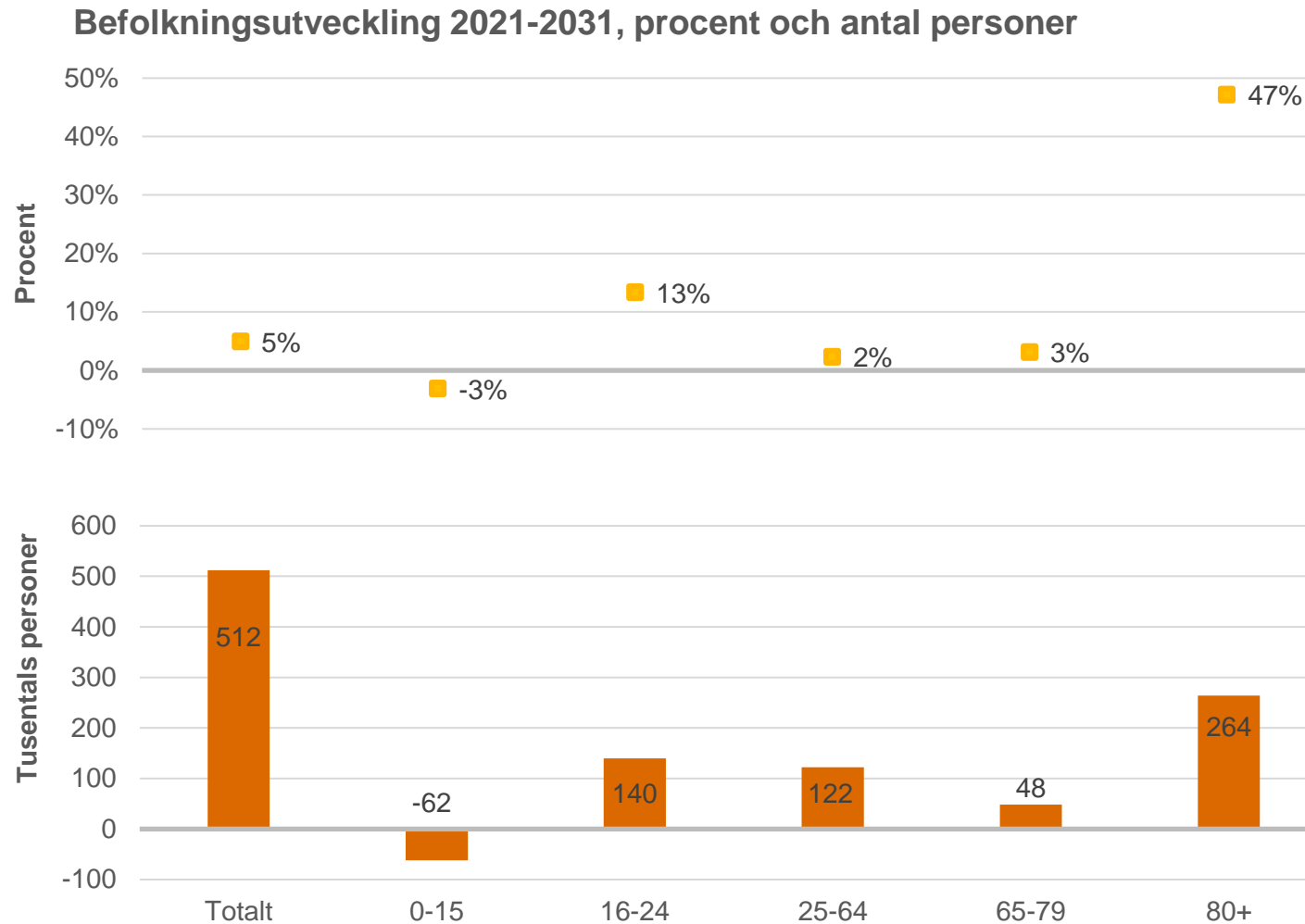
De närmaste 10 åren beräknas befolkningen att fortsatt öka, men i en långsammare takt.

I framskrivningen antas bl.a. en fortsatt ökande livslängd. År 2021 är 5 procent av befolkningen 80-år och äldre. År 2070 beräknas att 10 procent av befolkningen är i dessa åldrar. Barnafödandet antas minska de närmaste åren för att sedan öka och år 2028 vara på en något högre nivå än år 2021.



Befolkningsförändringar i riket

Den demografiska utvecklingen leder till en ökad andel äldre och en ökad försörjningskvot – allt fler ska försörjas!



Källa: SCB

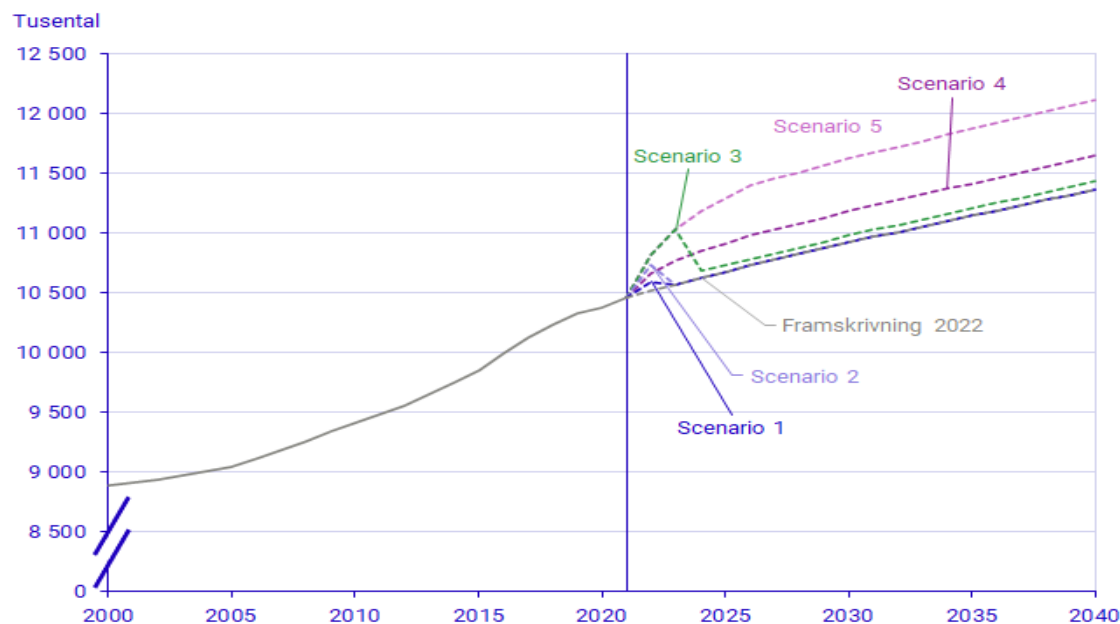
Utveckling med anledning av invasionen av Ukraina

Källa: SCB

Fem olika scenarier

Eftersom personer som får uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet inte ska folkbokföra sig i Sverige, innebär det att de inte kommer att ingå i SCB:s befolkningsstatistik. Av samma anledning ingår de heller inte i SCB:s framskrivning av Sveriges befolkning, som publicerats den 13 april 2022. Som ett komplement till den ordinarie framskrivningen har SCB därför gjort beräkningar enligt fem olika scenarier, för att ge en bild av hur flyktingströmmarna från Ukraina skulle kunna påverka Sveriges befolkning.

Scenarieanalysen redogör för fem scenarier där olika uppskattningar av längd och omfattning av invandringen görs.



Källa: SCB

I scenario 1 antas invandring under 2022 motsvarande 76 000 personer. Det antas att massflyktsdirektivet upphör att gälla under 2023 och att alla då återvänder. I scenario 2 görs samma antagande om upphörande av massflyktsdirektivet men invandringen uppskattas till 212 000 personer. I scenario 3 antas invandring under 2022 och 2023 om totalt 450 000 personer samt att massflyktsdirektivet upphör att gälla 2024. I scenario 4 antas en invandring mellan 2022-2026 om 240 000 personer samt ett mer långsiktigt skyddsbehov, längre än den treårsperiod som massflyktsdirektivet maximalt kan gälla. I scenario 5 görs samma antagande av längden på skyddsbehovet men en invandring motsvarande 650 000 personer.

Enligt analysen är osäkerheten kring invandringen störst i de yngre åldrarna vilket är särskilt intressant för kommuner eftersom deras åtagande ökar vid större flyktingströmmar då barn har rätt till skolgång samt att kommuner har ansvar för de ensamkommande barnens omsorg, mat och boende.

Marginell BNP-påverkan av migrationen under Q1

Under mars ökade kraftigt antalet personer som ansökte om uppehållstillstånd hos Migrationsverket för asyl eller enligt massflyktsdirektivet. Antalet ansökningar var drygt 29 000. Ungefär 27 000 var ukrainska flyktingar som sökte enligt massflyktsdirektivet.

BNP ökade med 3,5 procent i årstakt under det första kvartalet, ej kalenderkorrigerat. Uppskattningsvis bidrog det ökade antalet sökande enligt massflyktsdirektivet med 0,1 procentenheter till BNP-utvecklingen. Som en jämförelse uppskattades bidraget under den stora flyktingvågen 2015–2016 till att höja BNP-tillväxten med 0,4 procentenheter fjärde kvartalet 2015.

Olika kommuner, olika utmaningar

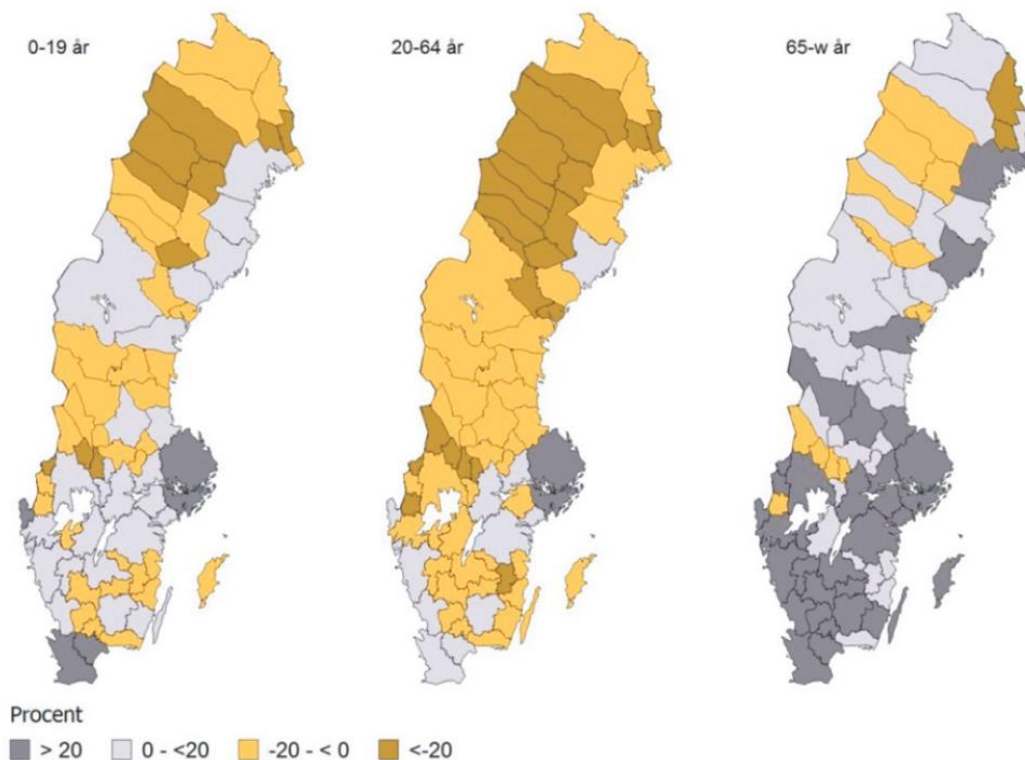
Tre olika typer av utmaningar

Kommuner i **tillväxtregioner** har att hantera en kraftig utbyggnad av den kommunala servicen vilket leder till stora investeringar i nya lokaler och anläggningar. De investeringar som görs idag belastar kommunens budget i många år framöver. Samtidigt som denna expansion finns det stor behov av upprustning av befintliga skolor och fritidsanläggningar.

Kommuner med **minskande folkmängd** har att hantera en minskad total efterfrågan tillsammans med en kraftig omfördelning mellan verksamheterna. Kommunens intäkter anpassar sig tämligen direkt till den mindre befolkningen. Kan inte kommunen anpassa verksamheten riskerar kommunen stora underskott alternativt skattehöjningar.

Kommuner med **relativt stabil folkmängd** kan ha liknande utmaningar i form av att befolkningens ålderssammansättning förändras, att man har stora behov av upprustning av befintliga anläggningar, att geografisk omflyttning av befolkningen sker.

Figur 2.8 Befolkningsförändring i procent efter åldersgrupper 2013–2040, FA-regioner



Källa: SCB, rAps.



Pandemin har inneburit kraftigt höjda generella stadsbidrag och minskade leverans av vissa välfärdstjänster

Bidragen är dock kortsiktiga, samtidigt som efterfrågan förväntas komma tillbaka och de satsningar som görs kommer behöva finansieras även i framtiden.”

Inledning:

Stora effektiviseringsbehov trots rekordresultat

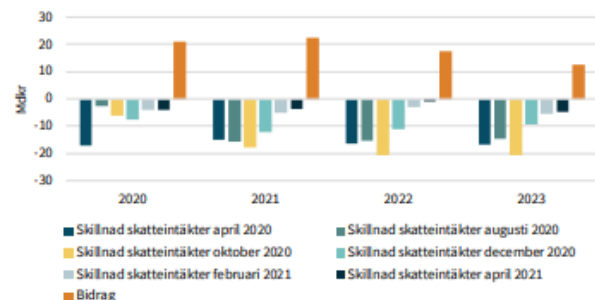
Sedan i höstas har det vuxit fram en allt tydligare bild av att kommunsektorn kortsiktigt har gott om pengar. SKR:s skatteunderlagsprognos, som gång på gång reviderats upp och som senast uppdaterades i april, har förstärkt den bilden (figur 1). Detsamma gäller för preliminära bokslutssiffror för 2020, vilka visat på ett samlat verksamhetsresultat för kommunsektorn på 51,5 miljarder kr.¹ Detta har gett eko i debatten. I våras uppstod det exempelvis en livlig diskussion om hur Region Stockholms rekordresultat för 2020 skulle användas.²

Pandemin har inneburit kraftigt höjda generella statsbidrag och minskad leverans

av vissa välfärdstjänster – inom bl a sjukvård, äldreomsorg och socialtjänst. Den minskade leveransen beror på att resurser prioriterats för covid-19-vården, att vissa verksamheter/aktiviteter inte kunnat bedrivas när smittspridningen varit hög och att efterfrågan sjunkit. Detta har gett ökade resultat i kommunsektorn, vilket minskat den kortsiktiga ekonomiska utmaningen.

Det finns åtminstone tre svårigheter med den situation som uppstått. För det första är den minskade leveransen av tjänster i hög grad en engångseffekt. När smittspridningen väl lagt sig talar det mesta för att kommunsektorn kommer att behöva leverera välfärdstjänster

Figur 1: Förändringar i skatteunderlag (scenario/prognos) och generella statsbidrag sedan februari 2020



Källa: Regeringen och SKR

I figuren illustreras de förändringar som skett när det gäller såväl SKR:s skatteunderlagsbedömningar som statliga satsningar sedan i februari 2020. De negativa staplarna visar hur skatteintäkterna vid sex scenario/prognos-tillfällen förändrats i jämförelse med den prognos som gjordes i februari 2020. De positiva staplarna visar summan av de generella statsbidrag som tillkommit efter att pandemin blev känd. Nettoeffekten för kommuner och regioner är alltså klart positiv för samtliga år.

1. SCB 2021-03-02.

2. Se t ex SVT Nyheter Stockholm 2021-03-15.

Samhällsekonomin 2021-2025

Källa: Makronytt 3/2022, Cirkulär 22:37, SKR

Konjunkturbedömning

Den överraskande höga inflationstakten kombinerat med en brant ränteuppgång, förklarar av höjda styrräntor, gör att pris- och löneuppgångarna blir högre än förväntat i tidigare prognoser. Enligt SKR:s prognos faller BNP nästa år till följd av avtagande global efterfrågan. Detta påverkar framförallt svensk ekonomi via minskad export och investeringar i industrisektorn. Ekonomin förväntas därför växa svagare än trend 2022-2023 men tillväxttakten kommer gradvis att växla upp under 2024. Den svaga produktionsökningstakten kommer att dämpa efterfrågan på arbetskraft och sysselsättningsgraden kommer att vända neråt 2023. Den sjunkande sysselsättningsgraden förväntas även leda till en uppgång i andelen arbetslösa.

Högre elpriser och räntenivåer ökar inflationen (KPIF) ytterligare för 2022 och 2023. Även om det under senare tid skett en nedgång i priser på gas och el förväntas en uppgång under vintern, framförallt för elpriserna. Först under Q2 2023 prognostiseras en markant nedgång i inflationen. Under 2024 beräknas BNP- och timtillväxten återhämta sig men först under 2025 förväntas konjunktoren att stärkas mer påtagligt. Likt BNP-tillväxten förväntas arbetsmarknaden börja stärkas 2024.

Det kommunala skatteunderlaget beräknas växa snabbt i nominella termer förklarar av bland annat höjda garantipensionerna. Dels med anledning av den höjda pensionsnivån från augusti 2022 och den höga inflationen som leder till högre prisbasbelopp 2023 och 2024, som garantipensionerna är kopplade till. Trots den nominella uppgången urholkas kommunsektorns köpkraft. Den höga prisuppgången beror på ökade insatspriser samt ökade pensionskostnader. Ökningen av pensionskostnaden är hänförlig till att det nya avtalet AKAP-KR är något dyrare än tidigare avtal men till största del till att de förmånsbestämda avtalspensionerna är värdesäkrade med prisbasbeloppet, vilket ökar med anledning av den höga inflationen.

	2021	2022	2023	2024	2025
BNP	4,9	2,6	-0,7	1,8	2,8
Sysselsättning, arbetade timmar	2,2	1,8	0,3	1,4	1,3
Relativ arbetslöshet, nivå	8,8	7,5	8,4	8,4	8,2
Timlön, konjunkturlönestatistiken	2,6	2,9	3,2	3,3	3,4
Konsumentpris KPIF	2,4	7,5	5,0	1,5	1,7
Skatteunderlag, realt	2,6	2,0	-2,7	0,6	4,4
Skatteunderlag, nominellt	5,3	5,2	4,0	4,5	4,1

Källa: Makronytt 3/2022, Cirkulär 22:37, SKR

Välfärdsekonomerna: Nya tider – nya investeringar

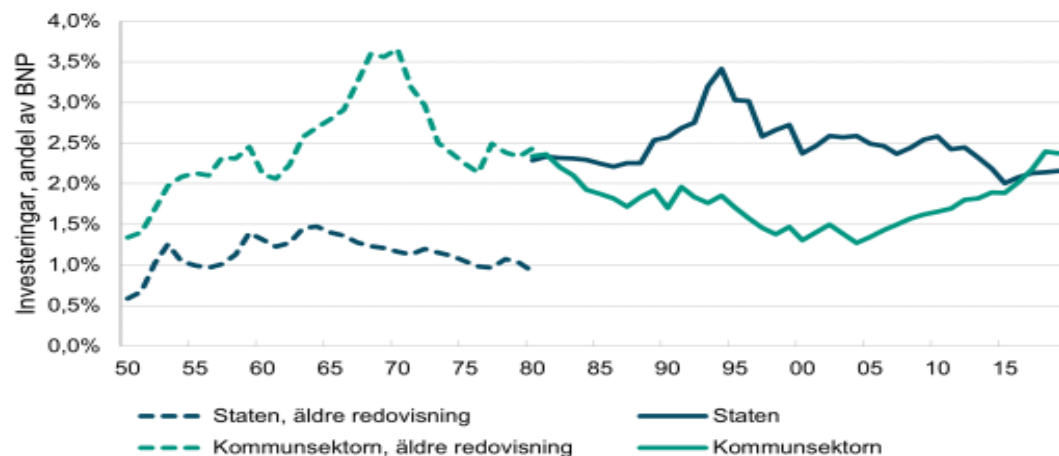
Källa: Välfärdsekonomernas ”Nya tider – nya investeringar”

Bakgrund till rapporten

Mycket tyder på att det finns behov av ett skifte när det gäller kommunsektorns investeringar. Om man ser till de samlade investeringarna i Sveriges kommuner och regioner behöver fokus flyttas från expansion till underhåll och omställning.

Kommunsektorn har, i förlängningen av den demografiskt drivna expansionen, fortfarande investeringsbehov inom förskola, skola, omsorg, bostäder och sjukhus. Men med de nya befolkningsprognoserna talar mycket för att man på många ställen har byggt det man ska. Om antalet barn minskar fram till 2030, vilket nu ligger i prognoserna, behöver det knappast byggas så många nya förskolor och skolor. Hur efterfrågan på äldreomsorgsplatser kommer att utvecklas är oklart. Det behöver byggas fler äldreboenden, men sannolikt inte i den skala som planerades före pandemin. Samtidigt blir det mer angeläget att trappa upp underhållsinvesteringarna – i sådant som VA, hyresbostäder och vissa verksamhetslokaler – samt investeringarna i klimat/miljö och digitalisering.

Figur 1: Investeringar som andel av BNP 1950-2019



Källa: SCB

Fem goda råd

Expertgruppen lyfter i fem goda råd fram de aspekter som är viktigast att ta hänsyn till i utformningen av kommunsektorns fortsatta investeringsplaner.

1: Se realistiskt på befolkningsutvecklingen

Ett misstag på investeringsområdet som kan få allvarliga konsekvenser är att man planerar för vad man hoppas på snarare än för vad man realistiskt sett ser framför sig. En risk i nuläget är att stanna kvar i investeringsplaner baserade på mer expansiva befolkningsprognoser än de som faktiskt är aktuella.

2: Gör en fördjupad koncernanalys för att klargöra investeringsutrymmet

I och med att kommunsektorn rör sig upp på högre generella skuldnivåer kan det på vissa håll vara nyttigt att i ett fördjupat analysarbete reda ut vilka investeringar som de facto får plats. Med den fördjupade analysen kan kommuner och regioner planera mer rationell och därmed generera bättre utfall i det långa perspektivet.

3: Prioritera underhåll

Att nedprioritera underhållsinvesteringar har över tid varit vanligt inom den svenska kommunsektorn. Detta är inte rationellt. Med omfattande och bitvis akuta behov inom exempelvis VA och hyresbostäder är det hög tid att ta tag i allt det där som man inte tidigare tagit tag i.

4: Säkra tillräckligt investeringsutrymme för den gröna omställningen

Det behöver omgående tas ett helhetsgrepp – som inkluderar staten, regionerna och kommunerna – om vilken investeringskapacitet som finns och som måste skapas för att driva klimatomställningen. Kommunsektorn, liksom staten, förefaller i nuläget bara vara rustad för "business as usual". Det räcker sannolikt inte.

5: Driv långsiktiga effektiviseringar – även utanför investeringsbudgeten

Det finns nyckelområden i kommunsektorns ekonomi där platsen i investeringsbudgeten inte är given, men där det är nödvändigt att långsiktigt bygga strukturell kapacitet. Digitaliseringen är det viktigaste exemplet. Här krävs pragmatiska lösningar för att säkerställa att kapacitetshöjningen fullt ut blir av.

Stigande räntor ökar kommunsektorns lånekostnader

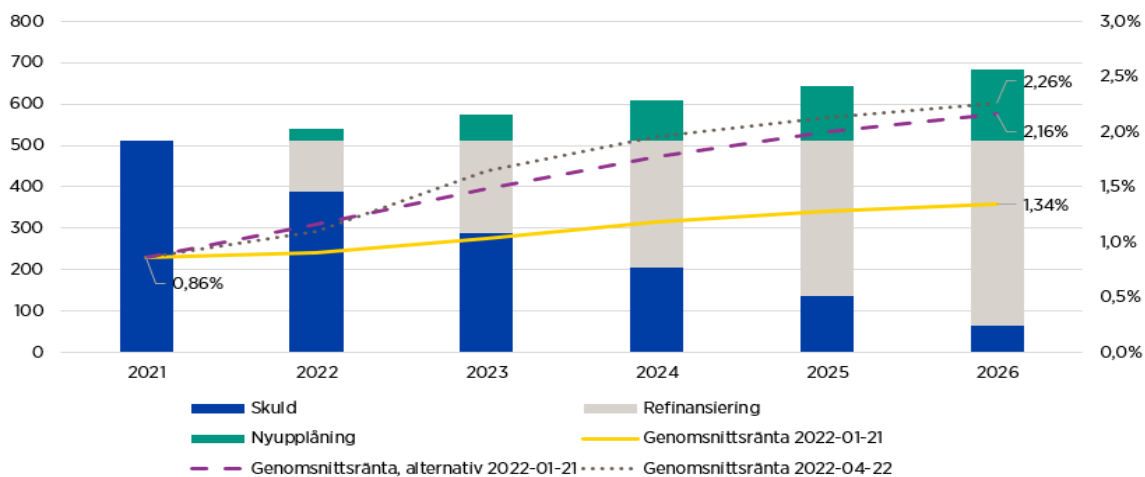
Källa: Kommuninvest

Bakgrund

Mellan andra kvartalet 2021 och andra kvartalet 2022 ökade den genomsnittliga räntan, inklusive derivat, som kommunsektorn betalar för nya affärer med ca 400 procent (från 0,23 procent till 1,18 procent). Osäkerheten i bedömningen av uthålligheten i inflationsuppgången får till följd att marknaden förväntar sig att såväl korta som långa marknadsräntor kommer att stiga framöver.

De räntenivåer som kommuner och regioner erbjuds från Kommuninvest, banksektorn och obligations- och penningmarknaden är i hög grad beroende av marknadsräntornas utveckling. När det kommer till att bedöma genomsnittsräntans utveckling för sektorn som helhet spelar även räntenivåerna på befintliga lån och värdepapper en avgörande roll. Det är inte dagens och framtida räntenivåer i sig, utan hur dessa nivåer står sig i förhållande till den del av lånestocken som förfaller, som avgör utvecklingen av den genomsnittliga räntenivån.

Figur 1: Genomsnittsränta 2021-2026



Källa: Kommuninvest

Analys och resultat

Eftersom marknadsränteförväntningar har ökat givet den ihållande höga inflationen har Kommuninvest uppdaterat sin stimulering av ränteutvecklingen i kommunsektorn fram till 2026. Resultatet av simuleringen visar att genomsnittsräntan enligt januarianalysen (gul) stiger från i genomsnitt 0,86 procent under 2021 till 0,90 procent 2022 och 1,34 procent i slutet av framskrivningsperioden. I det alternativa scenariot från januarianalysen (lila), med en höjning av marknadsräntorna med 100 bp, ökar genomsnittsräntan till 2,16 procent 2026. En simulering med marknadsdata från april (grå) visar på en ännu högre genomsnittsränta 2026, 2,26 procent.

Slutsats

En uppgång i de långa marknadsräntorna i kombination med förväntningar om stigande räntenivåer ökar kommunsektorns lånekostnader under framskrivningsperioden. Räntekostnaderna utgör idag en liten del av kommunsektorns totala kostnader men eftersom kommunsektorns kapital- och räntebindning är relativt kort kan stigande finansieringskostnader komma att bli ytterligare en faktor som sätter press på kommuner, vid sidan av demografiskt drivna kostnader och ambitionshöjningar.

Övergång till AKAP-KR

- AKAP-KL blir AKAP-KR
 - Födda 1986 och senare (AKAP-KL idag)
 - Födda före 1986 och ingen förmånsbestämd ålderspension per 2022
- Anställda med KAP-KL och förmånsbestämd ålderspension kommer ligga kvar med KAP-KL, men kan välja att gå över till AKAP-KR
 - Intjänad livränta
 - tilläggsavgifter
- AKAP-KR innebär högre pensionsavgifter, vilket ger högre pensionskostnader 2023
- I AKAP-KR är det kvartalsvis förmedling och pensionsavgiften indexeras

Pensionsavgiften per födelseår



Avgiftssatserna i den avgiftsbestämda ålderspensionen

	%-sats under 7,5 IBB	%-sats över 7,5 IBB
KAP-KL	4,5%	4,5%
AKAP-KL	4,5%	30,0%
AKAP-KR	6,0%	31,5%

- Nya pensionsavtalet innebär väsentligt ökade kostnader för kommuner
- Även hög inflation och löneökning spär på kostnaden
- Få beräkningar av den långsiktiga effekten av detta har färdigställts inom kommunsektor



Utredningen föreslår att det nuvarande begreppet ”god ekonomisk hushållning” i kommunallagen ersätts med ”god kommunal hushållning”. God kommunal hushållning innebär att ekonomin ska förvaltas på ett säkert och **långsiktigt hållbart sätt**. Inom de gränser som ekonomin sätter ska verksamheten vara ändamålsenligt utformad och ha en hög effektivitet.

Vidare föreslås mer **detaljerade krav på ett tioårigt rullande program för god kommunal hushållning** där mål och riktlinjer för ekonomin sätts upp. De ekonomiska målens konsekvenser för verksamheten ska beskrivas. Programmet ska uppdateras minst vart fjärde år och de formella reglerna för programmet är mer detaljerade än dagens krav.



Effektivitet och effektivisering

- I PwC:s långsiktiga finansiella analyser har effektiviseringstrycket i många kommuner minskat de senaste åren till följd av höga generella statsbidrag och minskade kostnader med anledning av pandemin.
- De kommande åren förväntas dock kostnaderna att öka, bland annat till följd av ökade kostnader och demografiska utmaningar.

Det kommer krävas en insikt hos kommuninvånare och politiska företrädare att vi står inför nya och svårare tider.

Det finns många åsikter om vad ordet *effektivisering* kan betyda. Nedan redovisas några synsätt.

- Ökade kvalitet till oförändrad kostnad
- Stor kvalitetsförbättring till liten kostnadsökning
- Samma eller högre kvalitet till lägre kostnad
- Större volym med oförändrad kvalitet till samma kostnad

Innan effektiviseringsarbetet kan påbörjas måste en analys göras av kommunens samtliga verksamheter och kostnader. Ambitionsnivån måste ställas mot tillgängliga resurser.



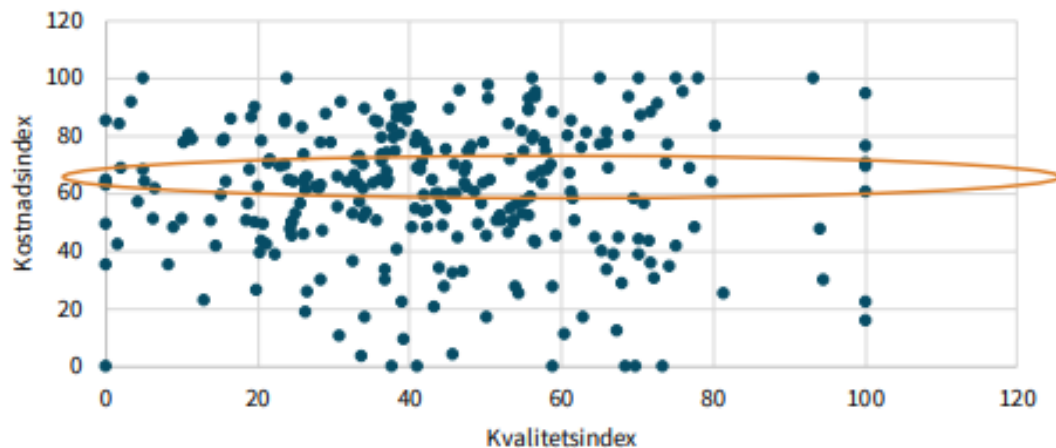
Välfärdsekonomernas handbok i effektivisering

Bakgrund till handboken

På samma kostnadsnivå återfinns kommuner med både bra och mindre bra kvalitet. De kommuner som för samma kostnad levererar högre kvalitet, eller som för en lägre kostnad levererar samma kvalitet, är att betrakta som mer effektiva.

En sammanställning på nationell nivå ger en tydlig indikation på att det inte är mer eller mindre resurser som är avgörande. Det finns uppenbarligen fler faktorer som spelar in. Detta visar i sin tur på faran i att bara fokusera på mer resurser. Minst lika viktigt, om inte viktigare, är hur man nyttjar de resurser man har. Den som spenderar mest pengar i en verksamhet behöver alltså inte alls vara bäst när det kommer till kvalitet.

Kostnads- och kvalitetsindex inom grundskola



Fem goda råd

Mot denna bakgrund är det uppenbart att det behöver talas klarspråk om en skarpare, mer systematisk och mer handfast effektiviseringsagenda för kommunsektorn. Välfärdsekonomerna lämnar följande råd för effektivisering:

1: Ta jämförelser på allvar - utnyttja dem till att lära och förbättra

Jämförelser och benchmarking av effektivitet har, av olika anledningar, inte använts fullt ut för att driva effektiviseringar inom kommunsektorn. De senaste åren har metod och data för att kunna göra vassa jämförelser förstärkts på flera fronter. Dessa nya möjligheter måste tas tillvara. Med hjälp av väl utförda jämförelser finns det en potential att göra betydande effektiviseringar i de flesta kommuner och regioner.

2: Ta den nya tekniken på allvar - använd den proaktivt och fullt ut

Relativa jämförelser återspeglar dock inte den fulla effektiviseringspotentialen. Det räcker inte med att mindre effektiva kommuner/regioner lyfter sig till samma nivå som effektiva kommuner/regioner. Hela kommunsektorn behöver lyfta sig till en högre nivå. Här finns det en stor potential i ny teknik.

3: Agera tidigt - låt inte problem växa

En faktor som ofta får för lite uppmärksamhet när det gäller att driva effektiviseringar är förmågan att tidigt identifiera och åtgärda problem. Många kommuner och regioner är för närvarande i en situation där de har gott om ekonomiskt utrymme på kort sikt men på lång sikt ett mycket snävt scenario framför sig på längre sikt.

4: Styr med sikte på helhet, långsiktighet och förtroende

Det finns en bred samsyn om att faktorer som ledning, styrning och kultur förklarar delar av variationen i effektivitet inom kommunsektorn. Effektiva kommuner och regioner tycks, i kontrast till de mindre effektiva, utmärkas av sådant som en distinkt målstruktur, enkelhet, långsiktighet, en klar roll- och ansvarsfördelning, en lyhörd ekonomistyrning och aktivt HR-arbete.

5: Samverka där det leder till effektivare utfall

Sverige har en decentraliserad välfärdsmodell. För att modellen ska fungera krävs ett rimligt mått av samverkan. Det finns en stor potential i att göra kommunal/regional verksamhet mer effektiv via samverkan över kommun/regiongränserna. Men detta är inte lösningen på alla utmaningar. Samverkan som skapas eller drivs på fel sätt kan i värsta fall leda till försämrad effektivitet. Därför gäller det för kommuner och regioner att vara noggranna när man utvecklar den mix av samverkan som man vill prioritera.

Ny utredning av utjämningsystemet

En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning

Det kommunalekonomiska utjämningsystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner att tillhandahålla välfärd och annan kommunal service. Regeringen anger att för att syftet med det kommunalekonomiska utjämningsystemet ska uppnås behöver systemet utvecklas i takt med samhällsutvecklingen. Riksrevisionen har även granskat det kommunalekonomiska utjämningsystemet och pekar på utvecklingsområden inom och kopplat till utjämningsystemet, bl.a. vad gäller kostnadsutjämningen och behov av en djupare förståelse för hur inkomstutjämningen påverkar tillväxtincitament på lokal nivå. Regeringen har mot denna bakgrund beslutat att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté för att göra en översyn av den kommunalekonomiska utjämningen. Utredningen ska se över samtliga delar av utjämningsystemet, inklusive LSS-utjämningen för kommuner.

Kommittén ska bland annat utreda följande:

Inkomstutjämningen

Inkomstutjämningsbidraget eller avgiften bestäms genom att bidrags- respektive avgiftsunderlagen multipliceras med en länsvis skattesats. I kommittédirektivet anges att bortsett från en ändring i kompensationsgraden för avgiftsbetalande kommuner och regioner 2014, som återställdes 2016, har inga förändringar i den länsvisa skattesatsen gjorts sedan inkomstutjämningen i dess nuvarande form infördes. Regeringen anser därför att det finns anledning att se över utformningen av den länsvisa skattesatsen.

Riksrevisionen har framhållit att det inom forskningen antas att för höga skatter påverkar skattekraftens utveckling negativt och att inkomstutjämningen kan påverka val av skattesats. Även om Riksrevisionen inte kunde finna belägg för att inkomstutjämningen påverkar skattekraften negativt ansåg myndigheten att frågan borde analyseras vidare. Regeringen anger att mot denna bakgrund behövs det en djupare analys av arbetet med tillväxtfrågor i kommuner, och i regioner, och av hur utformningen av inkomstutjämningen eventuellt påverkar detta arbete.

Kostnadsutjämningen

Ändringarna i kostnadsutjämningen som trädde i kraft den 1 januari 2020 innebar bland annat en förstärkt utjämning utifrån gles bebyggelsestruktur. Dessa förändringar baserades dock främst på uppräkningsar av redan befintliga antaganden och beräkningar. Det finns därför behov av en mer grundlig genomgång och uppdatering av de beräkningar och antaganden som ligger till grund för kompensationen för merkostnader för gles bebyggelsestruktur. Det finns även anledning att analysera om socioekonomiska faktorer beaktas i tillräcklig grad i kostnadsutjämningen. Det är också viktigt att systemet i tillräcklig grad kompenserar för eventuella långsiktiga och strukturella kostnader för flyktigmottagandet, vad gäller t.ex. försörjningsstöd, skola, hälso- och sjukvård m.m.

Strukturbidrag

Strukturbidrag betalas ut till vissa kommuner och regioner som kompensation för tidigare tillägg i vissa av de delmodeller som inte längre ingår i kostnadsutjämningen eller för stora intäktsminskningar till följd av förändringar av utjämningsystemet. Utgångspunkten bör vara att strukturella skillnader mellan kommuner och mellan regioner som leder till kostnadsskillnader bör kompenseras för inom kostnadsutjämningen. Regeringen anser därför att det bör utredas om strukturbidraget kan utvecklas eller förändras.

Riktade statsbidrag

Riktade statsbidrag kan vara motiverade för att ersätta kommuner och regioner för kostnader inom vissa områden med stora utvecklingsbehov. Det är emellertid viktigt att den statliga styrningen med statsbidrag är väl sammanhållen och att det samlade utfallet av statsbidrag till enskilda kommuner och regioner innebär en effektiv fördelning av resurserna. Kommittén ska därför föreslå vilka riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget.

Sektorsbidrag till skolverksamhet

Skolkommissionen bedömde i betänkandet Samling för skolan (SOU 2017:35) att det generellt sett fördelas medel till skolan med för liten hänsyn till socioekonomiskt betingade skillnader i elevunderlaget. Kommittén ska därför analysera vilka konsekvenser ett större sektorsbidrag till skolverksamhet skulle få för det generella statsbidraget, utjämningsystemet och för finansieringen av kommunsektorn i sin helhet samt analysera vilka förändringar som är nödvändiga för att kunna införa ett större sektorsbidrag till skolverksamhet.

Kommunsektorns skatteunderlag

Utveckling av kommunsektorns skatteunderlag

Skatteunderlaget varierar med konjunkturen. Skatteunderlaget i relation till antalet bosatta i kommunen ger kommunens skattekraft. Järfälla kommuns skattekraft uppgick inkomståret 2020 till 235 317 kronor per invånare. Vanligtvis stiger skattekraften (mätt i kronor) mellan åren eftersom skatteunderlaget ökar över tid. I relation till genomsnittet i riket uppgår skattekraften i Järfälla till 103 procent. Den relativa skattekraften har succesivt minskat från 109 procent år 2011. Utvecklingen av kommunens eget skatteunderlag är dock av underordnad betydelse för kommunens finansiering då skillnaden till största delen utjämnas via den kommunalekonomiska utjämningen.

Kommunens skatteintäkter är skatteunderlaget multiplicerat med den av kommunen beslutade skattesatsen. I Järfälla kommun har skattesatsen till kommun ändrats två gånger sedan 2013. 2016 ökades skattesatsen med 17 öre och 2022 sänktes skattesatsen med 16 öre. Skattesatsen är således 1 öre högre 2022 än den var 2014.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Skatte-sats	18,98	18,99	19,15	19,15	19,15	19,15	19,15	19,15	18,99

Fakta om skatteunderlaget

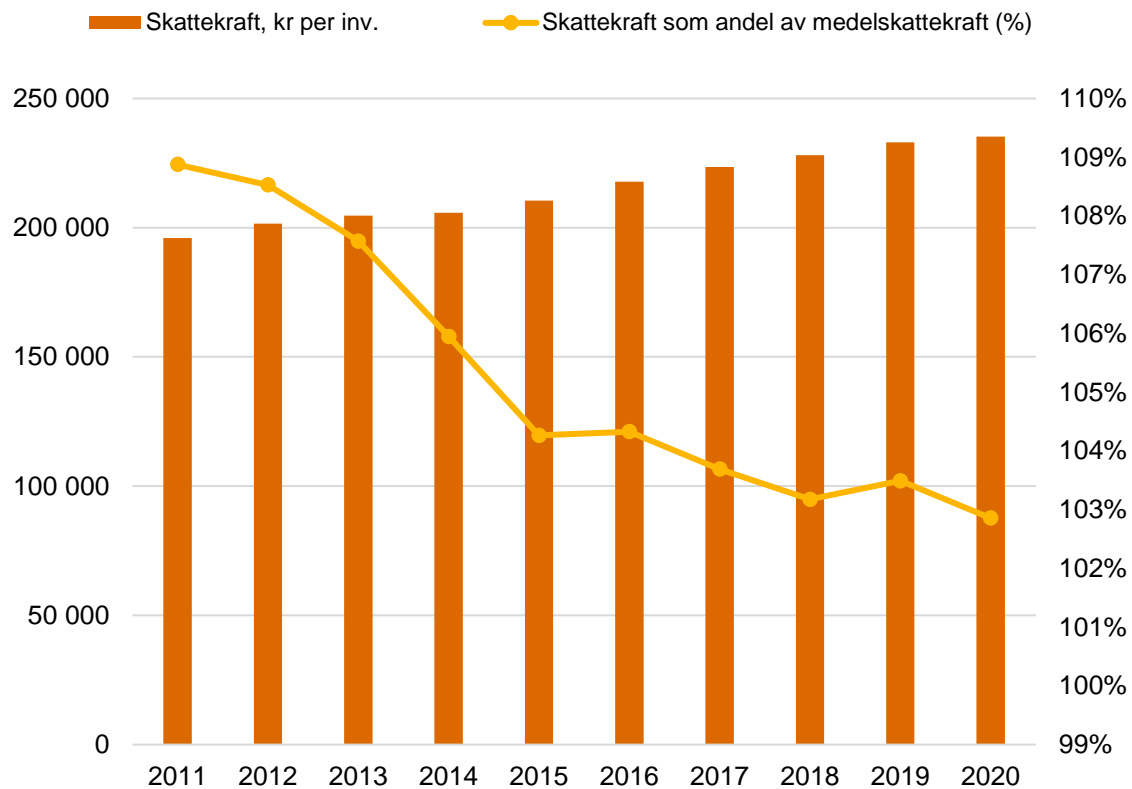
Basen för kommunalskatten är invånarnas förvärvsinkomster. Till förvärvsinkomsterna räknas förutom löner även löneförmåner, sjukpenning, a-kassa, pensioner etc. Dessutom ingår inkomst av näringsverksamhet för de företagare som inte bedriver verksamheten i aktieföretagsform. Lönerna är den dominerande delen av skattebasen. Därefter kommer pensioner och andra skattepliktiga ersättningar från staten (transfereringar).

På sikt är sysselsättningen avgörande för skattebasens utveckling. Längre arbetsliv (tidigare inträde och senare utträde) bedöms vara av stor vikt för den framtida försörjningskvoten i riket. Även högre förvärvsgrad bland utrikes födda är av vikt. Lönernas dominerande roll i skattebasen gör att utvecklingen av sysselsättning och lönenivåer är av avgörande betydelse för hur skattebasen utvecklas.

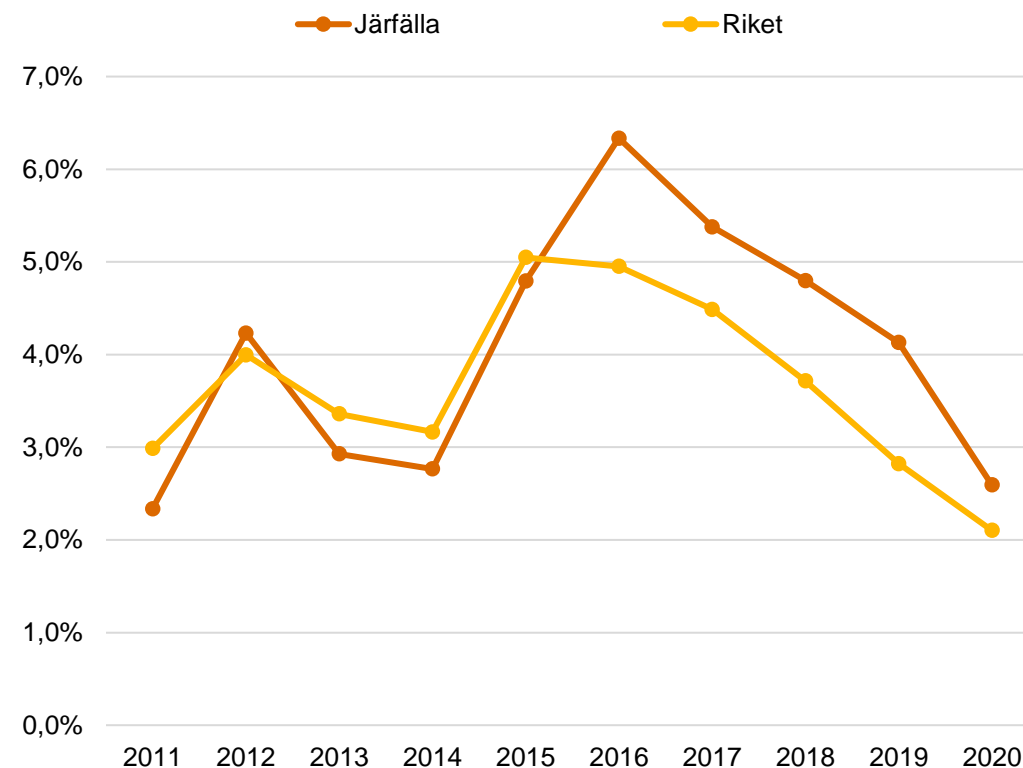
Löneökningar i sig ger inte så mycket mer resurser över till den kommunala verksamheten. Ökade skatteintäkter till följd av löneökningar i samhället motsvaras normalt av ungefär lika stora löneökningar också för kommunernas anställda. Det är därför sysselsättningen, räknat i antalet arbetade timmar, som i praktiken bestämmer vad löneinkomsterna i skattebasen ger för resurser till den kommunala verksamheten.

Kommunens skattekraft och utveckling av skatteunderlaget

Kommunens skattekraft



Utveckling av skatteunderlaget



Kommunalekonomisk utjämnning

Utjämnning mellan kommuner respektive regioner

Inkomstutjämnning

I inkomstutjämnningen utjämnas skatteinkomster mellan kommunerna. Den är i huvudsak statligt finansierad. Inkomstutjämningsbidraget beräknas utifrån skillnaden mellan den egna beskattningsbara inkomsten och ett skatteutjämningsunderlag som motsvarar 115 procent av den genomsnittliga skattekraften i landet. Kommuner eller regioner vars beskattningsbara inkomster överstiger dessa nivåer ska i stället betala en inkomstutjämningsavgift till staten.

Inkomstutjämnningen är långtgående, det vill säga skillnaderna i skatteintäkter efter utjämnning är relativt små, givet en genomsnittlig skattesats. Detta ger att utvecklingen av kommunens eget skatteunderlag är av mindre betydelse för kommunens totala intäkter. Om kommunens skattekraft ökar mer än genomsnittet får den enskilda kommunen lämna ifrån sig merparten av skillnaden och vice versa.

Kostnadsutjämnning

I kostnadsutjämnningen utjämnas för strukturella kostnadsskillnader av två slag: behovet av kommunal verksamhet och kostnaden för att producera en viss service. Kommuner med en ogynnsam kostnadsstruktur får ett bidrag. De som har en gynnsam struktur får betala en avgift.

Kostnadsutjämnningen är statsfinansiellt neutral, då summan av bidrag och avgifter är lika stora och därför tar ut varandra. Det tillförs inga nya resurser via kostnadsutjämnningen. Över tid innebär detta att endast den kommun som möter en demografisk utveckling som är mer utmanande än genomsnittet i riket kommer få ett ökat bidrag alternativt en minskad avgift. En kommun med den omvända situationen kommer få se ett minskat bidrag alternativt ökad avgift.

Kostnadsutjämnningen sker enligt den så kallade standardkostnadsmetoden där varje verksamhet eller område behandlas separat.

LSS-utjämnning

Sedan 2004 finns ett nationellt kostnadsutjämnningssystem för kommunernas LSS-kostnader. Som motiv för ett utjämningsystem angavs att det finns stora kostnadsskillnader mellan kommunerna samt att det behövs en utjämnning för att ge alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att kunna bedriva verksamhet enligt LSS.

Systemet är skilt från det ordinarie kostnadsutjämnningssystemet för kommuner. Skälet är att underlagen inte på samma sätt som i det ordinarie systemet kan anses uppfylla kriteriet att vara opåverkbara för den enskilda kommunen. Till skillnad från den ordinarie kostnadsutjämnningen används faktiskt antal beslutade insatser.

Precis som i det ordinarie kostnadsutjämnningssystemet beräknas en standardkostnad för kommunen. Via LSS-utjämnningen omfördelas kommunernas strukturella kostnader för LSS-verksamheten.

Järfälla kommuns utfall i utjämningsystem 2022

Inkomstutjämnning

Järfälla erhåller sammantaget ett bidrag i inkomstutjämnningen på 6 317 kronor per invånare (cirka 523 mnkr) då man har en egen skattekraft som understiger garantinivån. Samtidigt har kommunen en lägre skattesats – 18,99 procent - jämfört med genomsnittet, vilket totalt ger 7,7 procent lägre intäkter jämfört med riksgenomsnittet.

	Järfälla	Riket	Andel i %
Skattekraft kr/invånare	249 943	246 177	101,5
Genomsnittlig skattesats	20,67	20,67	
Skatteintäkter kr/invånare	51 663	50 885	101,5
Inkomstutjämnning kr/invånare	6 317	7391	
Skatteintäkter efter utjämnning kr/invånare	57 980	58 276	99,5
Skillnad i vald skattesats	-1,68		
Skillnad i kr/invånare	-4 199		
Totalt faktiskt utfall, kr/invånare	53 781	58 276	92,3

Kostnadsutjämnning

Kommuner med en gynnsam kostnadsstruktur får betala en avgift. Kommuner som har en ogynnsam struktur erhåller ett bidrag. Totalt erhåller Järfälla ett bidrag om 2 540 kronor per invånare (cirka 210 mnkr). Det erhållna bidraget förklaras till stor del av delmodellerna för barn och unga där kommunen får ett bidrag om sammanlagt 3 404 kronor per invånare.

Verksamhet	Bidrag/ avgift kr/invånare
Barnomsorg	1 660
Grundskola	1 337
Gymnasieskola	407
Individ- och familjeomsorg	-88
Kommunal vuxenutbildning	180
Äldreomsorg	-2 028
Verksamhetsövergripande	521
Övrigt*	552
Totalt	2 540

* Övrigt = infrastruktur och skydd samt kollektivtrafik

LSS-utjämnning

Järfälla har färre LSS-insatser i förhållande till befolkningen i riket. De insatser som finns bedöms vara lättare än riket i genomsnitt (vårdtyngd om 0,91). Sammantaget bedöms kommunen ha en gynnsam struktur och får därför betala en avgift i LSS-utjämnningen. Avgiften år 2022 uppgår till 555 kronor per invånare (cirka 46 mnkr).

Bidrag/avgift per invånare	2022
Grundläggande standardkostnad	4 508
Vårdtyngd	0,91
Standardkostnad	4 952
Genomsnitt i riket	5 507
Bidrag (+)/ avgift (-)	-555

Marginaleffekter i systemet för kommunalekonomisk utjämning

Järfälla 2022

	Skatte- intäkter	Inkomst- utjämning	Skatter och inkomst- utjämning	Reglerings- post	Struktur- bidrag	Kostnads- utjämning	Totalt
1-5 år	0	53 931	53 931	2 760	0	100 016	156 707
6 år	0	53 931	53 931	2 760	0	60 094	116 785
7-12 år	0	53 931	53 931	2 760	0	106 295	162 986
13-15 år	0	53 931	53 931	2 760	0	84 617	141 308
16-18 år	0	53 931	53 931	2 760	0	103 441	160 132
19-64 år ink 0 kr	0	53 931	53 931	2 760	0	-38 577	18 114
19-64 år ink 200 000 kr	37 980	15 831	53 811	2 760	0	-38 577	17 994
19-64 år ink 500 000 kr	94 950	-41 319	53 631	2 760	0	-38 577	17 814
19-64 år ink 800 000 kr	151 920	-98 469	53 451	2 760	0	-38 577	17 634
65-79 år, sambo, ink 200 000 kr	37 980	15 831	53 811	2 760	0	-29 181	27 390
80-89 år, sambo, ink 200 000 kr	37 980	15 831	53 811	2 760	0	26 275	82 846
90+ år, sambo, ink 200 000 kr	37 980	15 831	53 811	2 760	0	135 948	192 520

Slutsatser

Grundtanken med utjämningsystemet är att alla kommuner ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar, oavsett befolkningens storlek eller sammansättning. Av detta följer att resurser som omfördelas ska motsvara de förändringar av kostnaderna som befolkningsförändringen genererar. Detta gäller vid genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå (allt annat lika).

Detta medför att den inflyttade personen som ger kommunen störst intäkt inte är höginkomsttagaren, utan kanske skoleleven eller den äldre kvinnan. Exemplet till vänster visar att utfallet varierar kraftigt beroende på vilken ålder personen som flyttar har, och att personens inkomst har en mindre betydelse. Ytterligare tillägg tillkommer i kostnadsutjämnningen om personen är ogift 65+.

Befolkning

Kommunal verksamhet och befolkningsförändringar

Att en kommun med stor befolkning har "mer" kommunal verksamhet än en liten är tämligen självklart. Två lika stora kommuner kan dock ha olika utbyggd kommunal verksamhet.

Skillnader kan förklaras av:

- Åldersstrukturen
- Socioekonomiska strukturen
- Graden av "frivillig" verksamhet
- Ambitionsnivån i obligatorisk verksamhet
- Inslag av entreprenad (påverkar nivån på den verksamhet där kommunen är huvudman)

Den enklaste kommunen att driva är den där befolkningsutvecklingen är stabil och där ålderskullarna är ungefär lika stora mellan åren. Verkligheten är dock en annan!

Både minskande och växande kommuner upplever svängningar i ålderskullarnas storlek på grund av historiska variationer av födelsetalen (40-talet, 60-talet, 90-talet).

Efterfrågan på kommunens tjänster behöver nödvändigtvis inte öka eller minska i samma takt som antalet invånare förändras. Alla invånare efterfrågar inte alla delar av kommunernas tjänsteutbud.

Efterfrågan på verksamhetslokaler beror framför allt av utvecklingen för de specifika åldersgrupper som verksamheterna vänder sig till och av statliga reformer eller samhällsförändringar som påverkar målgruppernas efterfrågan.

För de individuella tjänsterna kostar nya lokaler och anläggningar mer än gamla. Finns det ledig kapacitet kan exempelvis en ytterligare elev kosta mindre än genomsnittet (marginalkostnaden). När kommunen slår i kapacitetstaket kan den extra eleven bli väldigt dyr.

För de kollektiva tjänsterna bör det dock finnas stordriftsfördelar för vissa verksamheter där kostnaden kan öka mindre än vad som följer av befolkningstillväxten.

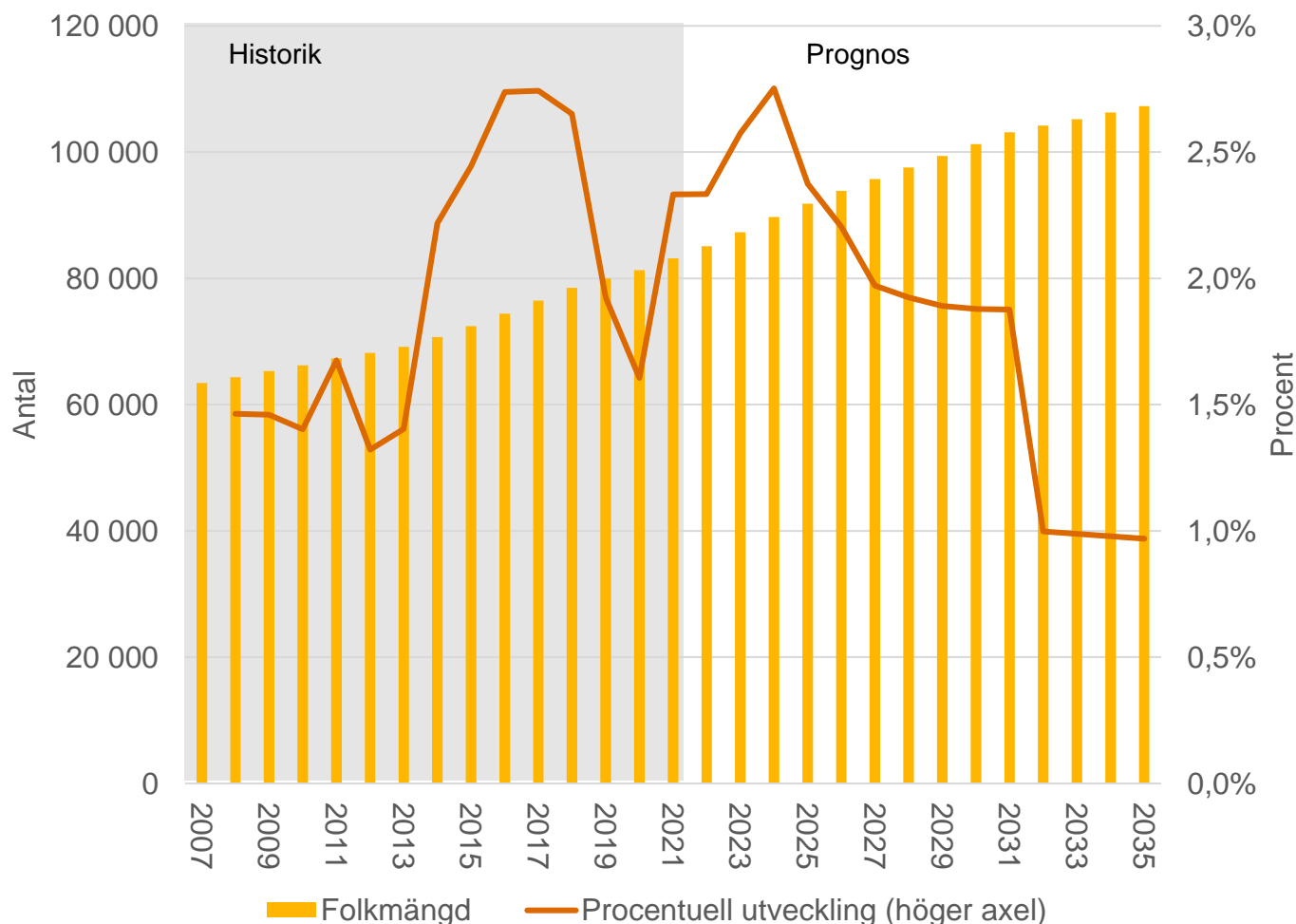
Viktiga verktyg för att hantera expansionen är:

- Bostadsbyggnadsprognos
- Befolkningsprognos
- Lokalresursplan
- En adekvat resursfördelningsmodell i budgetprocessen

Befolkningsutveckling

Utfall 2007-2021 samt kommunens prognos till 2035

Befolkningsutveckling



Historik

Från 2007 till 2021 har befolkningen i Järfälla kommun ökat kontinuerligt. Tillväxttakten har varierat mellan 1,3 till 2,7 procent per år, och var som högst år 2016. Totalt har befolkningen ökat med 19 743 invånare under mätperioden, vilket motsvarar ungefär 31 procent (2 procent årligen i genomsnitt). Den 31 december 2021 hade kommunen 83 170 invånare.

Prognos

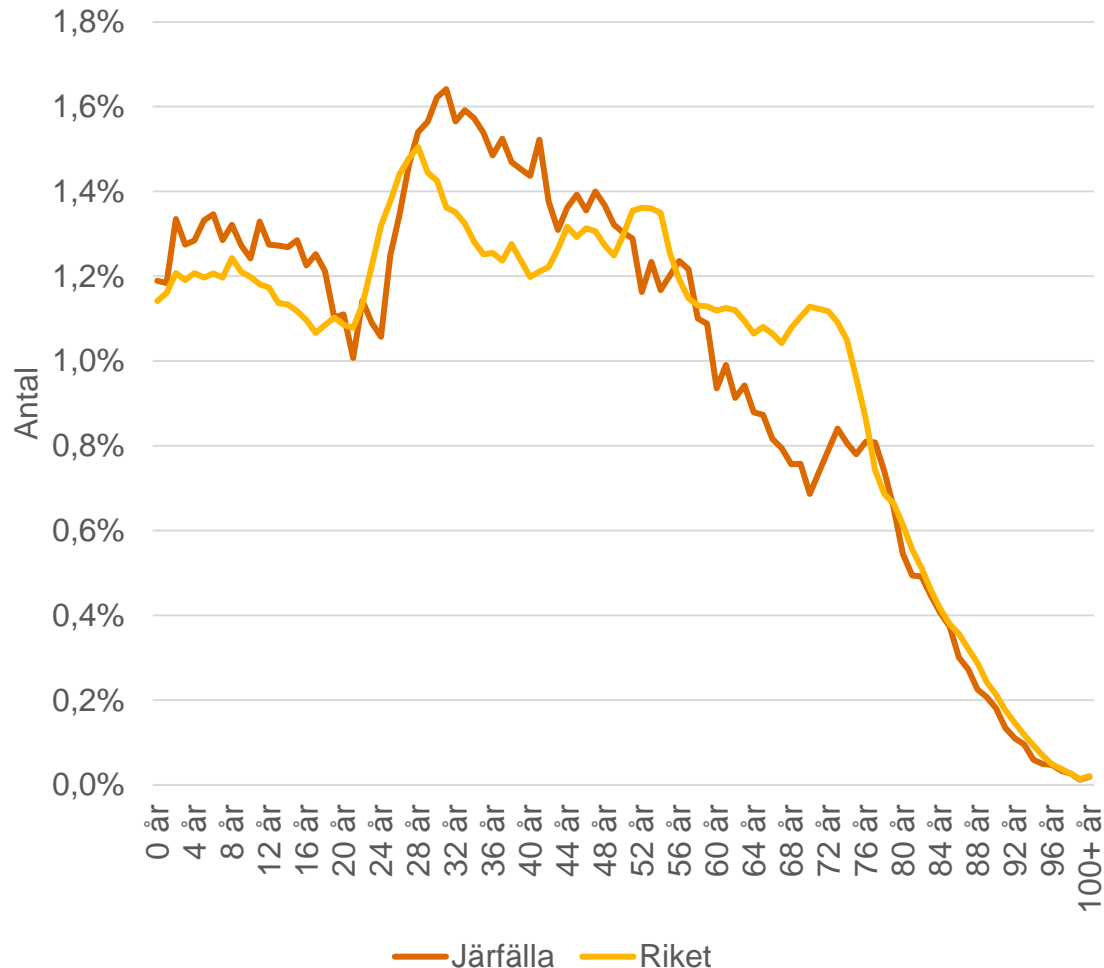
Enligt Järfällas befolkningsprognos förväntas befolkningen succesivt öka fram till år 2035. Tillväxttakten förväntas initialt öka men från 2024 avta. Fram till 2031 förväntas en genomsnittlig tillväxttakt på 2,2 procent. Efter 2031 förväntas tillväxttakten vara 1 procent.

Totalt beräknas befolkningen öka med 22 172 invånare fram till år 2035. Enligt prognosen kommer Järfälla ha en befolkning på 107 283 invånare år 2035.

Befolkningsstruktur

Järfälla jämfört med riket 2021

Åldersstruktur



Relativ befolkningsstruktur

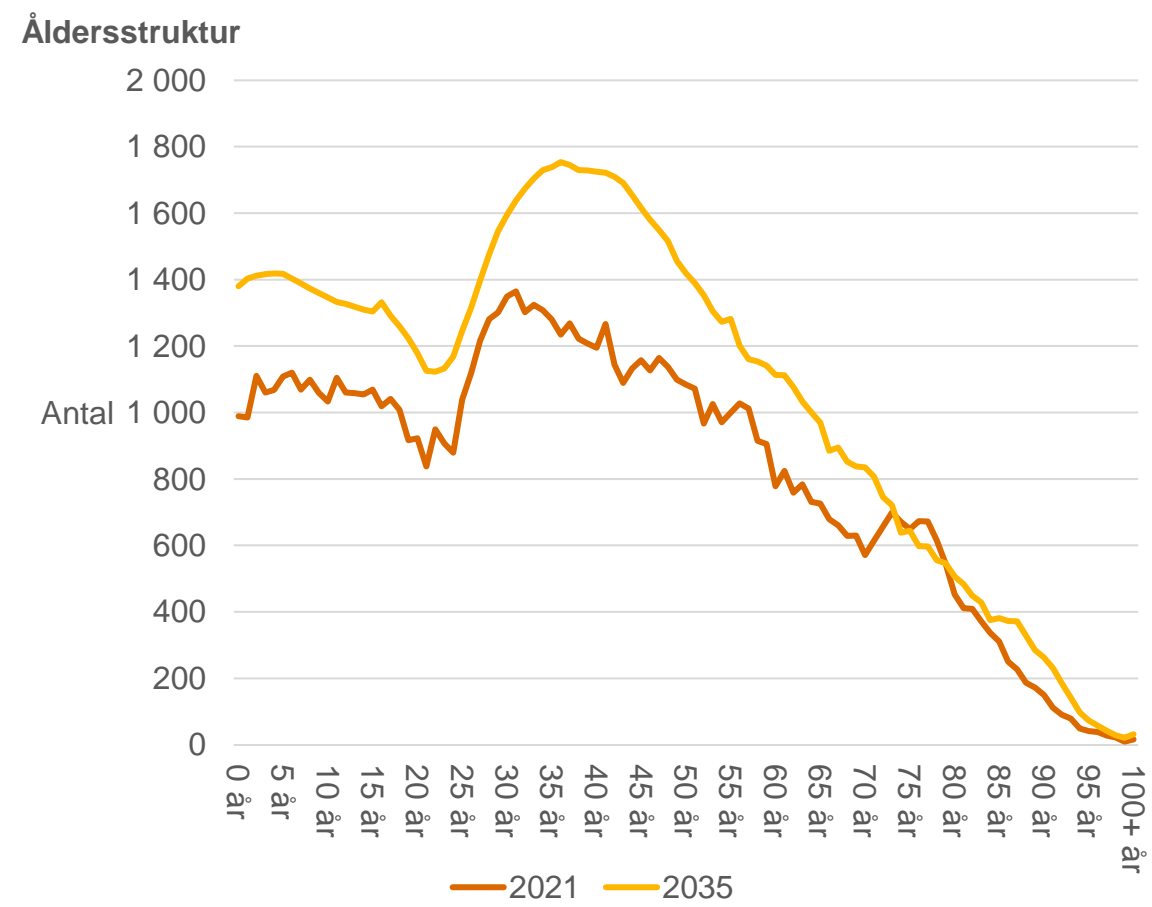
Järfälla har likt riket som helhet en variation i åldersgruppernas storlek. I riket finns tre tydliga toppar. De handlar om de som är födda på 1940-, 1960- samt 1990-talet och som nu är cirka 30, 50 och 70 år gamla.

Topparna för födda på 1960- och 1990-talet återfinns även i Järfälla kommun. Till skillnad från rikets demografi har Järfälla kommun fler barn och unga än riket och färre i åldern 65 – 77 år.

Beroende på kommunens befolkningsstruktur relativt riket så får det ekonomiska konsekvenser i kostnadsutjämnningen. Exempelvis förklaras Järfällas bidrag i delmodellerna för barn och unga, om totalt 3 404 kronor per invånare, av fler antal invånare i dessa åldrar.

Åldersstruktur

2021 jämfört med 2035



Åldersstruktur

Utvecklingen av befolkningsstrukturen fram till 2035 är en förskjutning av dagens struktur samt förväntningar med avseende på framtidens flyttmönster och födelseantal.

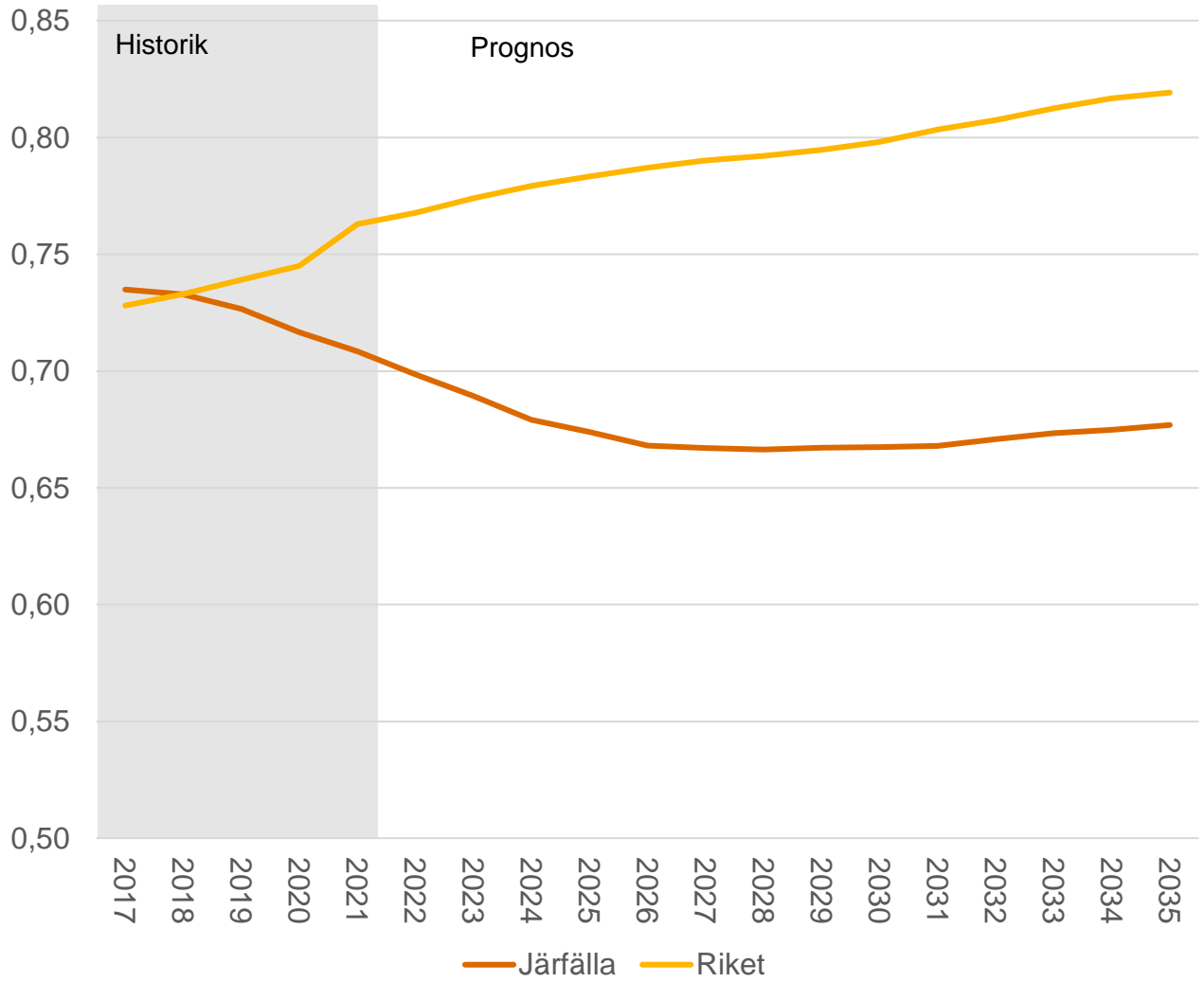
Fram till 2035 kommer Järfällas befolkning att öka markant inom invånare yngre än 72 år. Invånare 80+ år förväntas öka men inte i lika stor utsträckning som i de yngre åldersklasserna och inte i samma omfattning som i riket.

Sammantaget förväntas detta resultera i ett minskande bidrag i kostnadsutjämningen, vilket huvudsakligen förklaras av en ökad avgift inom delmodellen för äldreomsorgen.

Denna utveckling påverkar den så kallade försörjningskvoten, se nästa bild.

Försörjningskvot

Försörjningskvot



Definition

Försörjningskvoten är ett viktigt demografiskt nyckeltal. Den belyser något förenklat relationen mellan utgifter för vård och omsorg samt skola i förhållande till skattebasens storlek.

Kvoten kan definieras som kvoten mellan den befolkning som inte är ekonomiskt aktiv och den ekonomiskt aktiva befolkningen. En kvot lägre än 1 innebär fler som jobbar än som inte jobbar och omvänt om kvoten är högre än 1.

Historik

Sverige har de senaste åren haft en mycket gynnsam situation eftersom stora åldersgrupper (40-talister, 60-talister) har varit i arbetsför ålder. Försörjningskvoten uppgick år 2021 till 0,76.

Järfälla har historiskt haft en låg försörjningskvot. År 2021 uppgick den till 0,71. Kvoten har succesivt minskat från 0,74 år 2017.

Prognos

Det ökade antalet invånare i icke-arbetsför ålder kommer höja försörjningskvoten framöver i riket. Järfällas försörjningskvot kommer minska från 0,71 år 2021 till 0,68 år 2035. Detta betyder att Järfällas befolkningsutveckling i högre grad än riket kommer vara präglad av fler i arbetsför ålder. Detta betyder att 2035 kommer Järfälla kommun ha en mer gynnsam befolkningsstruktur än riket.

Framskrivning av verksamhetens kostnader

Demografisk framskrivning

Metod – kostnadsberäkning per ålderskategori

Den framtida underliggande efterfrågan av kommunal verksamhet kan uppskattas genom en så kallad demografisk framskrivning. Uppskattningen bygger på befolkningsprognosen och ett konstant utnyttjandemönster av kommunens tjänster.

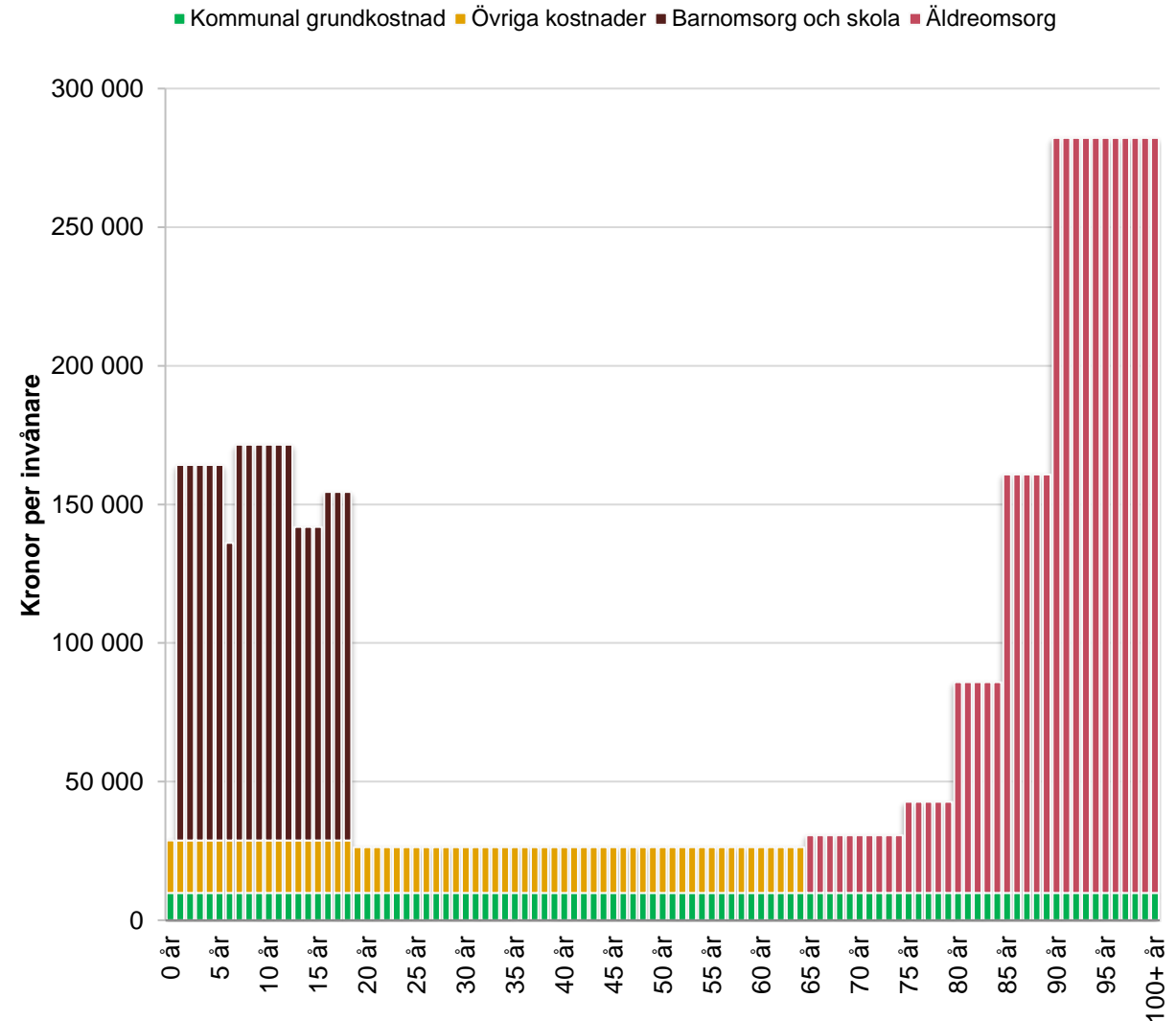
Utifrån kommunens redovisade kostnader beräknas de olika åldersgruppernas genomsnittliga nyttjande och kostnad för de olika verksamheterna fram (se bild till höger). De framräknade "prislapparna" skrivs sedan fram med utvecklingen av de olika åldersgrupperna enligt kommunens befolkningsprognos.

Utnyttjandemönstret antas vara konstant över tid, det vill säga:

- servicenivå, andelen som nyttjar verksamheten
- kostnad per person i åldersgruppen, resurstilldelning

Antagandet om konstant utnyttjandemönster kan ifrågasättas. Det finns många icke demografiska faktorer som påverkar efterfrågan på kommunala tjänster, till exempel politiska reformer.

Kommunernas kostnader har historisk ökat snabbare än vad som har varit motiverat av demografin. Det har handlat om ambitionshöjningar både från kommunernas sida och från staten (genom olika reformer).



Kostnadstryck till 2035

Sammantaget och årlig förändring

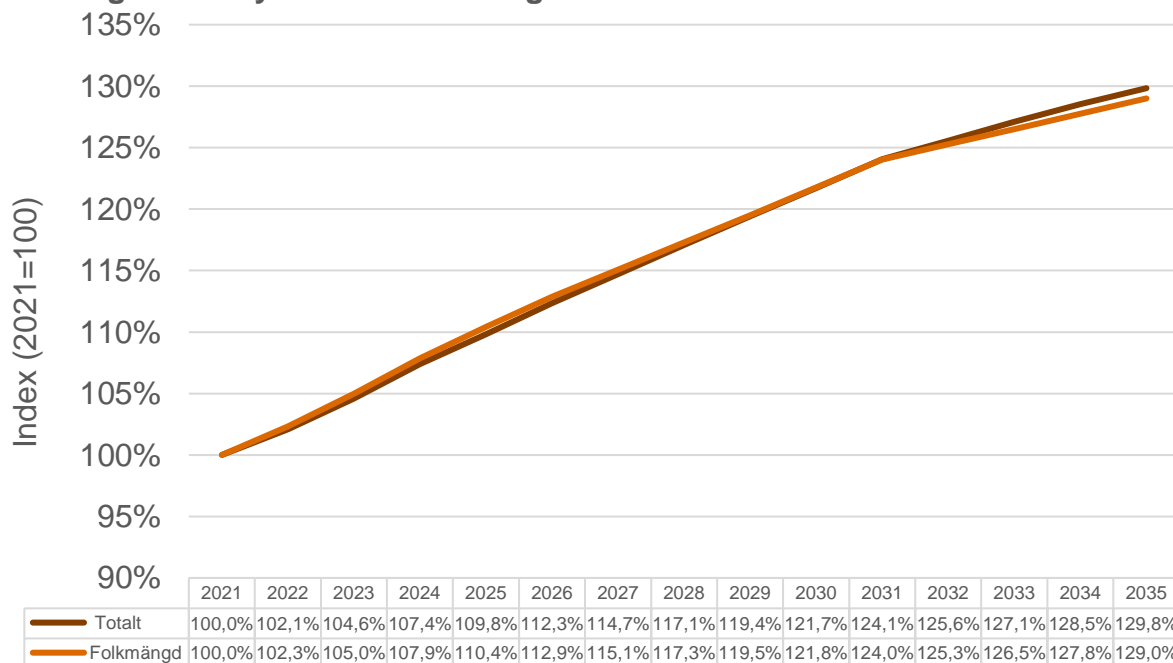
Total kostnadsutveckling utifrån demografin

Givet Järfällas befolkningsprognos och de antaganden som har gjorts avseende servicenivåer med mera uppgår det totala kostnadstrycket till 29,8 procent (1 566 miljoner kronor) under perioden. Det ska jämföras med en ökning av totalbefolkningen på 29,0 procent.

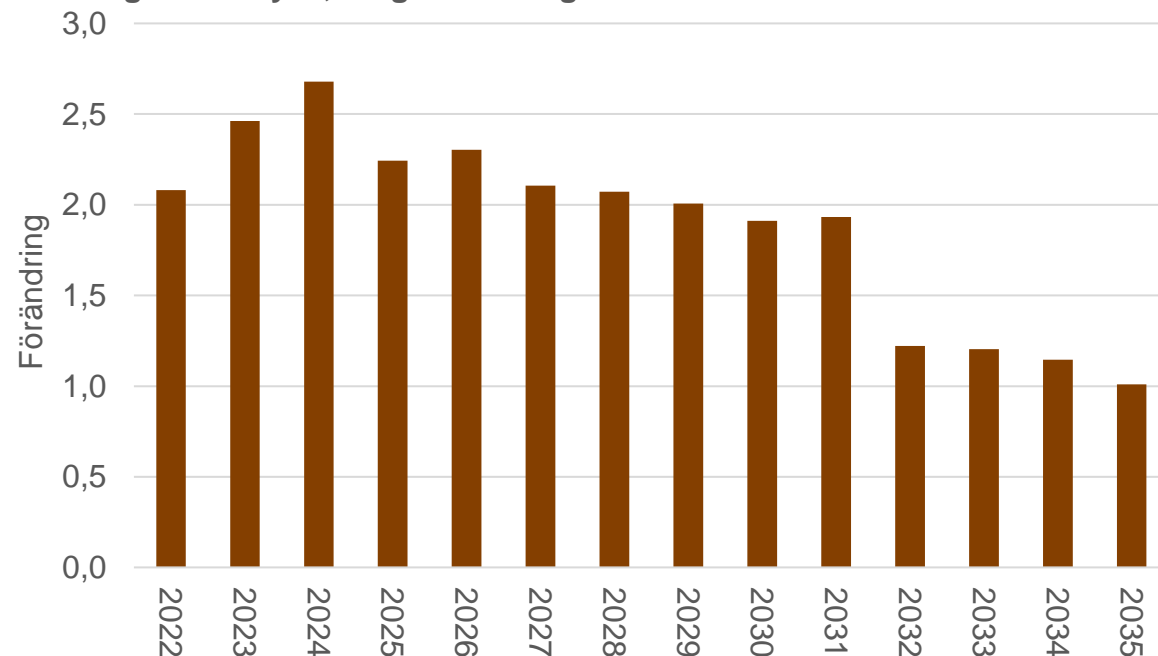
Årlig förändring av kostnaderna utifrån demografin

Det demografiska trycket varierar över mätperioden. Enligt kalkylen kommer det demografiska trycket vara högst i början av perioden. 2024 kommer trycket att uppgå till 2,7 procent. Som lägst kommer trycket vara år 2035. I genomsnitt uppgår den årliga ökningen av det demografiska trycket till 1,9 procent per år.

Demografiskt tryck och befolkning



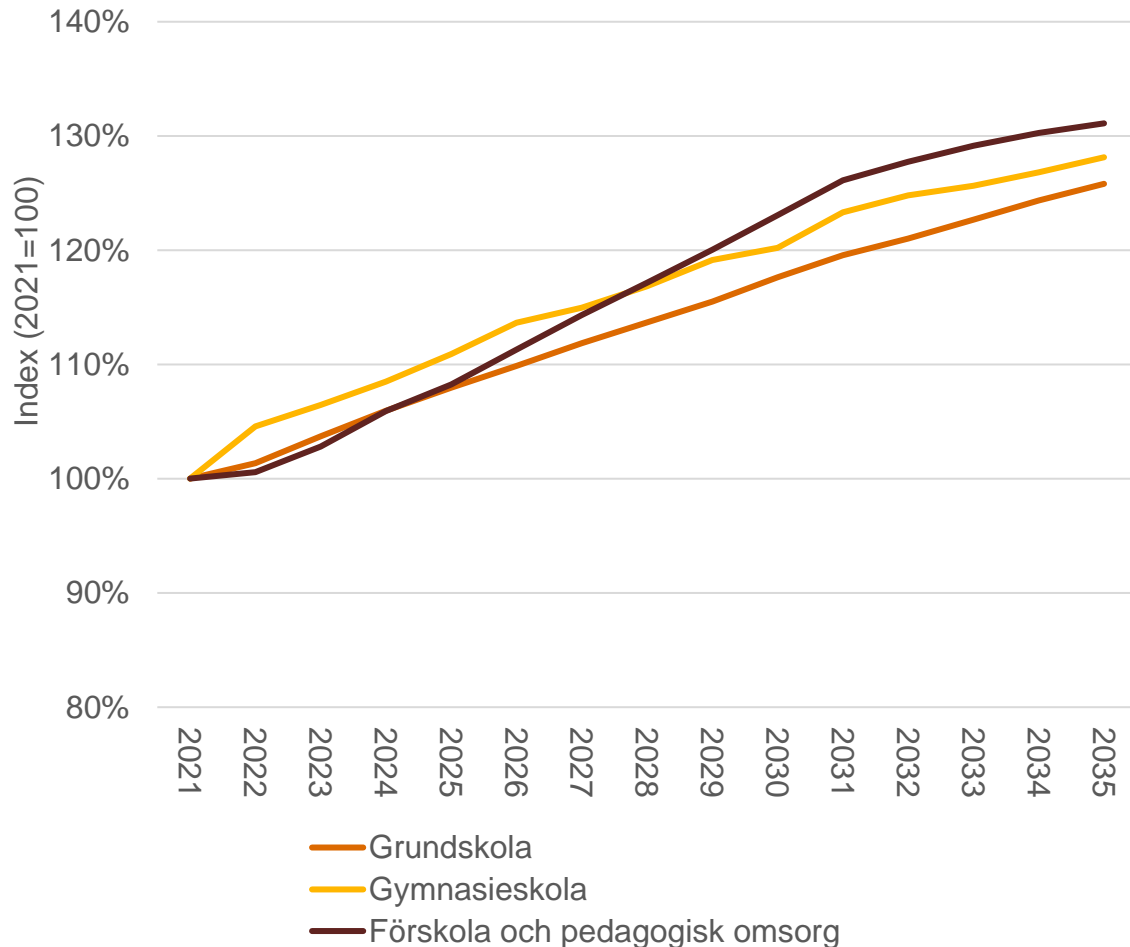
Demografiskt tryck, årlig förändring



Kostnadstryck till 2035 för huvudverksamheterna

Förskola, grundskola samt gymnasieskola

Demografiskt tryck



Förskola, grundskola samt gymnasieskola

En utveckling enligt befolkningsprognosen skapar ett resursbehov på verksamheterna för barn och unga fram till 2035 enligt nedan:

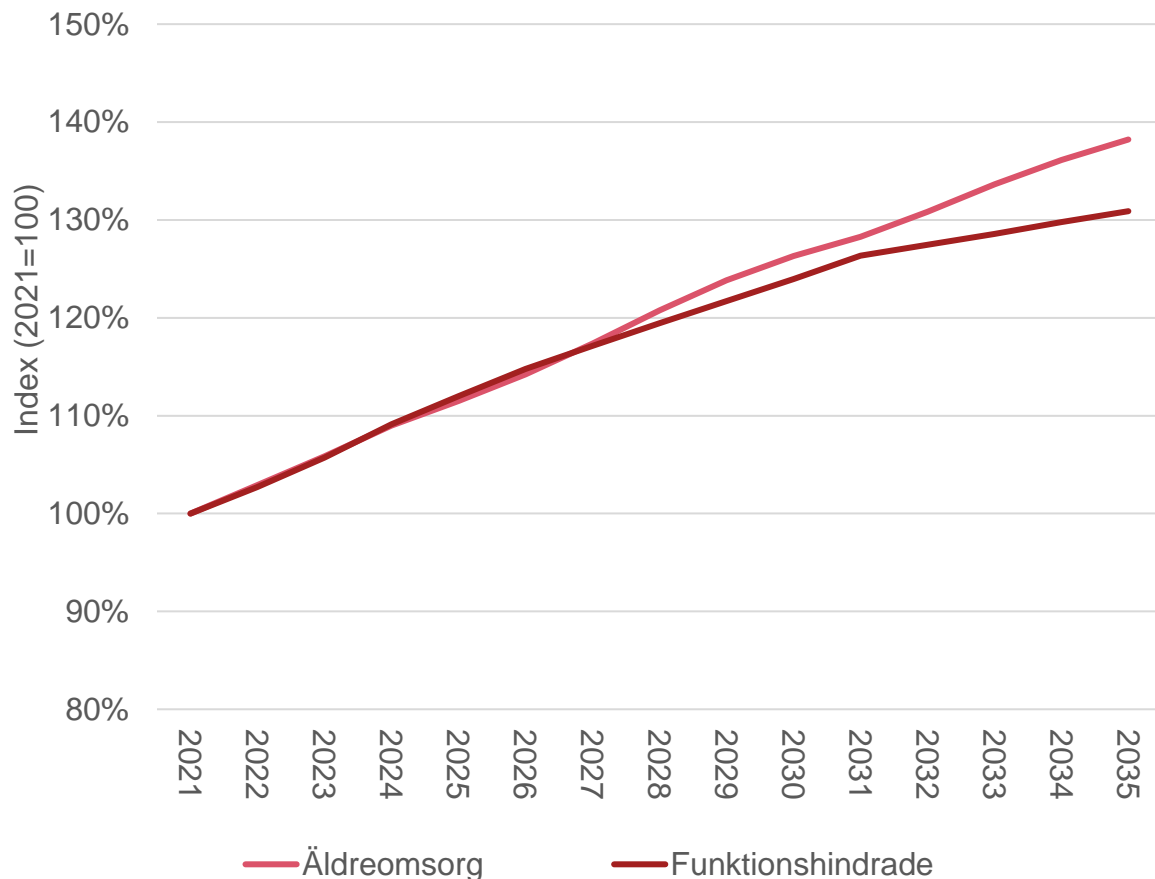
- Kostnadstryck förskola – 31,1 procent
- Kostnadstryck grundskola – 25,8 procent
- Kostnadstryck gymnasieskola – 28,1 procent

Det är förskolan som kommer ha mest omfattande kostnadstrycksökning, men även i grundskolan och gymnasieskolan kommer kostnadstrycksökningen vara omfattande. Kostnadstrycket inom förskolan och grundskolan kommer utvecklas lika fram till 2025. Därefter kommer kostnadstrycket inom förskolan att öka i högre utsträckning än i grundskolan. Kostnadstrycket inom gymnasieskolan kommer vara högre än i de andra verksamheterna fram till 2027. Därefter kommer kostnadstrycket inom förskolan vara högre.

Kostnadstryck till 2035 för huvudverksamheterna

Äldreomsorg och omsorg för personer med funktionsnedsättning

Demografiskt tryck



Äldreomsorg och omsorg för personer med funktionsnedsättning

En utveckling enligt befolkningsprognosen skapar ett resursbehov på verksamheterna för äldre och personer med funktionsnedsättning fram till 2035 enligt nedan.

- Kostnadstryck äldreomsorgen – 38,2 procent
- Kostnadstryck omsorg för personer med funktionsnedsättning – 30,9 procent

Kostnadstrycket inom omsorg för personer med funktionsnedsättning och äldreomsorg förväntas öka i liknande utsträckning fram till 2028. Därefter fortsätter trycket inom äldreomsorgen öka succesivt. Trycket inom verksamheten för omsorg för personer med funktionsnedsättning förväntas fortsatt öka men med minskad intensitet. Vi kan således konstatera att den största förändringen bland kärnverksamheterna förväntas uppstå inom förskolan och äldreomsorgen.

Även om kostnaderna ökar mycket behöver inte bidraget till det totala kostnadstrycket öka lika mycket, detta beroende på hur stor andelen av de totala kostnaderna verksamheten utgör.

Kostnadstryck per verksamhet och dess påverkan på totalen

Kommunens kostnader ökar på grund av det så kallade demografiska trycket med 29,8 procent (1 566 miljoner kronor) under perioden 2021 till 2035. Under samma period beräknas totalbefolkningen öka med 29,0 procent. Beräkningen är i fasta priser.

Även om kostnaderna ökar mycket behöver inte bidraget till det totala kostnadstrycket öka lika mycket, detta beroende på hur stor andelen av de totala kostnaderna verksamheten utgör. I tabellen till höger visas hur stor påverkan respektive utgiftsslag har på de totala kostnadstrycket. I tabellen syns att kostnadstrycket är som störst inom äldreomsorgen. Även i absoluta tal ökar förskolan mest. Andelsmässigt kommer grundskolan att minska, medan de andra verksamheterna kommer få en högre eller liknande andel av de totala resurserna.

Övriga verksamheter skrivs fram och antas minska med 0,5 procentenheter under perioden. Några antaganden om förändrade servicenivåer eller andra förändringar har inte gjorts. Totalt ökar dessa kostnader med 426 miljoner kronor i fasta priser under perioden. Här kan diskuteras hur mycket dessa verksamheter ska tillåtas växa framöver. Merparten av dessa verksamheter kan ha betydande stordriftsfördelar vilket innebär att en ökad befolkning inte nödvändigtvis behöver medföra ökade kostnader.

Utgiftsslag	Andel 2021, %	Andel 2035, %	Kostnadstryck, effekt %	Andel av totala kostnadstrycket %	Kostnadstryck, effekt mnkr
Förskola och skolbarnsomsorg	18,0	18,2	31,1	18,8	294
Grundskola	20,9	20,3	25,8	18,1	284
Gymnasieskola	6,8	6,7	28,1	6,4	101
Äldreomsorg	14,0	14,9	38,2	18,0	281
Funktionshindrade	11,2	11,3	30,9	11,6	181
Övrigt	29,1	28,6	27,9	27,2	426
Totalt	100,0	100,0	29,8	100,0	1 566

Platsbehov och investeringar

Allmänt om strategisk lokalförsörjning

Lokalförsörjning

De kommunala verksamheternas behov av lokaler förändras över tid. Ibland handlar det om att undvika kostnader för outnyttjade lokaler. I andra fall handlar det om att minimera risken för att stå utan nödvändiga lokaler när det behövs. Därför är det angeläget att ständigt behovsanpassa kommunens utbud av lokaler. Utöver detta finns det alltid behov av underhåll.

Att växa innebär en utmaning när det gäller den strategiska lokalförsörjningen. Det finns en risk att stå utan nödvändiga lokaler och tvingas till dyra tillfälliga lösningar. Samtidigt är det inte önskvärt att stå med ett överskott på lokaler om man bygger för tidigt och för mycket.

Detta förutsätter en strategisk lokalresursplanering. Resultatet av lokalresursplaneringen kan innebära investeringar av skiftande storlek. Utmaningen för den strategiska lokalresursplaneringen är att matcha den framtida demografiska utmaningen med ändamålsenliga lokaler.

”

Investeringsbehovet i verksamhetslokaler blir således en viktig del i kommunens budget- och planeringsarbete. Dels i form av investeringsutgifter och därmed finansierings- och likviditetsfrågor, dels i form av tillkommande drifts- och kapitalkostnader.

Behovsutveckling samt antaganden till 2035

Vilka behov finns av platser och därmed investeringar utifrån den demografiska utvecklingen.

Observera att det är platsbehov och därmed tillkommande investeringar utifrån den demografiska utvecklingen som analyseras. Inga antaganden om förändrade servicenivåer eller relationen mellan kommunal och fristående verksamhet har gjorts. Rådande nivå beräknas gälla fram till 2035.

Investeringarna som redovisas på nästföljande sida utgår från Järfälla kommuns demografiska investeringar enligt befolkningsprognosen, det vill säga Järfälla kommuns behov av verksamhetslokaler utifrån den demografiska utvecklingen. Detta förutsätter att inga ersättande investeringar genomförs samt att nuvarande platsbehov är i linje med utbudet. På nästa sida redovisas våra schablonvärden för verksamhetslokaler.

Förändringstrycket totalt påverkar kommunens kostnadssida genom ökade löner och hyror (egen regi) och genom ökade utgifter för entreprenader (extern regi).

Relationen mellan egen regi kontra entreprenad är intressant utifrån ett lokalförsörjningsperspektiv.

En ökning av antalet brukare i egen regi kan skapa behov av nyinvesteringar. En ökning av antalet brukare i extern regi skapar inte motsvarande behov då den externa utföraren antas lösa lokalfrågan.

Behovsutvecklingen illustreras både i form av platser i kommunens egen regi samt totalt platsbehov för verksamheten (oavsett regi).

Utvecklingen redovisas för:

- Förskola
- Grundskola
- Gymnasieskola
- Särskilt boende (äldreomsorg)
- LSS-boende

Vi har i analysen beaktat nuvarande kapacitet inom verksamheterna. Utöver behovet av nya verksamhetslokaler till följd av volymökning har vi även beräknat en basnivå/reinvesteringsnivå utifrån avskrivningar och 1 procent av skatter och bidrag.

Demografiska investeringar, schabloner

Förskola	Mellan
Antal barn per enhet	100
Kostnad per plats (tkr)	400
Typkostnad, mnkr	40
Kvadrat per barn	10
Yta	1 000
Kostnad per kvadrat	40 000

Skola (F-9)	3 par.
Antal elever per enhet	750
Kostnad per plats (tkr)	400
Typkostnad, mnkr	300
Kvadrat per barn	15
Yta	11 250
Kostnad per kvadrat	26 667

Gymnasieskola	12 pr
Antal elever per enhet	900
Kostnad per plats (tkr)	500
Typkostnad, mnkr	450
Kvadrat per elev	12
Yta	10 800
Kostnad per kvadrat	41 667

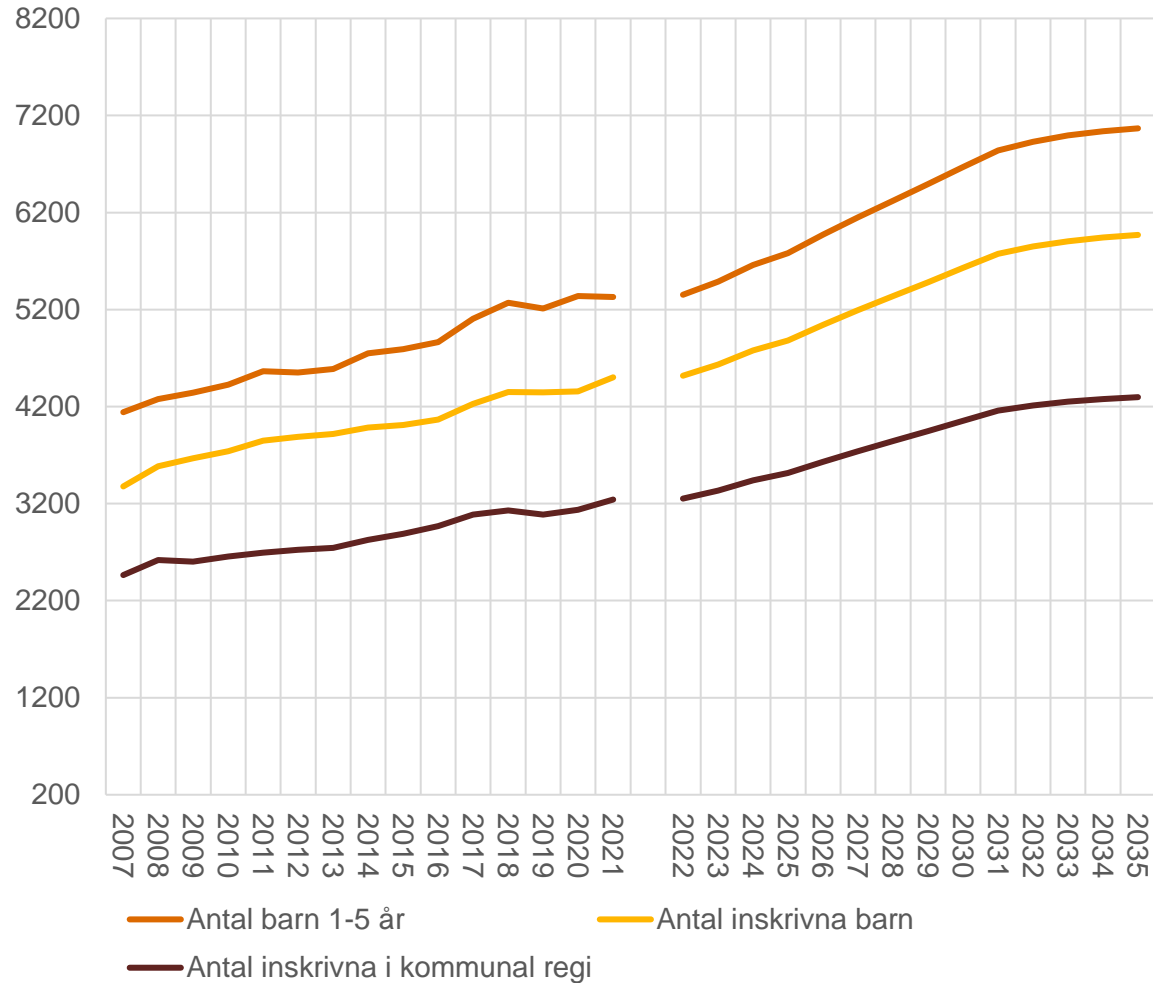
Äldreboende	2 våning
Antal äldre per enhet	90
Kostnad per plats (tkr)	2000
Typkostnad, mnkr	180
Kvadrat per äldre	40
Yta	3 600
Kostnad per kvadrat	50 000

LSS-boende	Gruppboestad
Antal boende per enhet	6
Kostnad per plats (tkr)	2500
Typkostnad, mnkr	15,0
Kvadrat per boende	50
Yta	300
Kostnad per kvadrat	50 000

Förskola

Utfall 2007-2021 samt prognos 2021-2035

Förskola, antal barn etc



2007-2021

Antal barn 1-5 år: +1 188
 Antal inskrivna barn: +1 125 varav +776 i kommunal regi
 Inskrivningsgrad: Från 81 till 84 %
 Andel i kommunal regi: Från 73 till 72 %

2021-2035

Antal barn 1-5 år: +1 738
 Antal inskrivna barn: +1 467 varav antagande om +1 056 i kommunal regi
 Inskrivningsgrad och andel i kommunal regi: 84 respektive 72 %

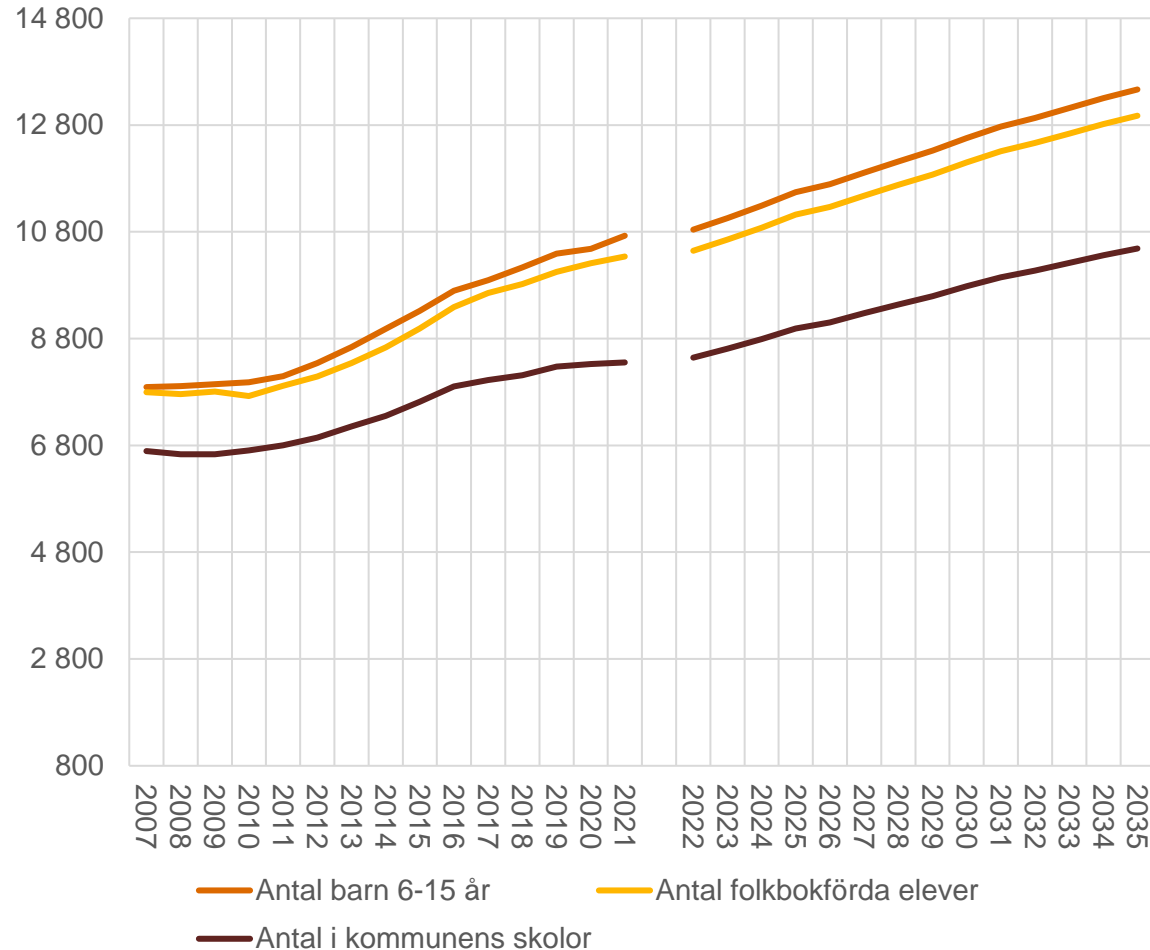
Antaganden om demografiska investeringar

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

Utfall 2007-2021 samt prognos 2021-2035

Elever, antal barn etc



2007-2021

Antal barn 6-15 år: +2 836

Antal folkbokförda elever: +2 541 varav +1 662 i kommunal regi

Andel i kommunal regi: Från 86 till 81 %

2021-2035

Antal barn 6-15 år: +2 737

Antal folkbokförda elever: +2 637 varav +2 131 i kommunal regi

Andel i kommunal regi: 81 %

Antaganden om demografiska investeringar (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

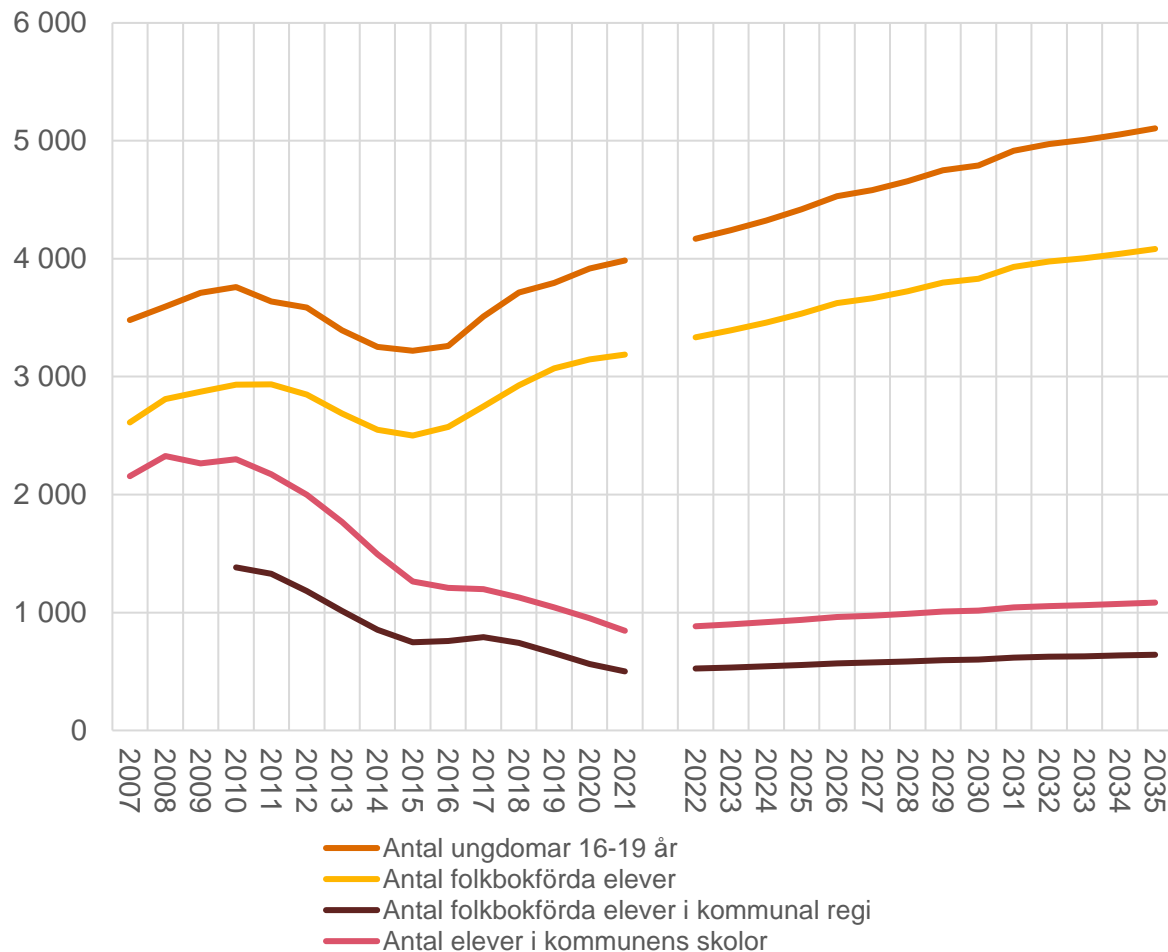
Yta per enhet: 11 250 kvm

Kostnad per kvadrat: 27 tkr

Gymnasieskola

Utfall 2007-2021 samt prognos 2021-2035

Elever, antal ungdomar etc



2007-2021

Antal ungdomar 16-19 år: +505

Antal folkbokförda elever: +576 varav +502 i kommunal regi (2009-)

Andel i kommunal regi av folkbokförda elever: Från 47 till 16 % (2009-)

2021-2035

Antal ungdomar 16-19 år: +1 121

Antal folkbokförda elever: +896 varav +141 elever i kommunal regi

Andel i kommunal regi av folkbokförda elever: 16 %

Antaganden om demografiska investeringar

Antal program: 12

Antal elever per enhet: 900

Kostnad per plats: 500 tkr

Typkostnad per enhet: 450 mnkr

Yta per elev: 12 kvm

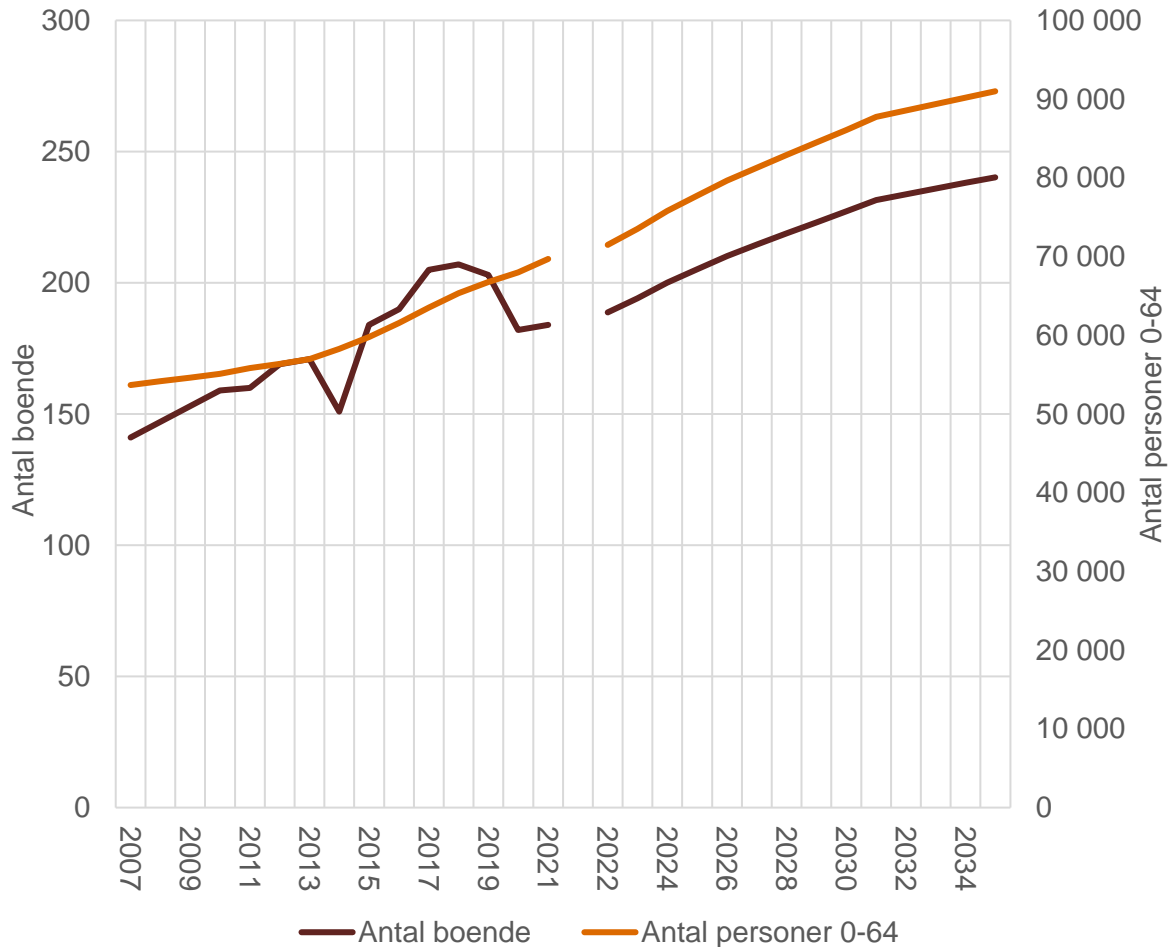
Yta per enhet: 10 800 kvm

Kostnad per kvadrat: 42 tkr

LSS-boende

Utfall 2007-2021 samt prognos 2021-2035

LSS-boende



2007-2021

Antal personer 0-64 år: +16 040
Antal boende: +43 (-2007)
Frekvens: 0,3 %

2021-2035

Antal personer 0-64 år: +21 281
Antal boende: +56
Frekvens: 0,3 %

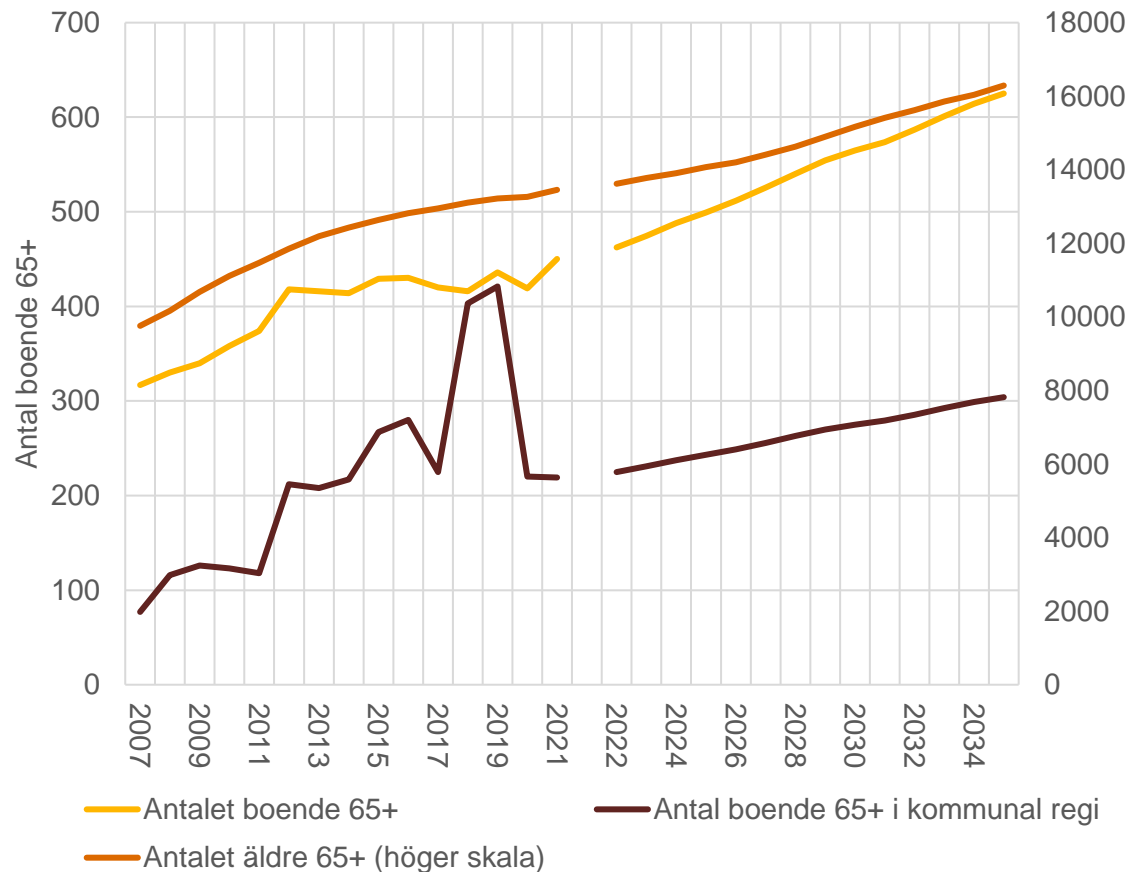
Antaganden om demografiska investeringar

Antal boende per enhet: 6
Kostnad per plats: 2 500 tkr
Typkostnad per enhet: 15 mnkr
Yta per brukare: 50 kvm
Yta per enhet: 300 kvm
Kostnad per kvadrat: 50 tkr

Äldreboende

Utfall 2007-2021 samt prognos 2021-2035

Äldreboende, antal äldre etc



2007-2021

Antal 65+ år: +3 703

Antal boende: +133 varav +142 i kommunal regi

Frekvens: 3,3 %; Andel i kommunal regi: från 24 till 49 %

2021-2035

Antal 65+ år: +2 832

Antal boende: +175 varav 85 i kommunal regi

Frekvens: Från 3,4 % till 3,8 %; Andel i kommunal regi: 49 %

Antaganden om demografiska investeringar

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

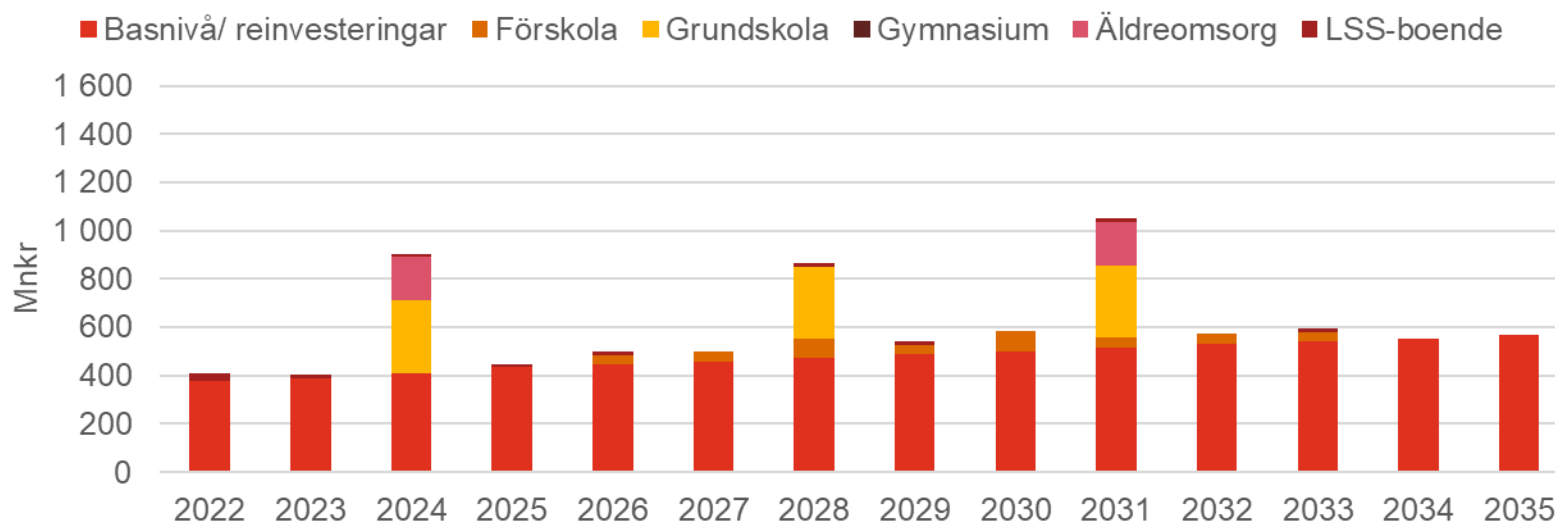
Demografiskt drivna investeringar

Belopp, mnkr

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	S:A
Fsk					40	40	80	40	80	40	40	40			400
Grsk			300				300			300					900
Gym															0
ÄO			180							180					360
LSS	30	15	15	15	15		15	15		15		15			150
Basnivå	378	388	411	434	446	459	472	487	502	518	533	542	555	568	6 695

	Utgift, mnkr
Förskola	400
Grundskola	900
Gymnasieskola	0
Äldreboende	360
LSS-boende	150
Basnivå/reinvesteringar	6 695
SUMMA	8 505

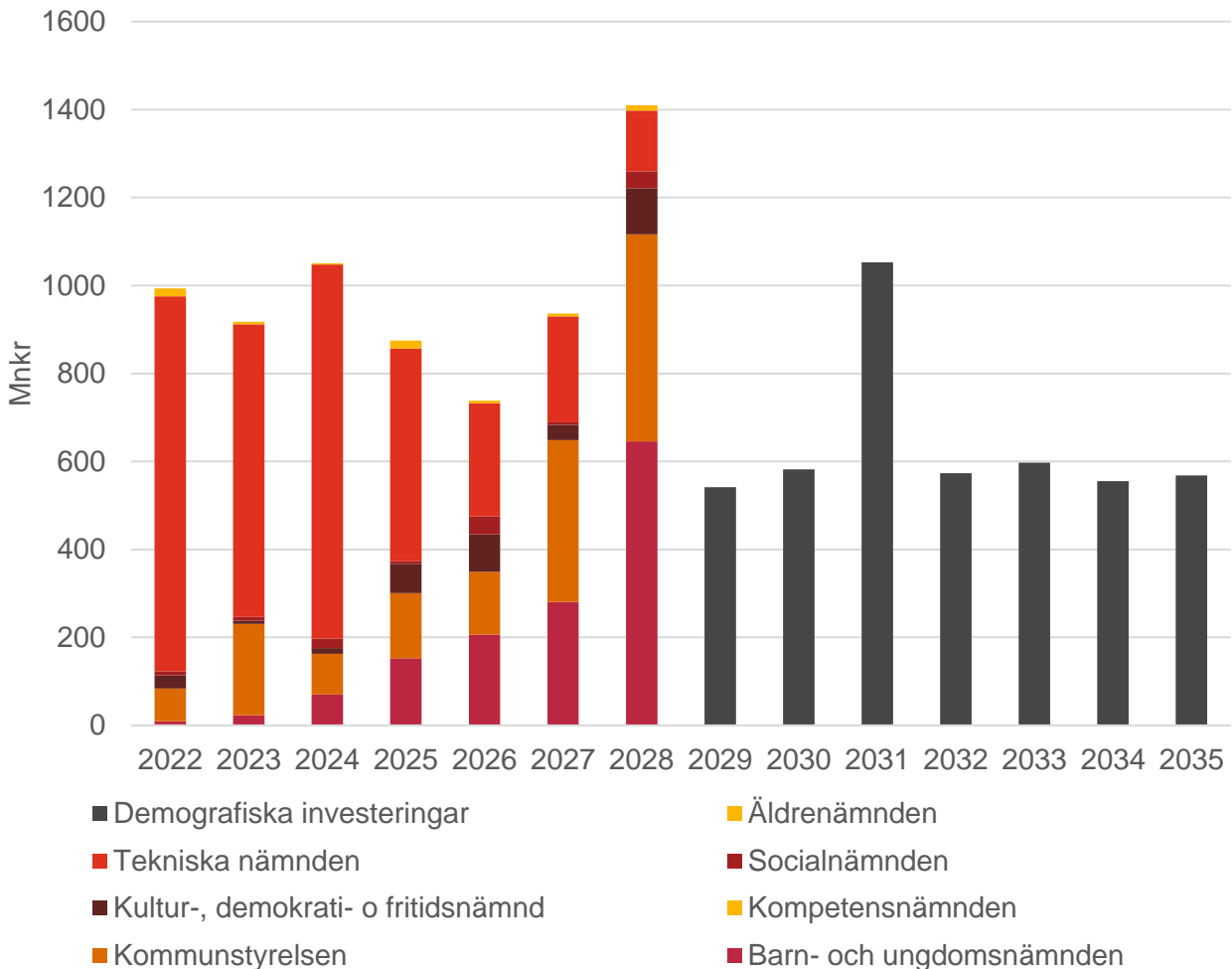
Demografiska investeringar



Kommunens investeringsnivå

Kommunens investeringsprognos, prognos 2022-2028, demografiska investeringar 2029-2035

Investeringsprognos



Investeringsprognosen efter avslutad workshop visar Järfälla kommuns investeringsprognos, exklusive affärsverksamhet, 2022-2028. Det framgår att kommunen står inför stora investeringar år 2022-2028. Nivån förväntas vara något lägre 2029-2035. Totalt uppgår investeringsnivån till 11,39 miljarder kronor i fasta priser– den genomsnittliga investeringsnivån uppgår till 814 miljoner kronor per år. Fram till 2029 har kommunen planerat för investeringar motsvarande 6,92 miljarder kronor, vilket är 2,89 miljarder kronor mer än de demografiskt motiverade investeringarna (inkl. basnivå) under samma period.

Om inflation beaktas uppgår investeringsprognosen 2022-2035 till 12,19 miljarder kronor.

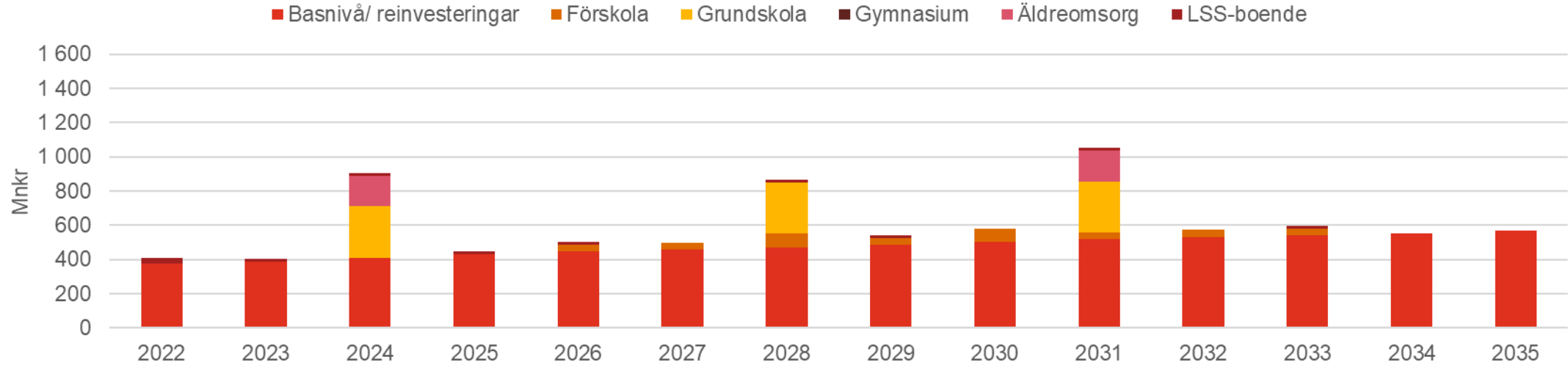
Inkomster och utgifter kopplade till kommunens exploateringar har inte inkluderats i modellen.

Fortsättningsvis i kalkylen utgår vi från ovan beskriven investeringsprognos, inklusive inflation när vi exempelvis beräknar framtida driftskostnadskonsekvenser och lånenivå.

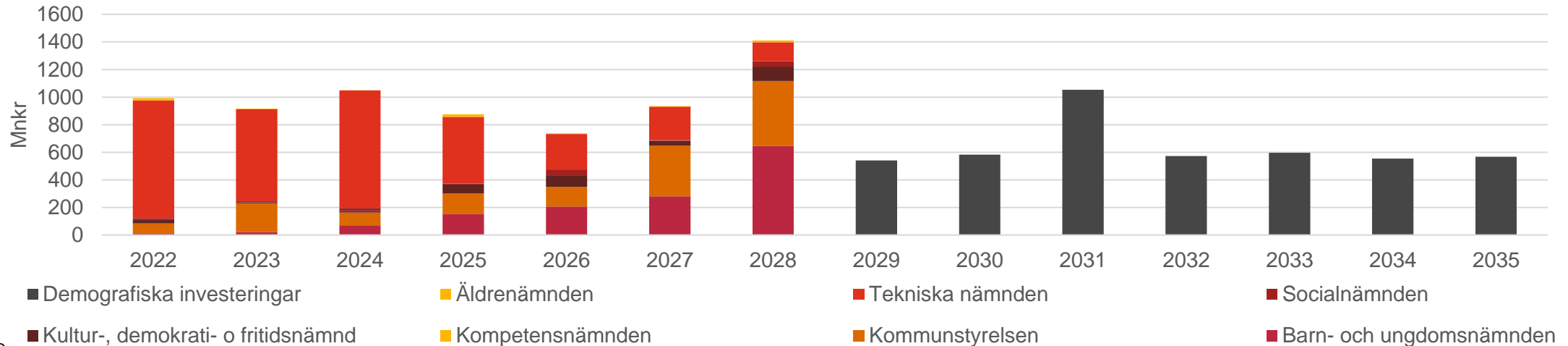
Sammanställning

Prognos 2022-2035, investeringsprognos och demografiska investeringar

Demografiska investeringar



Investeringsprognos





Sammanställning

Prognos 2022-2035, investeringsprognos och demografiska investeringar

Demografiska investeringar

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	S:A
Fsk					40	40	80	40	80	40	40	40			400
Grsk			300				300			300					900
Gym															0
ÄO			180							180					360
LSS	30	15	15	15	15		15	15		15		15			150
Basnivå	378	388	411	434	446	459	472	487	502	518	533	542	555	568	6695
Totalt	408	403	906	449	501	499	867	542	582	1053	573	597	555	568	8 505

Investeringsprognos

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	S:A
BUN	10	23	71	153	207	281	646								1388
KS	75	208	93	148	143	368	471								1505
KN	0	0	0	0	0	0	0								0
KDF	29	7	13	67	85	35	105								340
SON	10	9	22	6	41	6	38								131
KS	852	665	850	484	257	241	138								3487
ÄN	18	6	3	18	6	6	13								69
Demo.inv								542	582	1053	573	597	555	568	4471
Totalt	2 232	917	1 050	875	738	936	1 410	542	582	1 053	573	597	555	568	11 391

Järfälla kommuns investeringar

Utfall per invånare 2016-2021 samt prognos per invånare 2022-2035

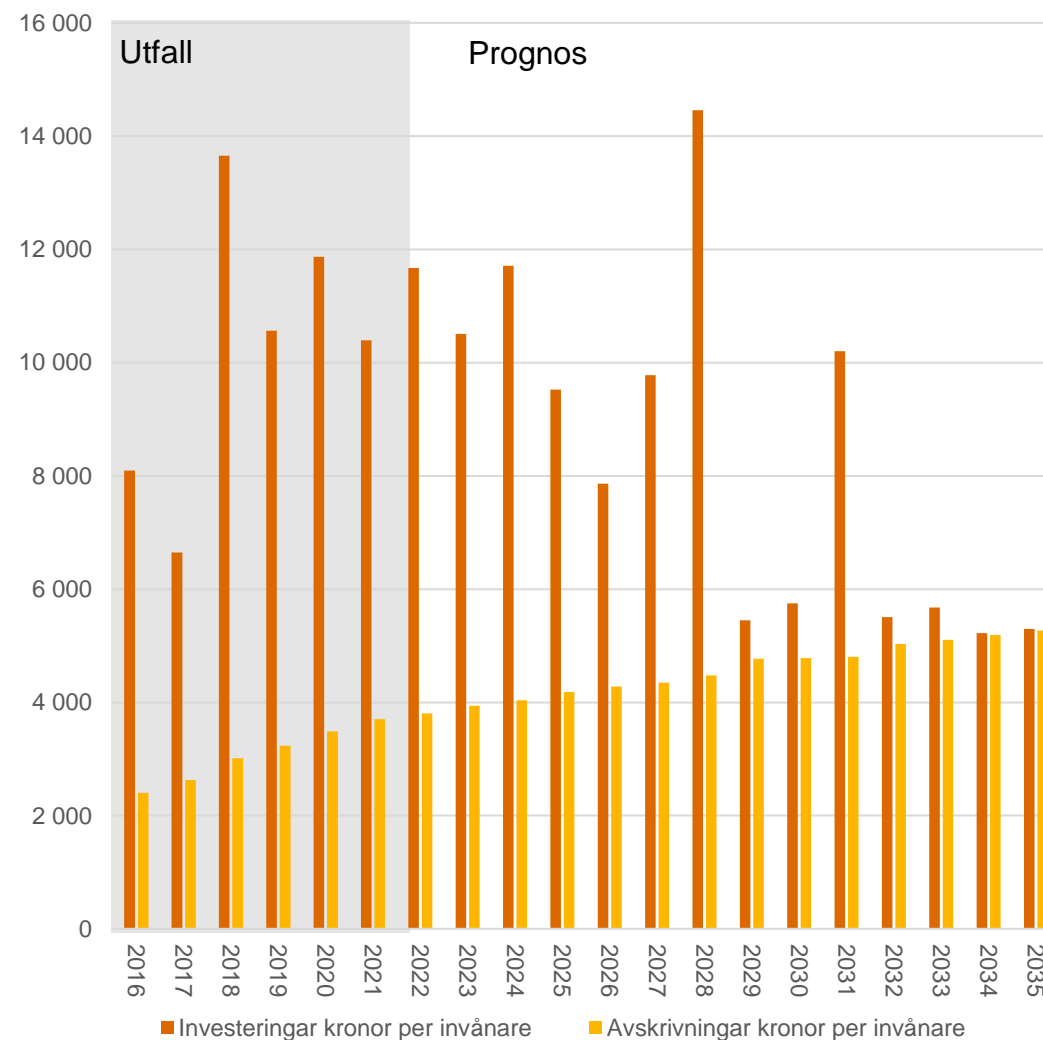
Historik

Kommunens årliga investeringar har ökat sedan 2017. Både år 2018 och 2020 hade kommunen omfattande investeringar exklusive affärsverksamheten – motsvarande 13 657 och 11 869 kronor per invånare. Avskrivningar per invånare har ökat med 54 procent sedan 2016.

Investeringar fram till 2035

Enligt den framtagna investeringsprognosen finns det för perioden ett behov av investeringar i kommunen motsvarande 12,63 miljarder kronor.

Den årliga investeringsutgiften (minus eventuella investeringsbidrag) varierar mellan 542 och 1 410 miljoner kronor (år 2029 respektive 2028). Vi noterar att kommunens investeringar är relativt jämnt fördelade över perioden men är något större i början av perioden.



Framskrivning av intäkterna

Intäkter

Årlig förändring

Framskrivning

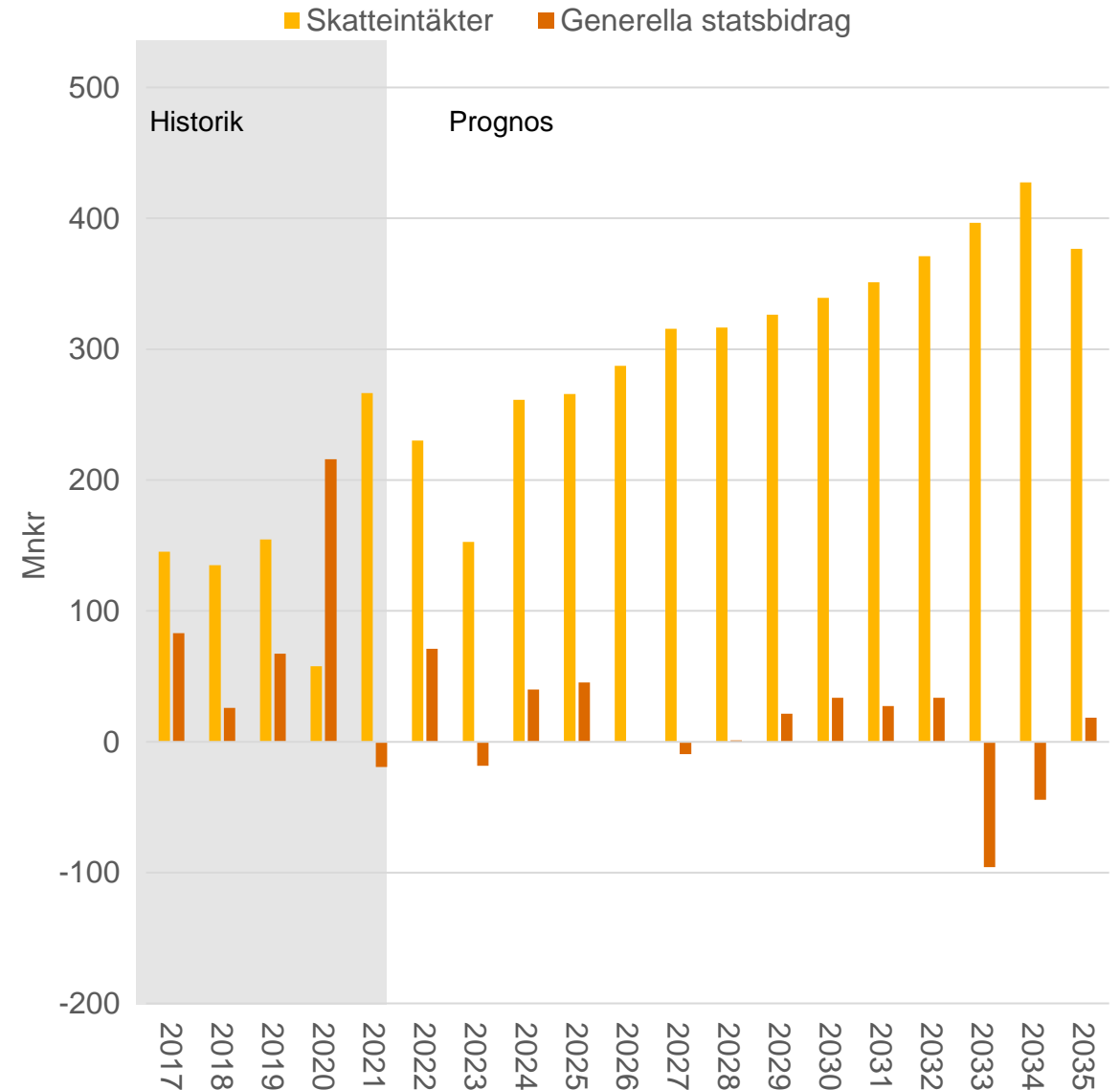
Skatteunderlaget och därmed utvecklingen av kommunens skatteintäkter förväntas öka under perioden. I beräkningen har vi antagit oförändrad skattekraft fram till 2035. Även skattesatsen ligger på samma nivå – 18,99 – som år 2022.

Utvecklingen av skatteintäkter förväntas överstiga riksgenomsnittet eftersom vi har antagit en oförändrat skattekraft (103 procent av medelskattekraften) jämfört med riket. Kommunen förväntas även ha en högre andel i arbetsför ålder än historiskt (minskning av försörjningskvoten), vilket minskar kommunens generella statsbidrag.

År 2020 ökade skatteintäkterna med 58 miljoner kronor samtidigt som de generella statsbidragen ökade med 216 miljoner kronor. År 2021 ökade skatteintäkterna med 266 miljoner kronor medan de generella bidragen minskade med 19 miljoner kronor. År 2022 förväntas skatteintäkterna öka med 230 miljoner kronor och de generella statsbidragen förväntas öka med 71 miljoner kronor.

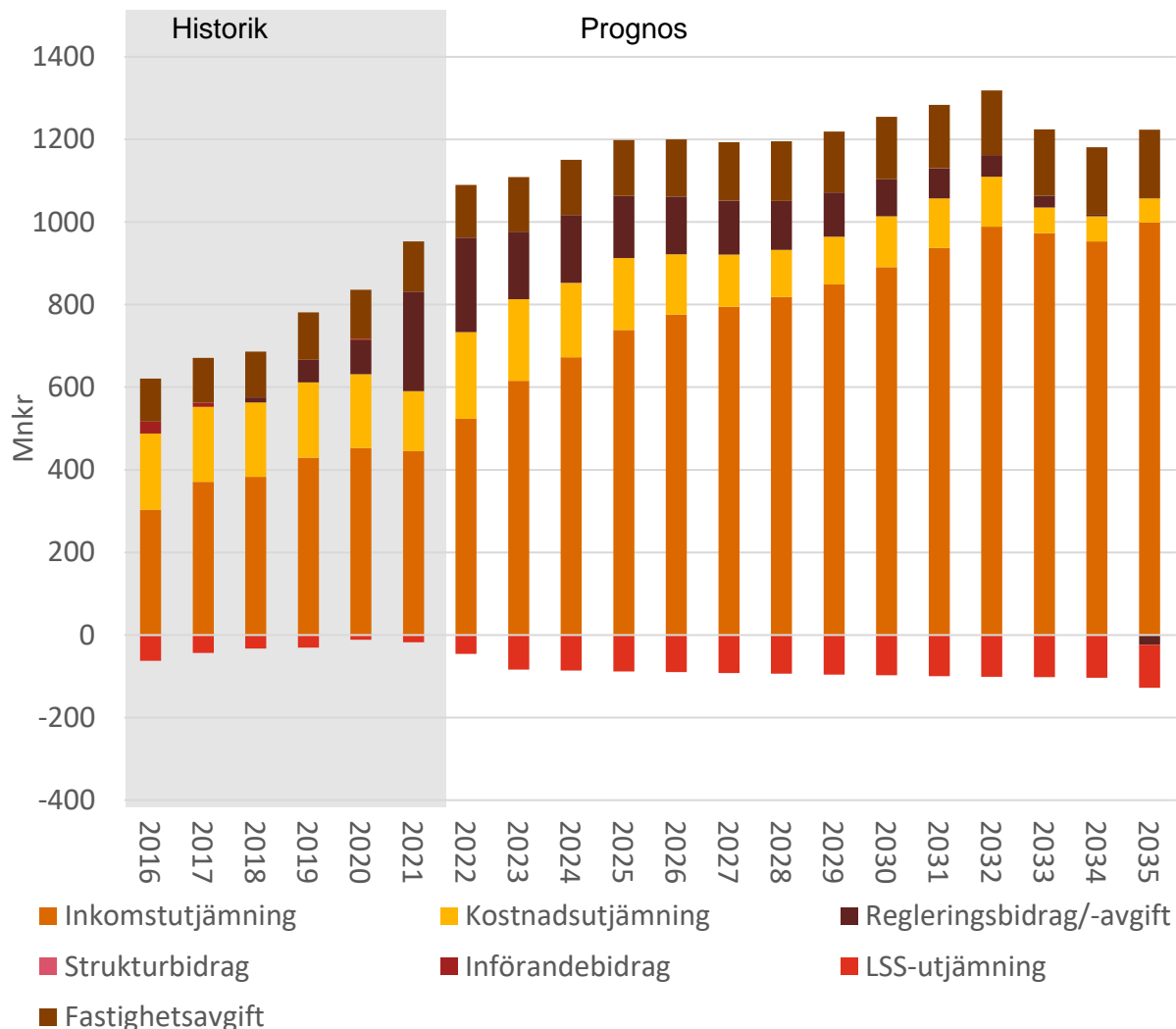
Den prognosticerade förändringen av kommunalekonomisk utjämning redovisas på nästa sida.

Årlig förändring av intäkter



Kommunalekonomisk utjämning

Statsbidrag, utjämning samt fastighetsavgift



Inkomstutjämning

Kommunens bidrag från inkomstutjämningen kommer att öka. Vi har antagit en relativt oförändrad skattekraft i kommunen.

Kostnadsutjämning

Intäkterna från kostnadsutjämningen förväntas minska allteftersom kommunens struktur förbättras jämfört med riket.

LSS-utjämning

LSS-avgiften kommer att öka över perioden.

Total nivå

Totalt beräknas generella statsbidrag, utjämning och fastighetsavgift i Järfälla kommun uppgå till 1 096 mnkr år 2035, vilket är cirka 17 procent högre än utfallet 2021.

Järfälla förväntas under perioden erhålla ett allt större bidrag inom inkomstutjämningen. Kostnadsutjämningen förväntas minska allteftersom kommunens struktur förbättras. De minskade intäkterna förklaras främst av en större avgift inom äldreomsorgen. Metoden för att beräkna kostnadsutjämningen gjordes om inför år 2020. Järfällas bidrag minskade med 3 miljoner kronor år 2020 jämfört med föregående år. Totalt beräknas generella statsbidrag, utjämning och fastighetsavgift i Järfälla kommun uppgå till 1 096 miljoner kronor 2035.

Utveckling av kostnader och intäkter

Utveckling av kostnader och intäkter

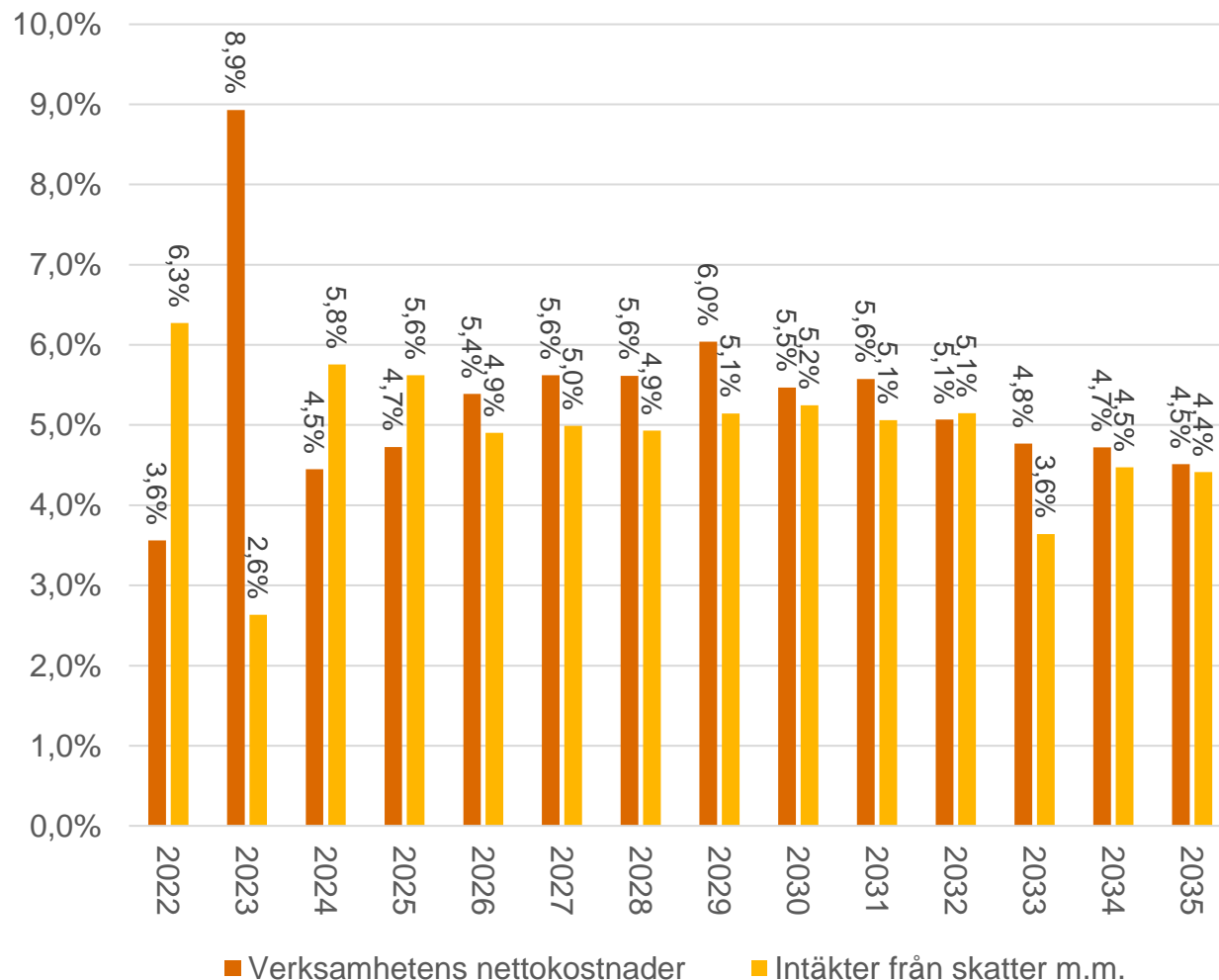
Kostnader och intäkter fram till 2035

Järfälla kommun prognosticeras ha förhållandevis låga nettokostnadsökningar under prognosperioden. Särskilt hög är nettokostnadsökningen från år 2023.

Kostnadsökningarna som har lagts in i kalkylen avser demografi, pris och löner, avskrivningar samt pensioner. Inga förändringar avseende kommunens ambitioner i övrigt ligger med i kalkylen.

Även intäkterna prognosticeras öka, men inte i samma utsträckning. Den genomsnittliga årliga intäktsökningen under perioden uppgår till 4,9 procent och den genomsnittliga kostnadsökningen motsvarar 5,3 procent. Således ökar kostnaderna snabbare än intäkterna.

Utveckling nettokostnader och intäkter



Utveckling av kostnader och intäkter

Ackumulerat

Kostnader och intäkter fram till 2035

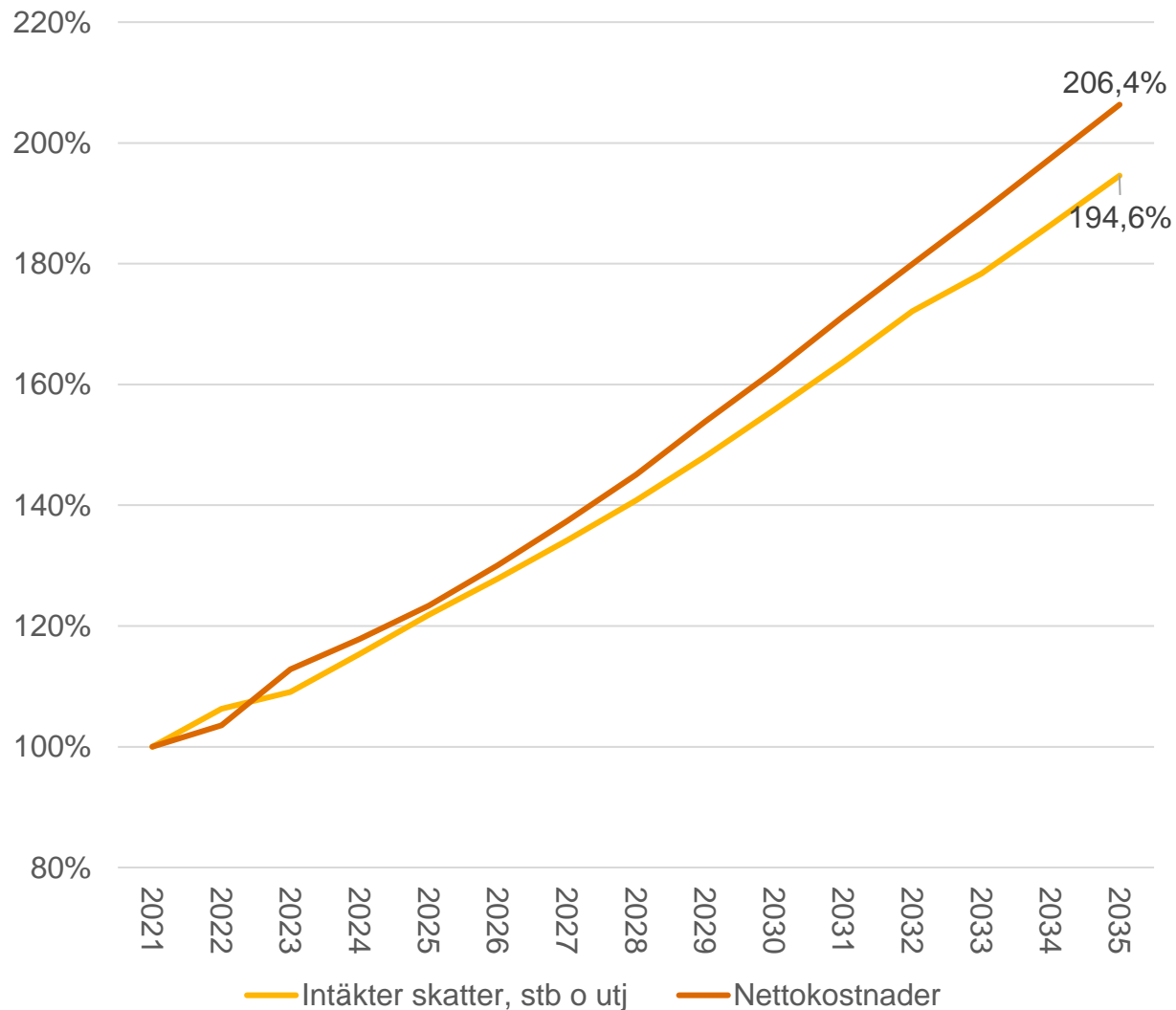
Gapet mellan intäkter och kostnader innebär att kommunen inte har möjlighet att fullt ut finansiera det demografiska trycket (inklusive ökade kostnader för avskrivningar), en full löne- och prisuppräknings samt uppnå det finansiella resultatmålet på 1 procent fram till år 2035.

För att få intäkter och kostnader i balans och uppnå ett resultat enligt målet kan kommunen:

- succesivt höja skatten med totalt 1,38 kronor fram till 2035 (motsvarande 0,11 kronor årligen), eller
- årligen effektivisera i genomsnitt med 0,82 procent, eller
- kombinera ovanstående i olika utsträckning.

Effektiviseringsbehovet uppstår framför allt år 2023, 2026 och 2028. Det höga trycket åt 2023 förklaras främst av ökade pensionskostnader. År 2026 och 2028 förklaras effektiviseringsbehovet framförallt av en hög investeringsnivå samt ett högt demografiskt tryck.

Utveckling nettokostnader och intäkter (index)



Sammanfattning kommunens driftsekonomi

Kostnader och intäkter

- Järfällas kostnader för verksamheten ökar i takt med demografin samt förändringen av priser och löner. Utöver detta tillkommer ökade avskrivningar. Den underliggande kostnadsökningen till följd av demografin uppgår till 29,8 procent under perioden (1 566 miljoner kronor).
 - Kommunen kommer växa i de flesta ålderskategorier fram till år 2035. Den minsta ökningen ses inom invånare 70+ år.
- Intäkterna ökar i takt med utvecklingen av samhällsekonomin och arbetsmarknaden.
 - Vi har räknat med att en viss urholkning sker av statens bidrag då de inte fullt ut räknas upp med hänsyn till löner, priser samt demografi.
- Via kostnadsutjämnningen omfördelas kostnadstrycket så att alla kommuner/regioner – något förenklat – möter samma finansiella utmaning (givet genomsnittlig ambition och effektivitet). Järfälla kommun beräknas få ett högre bidrag i inkomstutjämnningen men ett minskande bidrag inom kostnadsutjämnningen, vilket förklaras av en mindre andel invånare inom målgruppen för äldreomsorg än i riket.

Behov av effektivisering och anpassning

- Järfällas förväntade intäkter räcker inte för att finansiera en full uppräknings med demografi, lön samt pris av kommunens verksamheter.
- Gapet mellan intäkter och kostnader år 2035 motsvarar en skatteköjning på 1,38 kronor. För att hålla tillbaka kostnadsökningen till en nivå som matchar intäkterna krävs en årlig genomsnittlig effektivisering på 0,82 procent.
 - Effektiviseringsbehovet uppstår framför allt år 2023, 2026 och 2028. Det höga trycket åt 2023 förklaras främst av ökade pensionskostnader. År 2026 och 2028 förklaras effektiviseringsbehovet framförallt av en hög investeringsnivå samt ett högt demografiskt tryck.
- Finansieringskostnaderna förväntas öka till följd av ränteökningar med anledning av ökande inflation, det är angeläget därför att kommunen så snart som möjligt dimensionerar organisationen enligt demografin.

Kassaflöde och finansiering

Kassaflöde och finansiering av investeringar

Järfälla kommun

Kommunens investeringsutrymme utgörs av kommunens resultat och årets avskrivningar.

I kalkylen har vi utgått från ett resultatmål om 1 procent av intäkter från skatter och bidrag fram till 2035. För att uppnå detta krävs en årlig effektivisering på i genomsnitt 0,82 procent.

Om Järfällas planerade investeringar är större än den likviditet som kommunen skapar via resultat och avskrivningar uppstår ett finansieringsbehov.

Finansieringsbehovet kan lösas genom en kombination av följande:

1. sälja tillgångar (finansiella och/eller materiella)
2. ta upp lån till motsvarande belopp
3. höja resultatmålet och öka den egna finansieringen
4. omprioritera/minska investeringsutgifter över tid
5. inhyrning av lokaler, leasing (se även nästa sida)



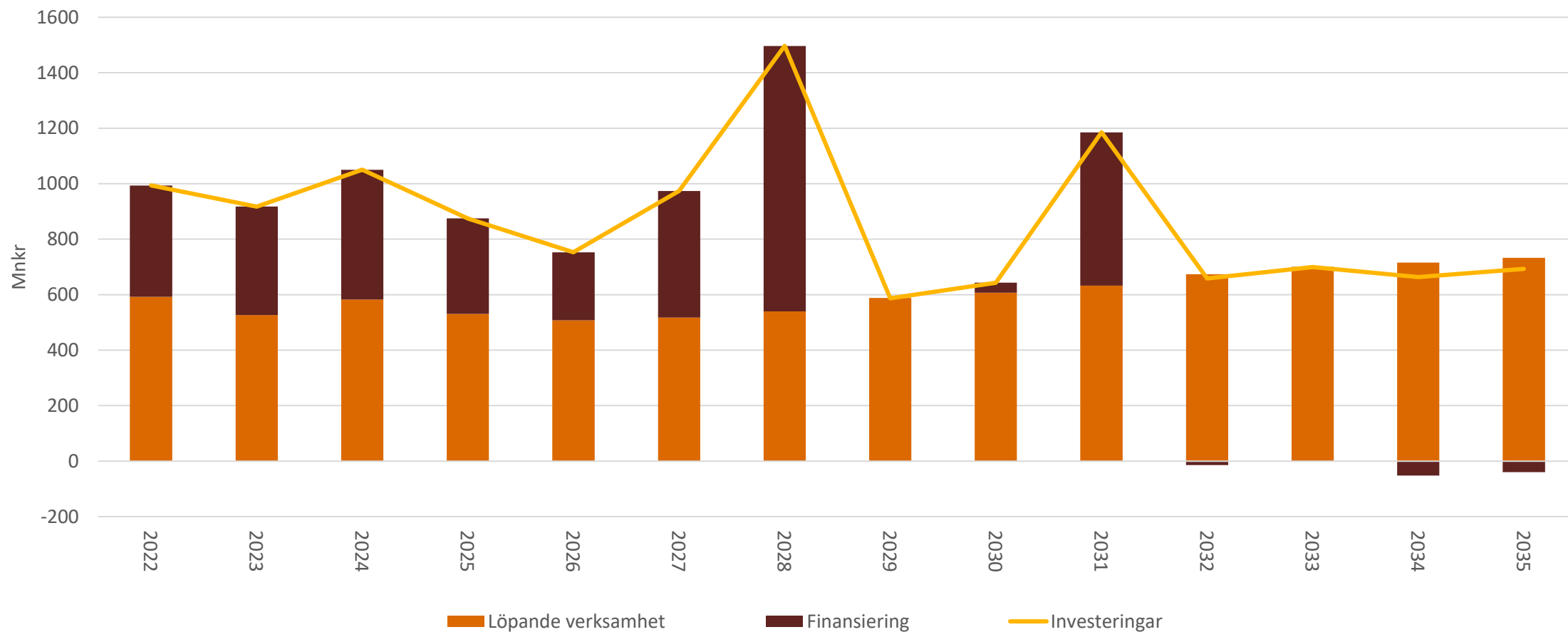
Inhyrning av lokaler - leasing

- Ett alternativ till att finansiera investeringar i egen regi är att låta någon annan aktör göra investeringen och sedan hyra aktuell lokal.
- Vid sådana inhyrning är brukligt med kontraktstider på 25 år och uppåt.
- En långsiktig inhyrning innebär ett långsiktigt åtagande från kommunens sida och kommer i de flesta fall betraktas som ett fall av finansiell leasing.
- Finansiell leasing ska redovisas på balansräkningen.
- Framtida hyresinbetalningar ska skuldföras. Kommunens rätt till nyttjande av lokalen i fråga blir en tillgång.
- Att låta någon annan aktör stå för investeringen kommer således inte att förbättra kommunens finansiella ställning givet samma investeringsutgift.
- Kalkylen kan förbättras om den privata aktörer kan göra motsvarande investering till ett lägre belopp.

Kassaflödesanalys

givet resultat om 1 procent av intäkter från skatter och bidrag fram till år 2035

Investeringar och finansiering



Finansiering av investeringar

Lösning via upplåning – kommun

Historik

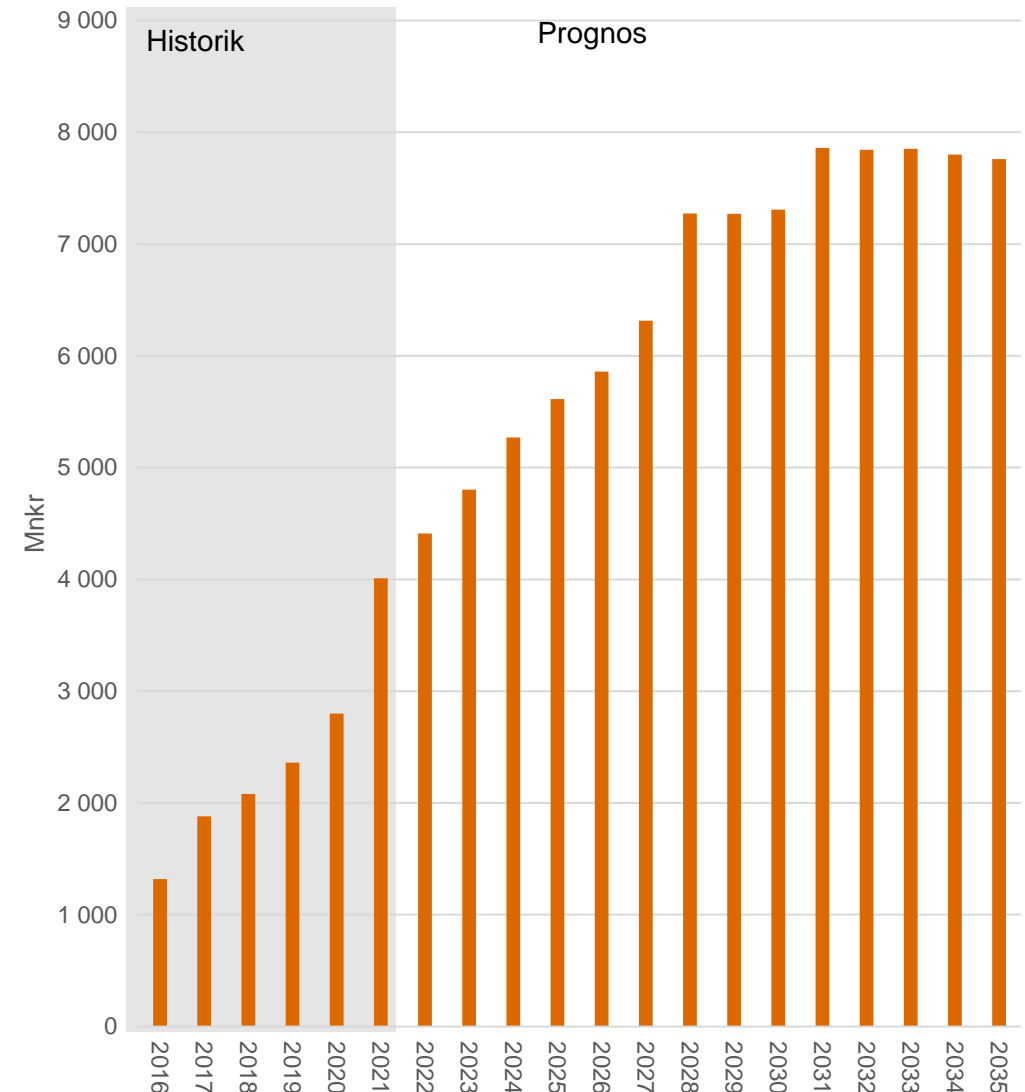
Järfälla kommun hade en befintlig låneskuld år 2021 om 4,01 miljarder kronor. Skulden per invånare har ökat från 17 739 kronor per invånare till 48 215 kronor per invånare. Låneskulden har succesivt ökat från 2016 till 2021.

Framskrivning

Investeringsnivåerna framöver innebär att den löpande verksamhetens bidrag i form av resultat, avskrivningar samt åter-lånade pensionsmedel inte täcker investeringsutgifterna. Det uppstår ett behov av utökad finansiering motsvarande 3,75 miljarder kronor. I kassaflödesanalysen för att beräkna framtida upplåning utgår vi från kommunens investeringar.

Som nämnt tidigare beräknas kommunens genomsnittliga investeringstakt uppgå till 814 miljoner kronor per år, totalt 11,39 miljarder kronor. Om man justerar för inflation uppgår investeringsprognosen till 12,19 miljarder kronor. Av dessa förväntas 69 procent kunna finansieras av den löpande verksamheten medan 31 procent beräknas finansieras genom upplåning. Totalt kommer kommunen ha 7,76 miljarder kronor i lån år 2035, motsvarande 72 329 kronor per invånare. Detta motsvarar en ökning av låneskulden per invånare med 50 procent för hela mätperioden. Högst skuldsättning förväntas kommunen ha år 2031 om 7,86 miljarder kronor, motsvarande 76 188 kronor per invånare.

Lån till banker och kreditinstitut



Balansräkning

Balansräkning

Utveckling av tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital

Järfällas materiella tillgångar växer i takt med att kommunen investerar. Samtidigt minskar tillgångarna med årets avskrivningar.

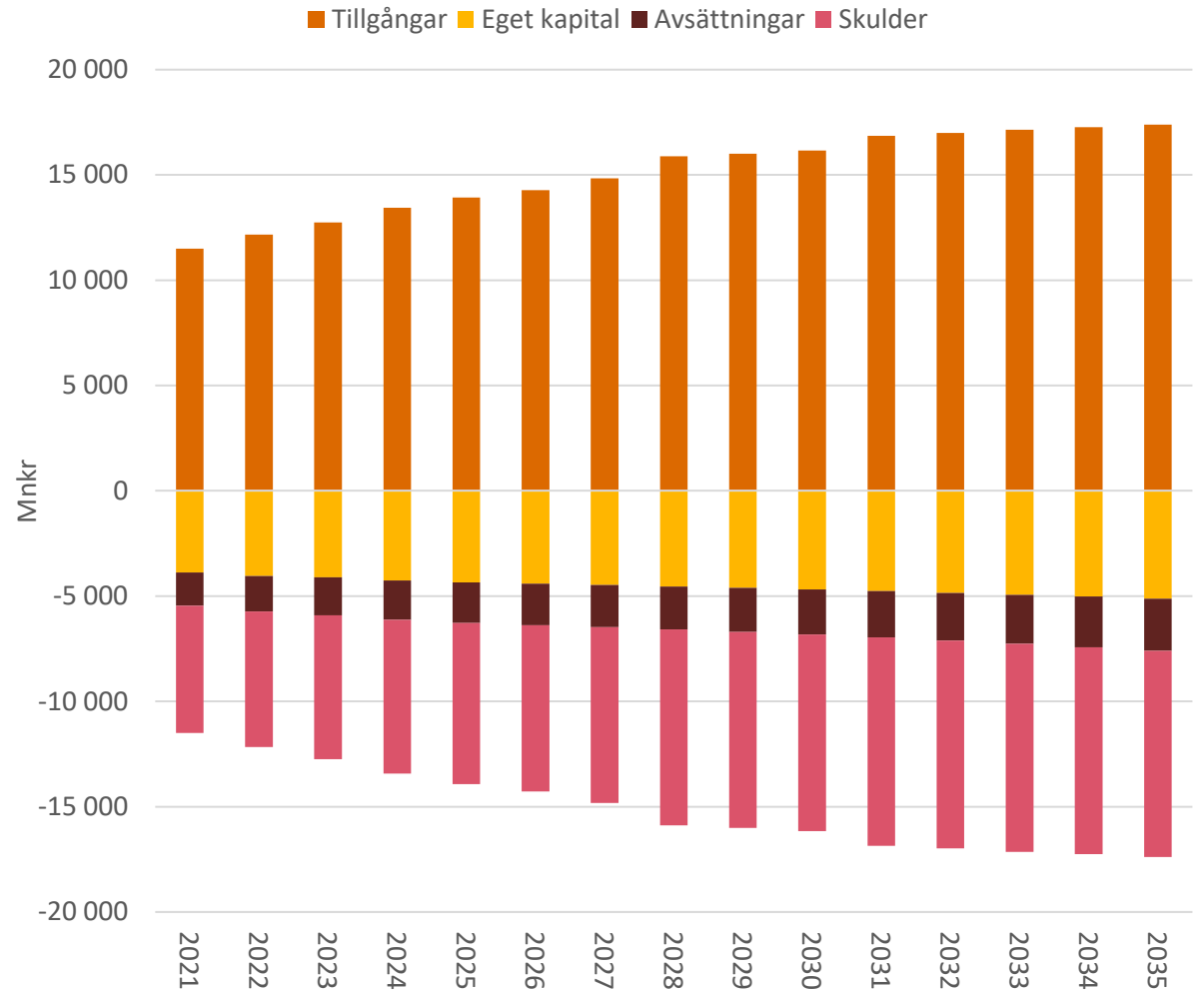
Det egna kapitalet ökar med årets resultat (1 procent av intäkter från skatter, statsbidrag och utjämning).

Kommunens skulder ökar i takt med den ökade upplåningen.

Balansomslutningen ökar från 11,5 miljarder kronor år 2021 till 17,4 miljarder kronor år 2035. Detta motsvarar en total ökning om 51,3 procent, eller 3,9 procent årligen.

Fram till år 2029 ökar balansräkningen i genomsnitt med 5 procent årligen, vilket förklaras av en förhållandevis hög investeringstakt under perioden.

Balansräkning



Känslighetsanalys

Känslighetskalkyl

Resultatnivåer

I denna känslighetsanalys görs en beräkning utifrån olika nivåer på det finansiella resultatmålet. De effekter som utvärderas är effektiviseringskrav i procent och skattekrönor, finansiering av investeringar från finansieringsverksamheten och den löpande verksamheten, lån i banker och kreditinstitut, soliditet inklusive pensionsåtagande samt genomsnittlig självfinansieringsgrad avseende investeringar fram till 2035.

Ett lägre resultatkrav minskar behovet av effektiviseringar då en längre andel av resurserna går till resultatet. På sikt kommer dock skillnaden att minska genom att behovet av extern finansiering ökar. Detta leder till högre räntekostnader och ytterligare behov av effektiviseringar. Omvänt gäller vid högre resultatkrav då gapet uttryckt som skattesats respektive effektivisering blir större eftersom det krävs ett högre resultat. Den högre skuldsättningen vid lägre resultatkrav leder till en lägre soliditet.

I appendix har vi även genomfört en känslighetskalkyl kopplat till en alternativ befolkningsprognos.

Nyckeltal	Nuvarande resultatnivå (1,0%)	Genomförande-grad 70%	Resultatnivå 2,0%	Resultatnivå 3,0%
Effektiviseringskrav fram till 2035, %	0,82	0,64	0,91	1,00
Effektiviseringskrav fram till 2035, skattekrönor	1,38	0,94	1,53	1,68
Investeringsverksamhet, mdkr -2035	12,2	8,5	12,2	12,2
Löpande verksamhet, mdkr -2035	8,4	7,7	9,4	10,3
Finansieringsverksamhet, mdkr -2035	3,8	0,8	2,8	1,9
Lån i banker och kreditinstitut, mdkr 2035	7,76	4,84	6,83	5,90
Soliditet inkl. pensioner 2035, %	22,9	27,7	28,2	33,6
Genomsnittlig självfinansieringsgrad - 2035, %	67,4	86,2	75,8	84,3

Utmaningar, risker och rekommendationer

Utmaningar och risker 1 (4)

- Landets kommuner står inför stora ekonomiska utmaningar. Tillväxttakten i svensk ekonomi avtar och åren med stark utveckling av skatteunderlaget ligger bakom oss. De närmaste åren sker en urholkning av det reala skatteunderlaget, vilket kommer att minska kommunsektorns köpkraft.
- I rapportens längre perspektiv är samhällsekonomin konjunkturlös och antagandena om tillväxten bygger på tillgängliga produktionsfaktorer och historisk trend. Under perioden fram till 2035 kommer dock låg- och högkonjunkturer sannolikt inträffa. Konjunkturläget kommer att påverka kommunens intäkter och även bostadsmarknaden.
- Kalkylerna tar sin utgångspunkt i kommunens befolkningsprognos. I denna ligger antaganden om demografiska händelser såsom inflyttning och antalet födda. Det finns alltid en risk att prognoserna slår fel och att kommunens befolkningsstruktur blir en annan och planeringen slår fel.
- En stor del av kommunens intäkter utgörs av statsbidrag. Dessa är inte indexerade och kommunsektorns finansiering blir således beroende av statens välvilja och finansiella möjligheter.
- I beräkningarna ökar kostnaderna i takt med demografin samt den allmänna löne- och prisutvecklingen. Rapporten visar att det kommer bli svårt att finansiera detta. Historiskt har kommunsektorns kostnader ökat mer än vad som varit motiverat utifrån demografin. Det kan därmed finnas en förväntan på fortsatt utbyggd välfärd. För att nå nuvarande resultatkrav måste kommunen uppnå en effektivisering över perioden på minst 0,82 procent årligen.



Utmaningar och risker 2 (4)

- I kalkylen förutsätts kommunen investera enligt framtagna investeringsprognos fram till år 2035. Investeringsnivån som vi har utgått från i denna rapport uppgår till 12,2 miljarder kronor i löpande priser. Efter 2028 har kommunens investeringsprognos kompletterats med de demografiskt betingade investeringarna framtagna i vår modell. Fram till 2029 överstiger kommunens investeringar de demografiskt motiverade investeringarna med 2,89 miljarder kronor. Kommunen bör se över behovet av volymutökningar, säkerställa god styrning av kommande investeringsprojekt samt upprätthålla en hög resultatnivå för att uppnå en rimlig självfinansiering av investeringarna. Detta eftersom kommunen ser ett större investeringsbehov i början av mätperioden, medan vi ser ett relativt jämnt fördelat investeringsbehov under perioden.
- Enligt kalkylen kommer Järfälla kommun finansiera 69 procent av framtida investeringar med den löpande verksamheten. Totalt kommer kommunen ha 7,76 miljarder kronor i lån i banker och kreditinstitut år 2035, en ökning med 3,75 miljarder kronor mot nuvarande nivå. Detta är förutsatt att kommunen når resultatmålet under hela mätperioden.
 - En stor upplåning ökar kommunens exponering mot räntemarknaden och därmed risken.
- Att till viss del lånefinansiera varaktiga investeringar behöver inte vara felaktigt. Det viktiga är att hålla positiva resultat och därmed upprätthålla en rimlig egenfinansiering. En kraftigt ökad upplåning kan leda till sämre kreditvärdighet. Exempel på väsentliga faktorer riskbedömning kan vara skuld per invånare, belåningsgrad, historisk befolkningsutveckling, nettokostnad per invånare, resultat i förhållande till omsättning, soliditet, skatteunderlag per invånare etcetera.



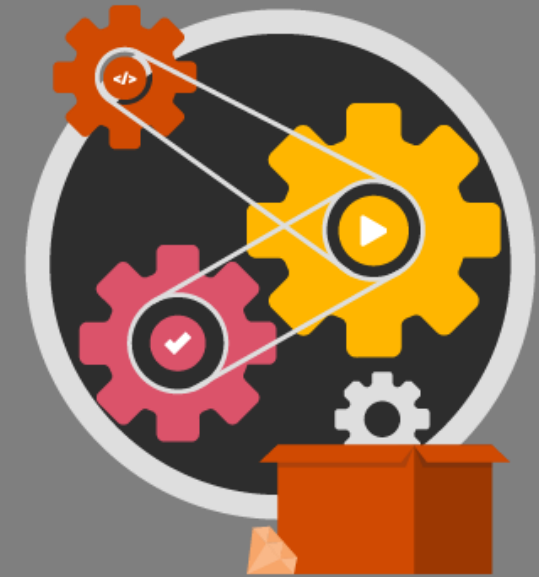
Utmaningar och risker 3 (4)

- Att växa innebär en utmaning när det gäller den strategiska lokalförsörjningen. Järfälla kommun beräknas växa med 1,9 procent årligen, vilket är i nivå med historisk tillväxt. Totalt beräknas befolkningen öka med 22 172 invånare fram till år 2035. Samtliga verksamheter förväntas öka. Det finns således en risk att Järfälla står utan nödvändiga lokaler och tvingas till dyra tillfälliga lösningar. Samtidigt är det inte önskvärt att stå med ett överskott på lokaler om man bygger för tidigt och/eller för mycket. Alla kärnverksamheter förutom förskolan förväntas öka.
 - En del av kommande volymökningar kan hanteras av enskilda aktörer. Det gäller även lokalförsörjningen. Är kommunens erbjudande tillräckligt intressant ur ett ekonomiskt perspektiv eller måste kommunen höja sina ersättningsnivåer för att locka till sig aktörer?
- Tillväxten kommer att leda till att bidraget från inkomstutjämningen kommer att öka. Kommunen erhåller ett bidrag i kostnadsutjämningen som succesivt minskar. Bidraget från inkomstutjämningen kommer att öka över tid. Totalt sett är kommunen är en tagare i utjämningsystemet och påverkas således i hög utsträckning vid förändringar av modellerna. Totalt beräknas Järfälla kommun generella statsbidrag, utjämning och fastighetsavgift uppgå till 1 096 miljoner kronor år 2035, vilket är cirka 17 procent högre än utfallet 2021.



Utmaningar och risker 4 (4)

- Redan nu är det brist på personal i flertalet kommunala yrken. Den demografiska utvecklingen innebär ett behov av nyanställningar men även potentiellt uppsägningar och omdisponering av personal mellan verksamheter. Detta tillsammans med personalomsättning och pensionsavgångar gör att kommunen möter ett stort rekryteringsbehov. Detta ska ske i konkurrens med andra arbetsgivare (både kommunala och privata) vilket kan leda till en löneglidning.
- Den demografiska utvecklingen gör att efterfrågan på välfärdstjänster ökar vilket innebär att kommunen måste leverera mer välfärd med relativt mindre resurser. Detta kräver att en omställning sker eftersom kraven på effektivitet och produktivitet ökar. Därför är det viktigt att beslutsunderlagen är väl genomarbetade och belyser effekterna på kort och lång sikt.
- Till år 2035 beräknas befolkningen öka i hög takt. Tillväxten bidrar till möjligheter men innebär samtidigt stora utmaningar för kommunen, särskilt inom de kommunalekonomiskt kostnadsintensiva grupper såsom invånare över 80 år samt barn och unga. I Järfälla kommuns befolkningsprognos ser vi omfattande behov inom samtliga verksamheter. För att möta den växande befolkningens behov kommer det att krävas en utveckling av verksamheten och investeringar. Det är även viktigt att ständigt följa den demografiska utvecklingen och framtida prognoser så att kommunen planerar för rätt verksamheter.



Rekommendationer



Säkerställ långsiktighet i planeringen

- Arbeta kontinuerligt med det långsiktiga perspektivet. Treårsperspektivet räcker inte när utvärdering/planering ska göras av begreppet god ekonomisk hushållning – detta visar bland annat utredningen "En effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner"

Arbeta med att analysera kommunens kostnader och volymer

- ambitionsnivå i relation till begränsade resurser
- hitta möjliga effektiviseringsmöjligheter
- stämmer utfallet med den politiska viljeinriktningen
- jämför gärna med andra kommuner

Arbeta med lokalförsörjningsplanen och investeringsprognosen utifrån volymutvecklingen på lång sikt

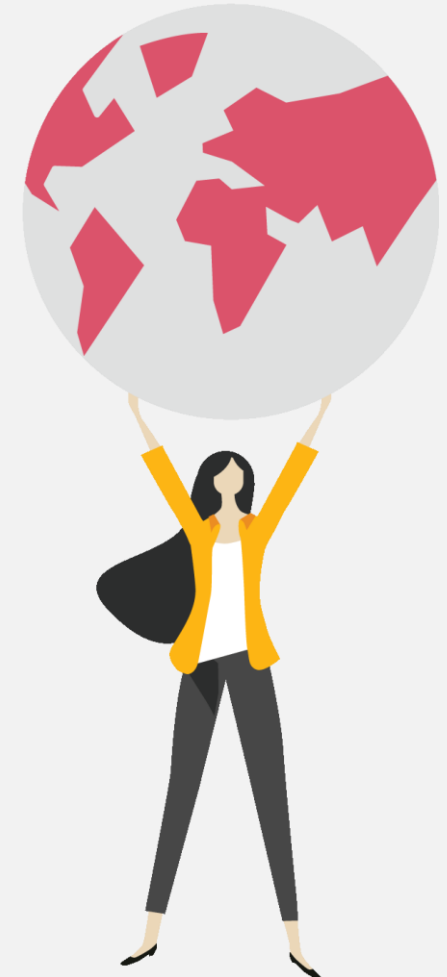
- vi har fått indikationer på att kommunen beräknar investeringsutgiften per barn/elev inom förskolan och skolan som ligger 50-60 procent över schablonerna i den demografiska modellen

Säkerställ att budgetmodellen innehåller nödvändiga volymkomponenter

- omfördelning mellan verksamheterna när målgrupperna förändras

Säkerställ att de finansiella målen är anpassade för kommunens förutsättningar

- utvärdera om resultatmålet är erforderligt utifrån kommunens utmaningar
- buffert mot förändringar i intäkterna
- planera för skuldernas storlek/nivå samt självfinansieringsgrad
- hur stor andel av intäkterna ska tillåtas gå till räntebetalningar



Appendix

Uppräkningsprinciper och styckkostnad

<i>Verksamhet</i>	<i>Uppräkningsprincip</i>	<i>Kostnad, 2021</i>
Politiskt verksamhet	Befolkning 0–w	518
Infrastruktur och skydd	Befolkning 0–w	6 644
Kultur och fritid		
Bibliotek	Befolkning 0–w	471
Musik/kulturskola	Befolkning 7–15	2 377
Övrig kulturverksamhet	Befolkning 16–w	396
Fritidsgårdar	Befolkning 13–19	2 601
Övrig fritidsverksamhet	Befolkning 6–w	1 487
Förskola och skolbarnsomsorg		
Öppen förskola	Befolkning 0–5	336
Förskola	Befolkning 1–5	134 486
Familjedaghem 1–12 år	Befolkning 1–12	521

Uppräkningsprinciper och styckkostnad, forts

<i>Verksamhet</i>	<i>Uppräkningsprincip</i>	<i>Kostnad, 2021</i>
Öppen fritidsverksamhet	Befolkning 6–12	3 292
Fritidshem	Befolkning 6–12	25 797
Skolväsende för barn och ung.		
Förskoleklass	Befolkning 6	77 619
Grundskola	Befolkning 7–15	105 331
Obligatorisk särskola	Befolkning 7–15	5 299
Gymnasieskola	Befolkning 16–19	89 819
Gymnasiesärskola	Befolkning 16–19	6 961
Övrig utbildning		
Grundläggande vuxutbild.	Befolkning 20–64	3 034
Gy. vuxenutbild. o påbygg.	Befolkning 20–64	7 759
SFI	Befolkning 20–64	7 710

Uppräkningsprinciper och styckkostnad, forts

<i>Verksamhet</i>	<i>Uppräkningsprincip</i>	<i>Kostnad, 2021</i>
Vård och omsorg		
Vård och omsorg enl SoL o HSL (65+)	Befolkning 65–w, prislappar	..
Vård och omsorg enl SoL o HSL (-65)	Befolkning 0–64,	2 182
Insatser enligt LSS och LASS	Prislappar enligt LSS- utjämnning	..
IFO, ekonomiskt bistånd	Befolkning 20–64	1 957
IFO, vuxenvård	Befolkning 20–64	1 330
IFO, barn- och ungdomsvård	Befolkning 0–19	8 678
Särskilda insatser		
Flyktingmottagande	0-w	474
Arbetsmarknadsåtgärder	Befolkning 20–64	2 624

Uppräkningsprinciper och styckkostnad, äldreomsorg

Givet de kostnader som kommunen har redovisat och antalet personer som erhåller vård i ordinärt respektive särskilt boende har en styckkostnad räknats fram.

Stykkostnaden för ordinärt respektive särskilt boende redovisas för fem åldersgrupper och är uppdelad på män respektive kvinnor.

Skillnader i styckkostnad speglar endast en högre andel som erhåller vård. Någon justering avseende antalet hemtjänsttimmar eller vårdtyngd inom särskilt boende är inte gjord.

Ålder	Kön	Ordinärt boende	Särskilt boende	Totalt
65-74 år	Män	6 386	8 228	14 614
	Kvinnor	8 559	6 730	15 288
75-79 år	Män	10 306	15 729	26 035
	Kvinnor	22 128	15 684	37 812
80-84 år	Män	29 389	33 178	62 566
	Kvinnor	41 196	42 967	84 163
85-89 år	Män	56 509	53 041	109 550
	Kvinnor	74 474	80 008	154 482
90-w år	Män	88 454	106 913	195 368
	Kvinnor	100 655	231 440	332 095

Uppräkningsprinciper och styckkostnad, LSS-verksamhet

Givet de kostnader som kommunen har redovisat för LSS-verksamheten och antalet personer som erhåller omsorg enligt de olika LSS-insatserna har en styckkostnad räknats ut.

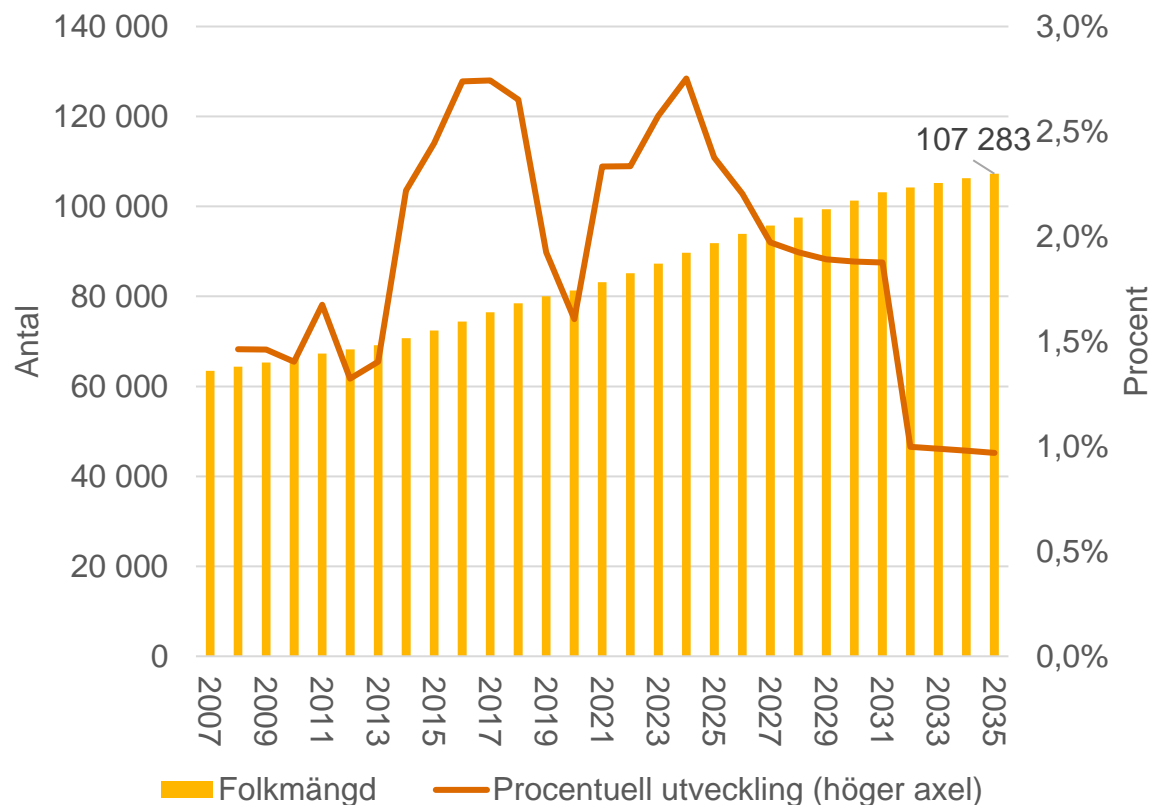
För de LSS-insatser där inte kostnaderna finns uppdelade har riktvärden från LSS-utjämningen använts.

Typ av insats	Kronor
<i>Bostad med särskild service</i>	
- vuxna (riktvärde)	1 163 803
- barn	1 454 754
- barn i familjehem	523 711
Daglig verksamhet	271 296
<i>Övriga insatser</i>	
- korttidsvistelse (riktvärde)	231 533
- korttidstillsyn	127 343
- avlösarservice	57 883
- ledsagarservice	57 883
- kontaktperson	23 153
<i>Personlig assistans</i>	
- enligt LSS (riktvärde)	976 778
- enligt LASS	488 389

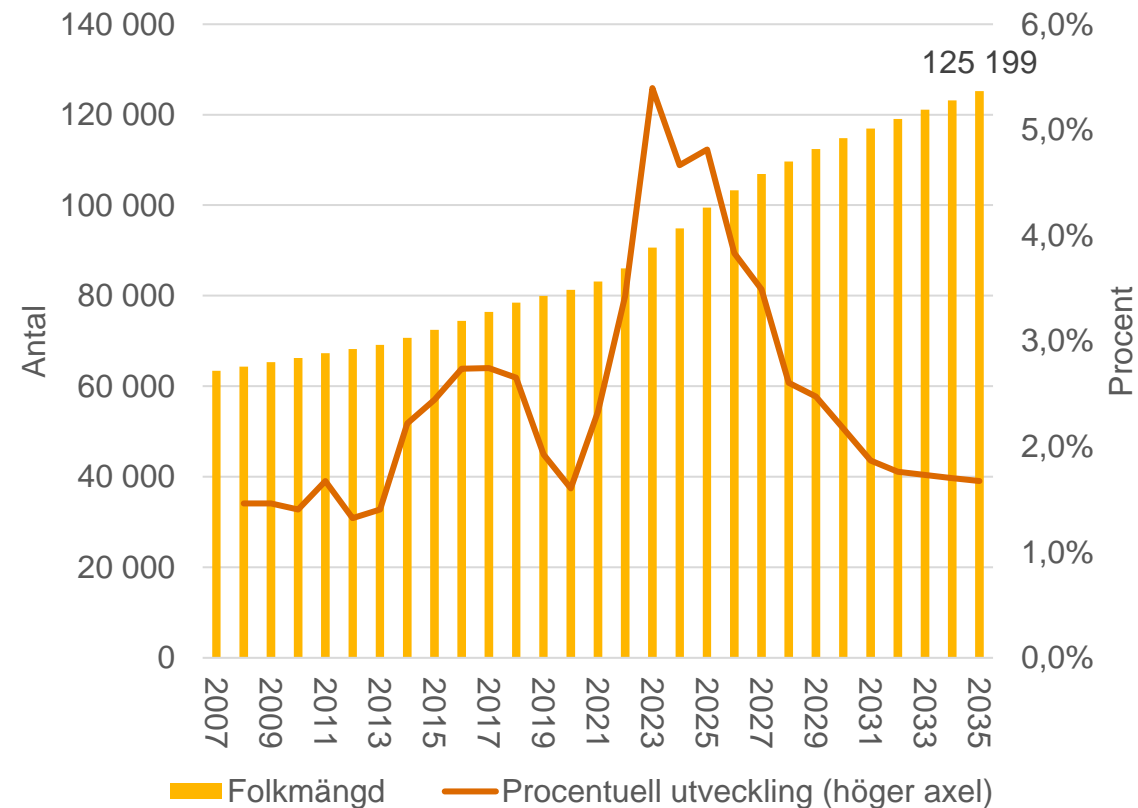
Känslighetskalkyl

Alternativ befolkningsprognos

Befolkningsutveckling, grundscenariot



Befolkningsutveckling, alternativt scenarion



Känslighetskalkyl

Alternativ befolkningsprognos

I denna känslighetsanalys görs en beräkning utifrån en alternativ befolkningsprognos, motsvarande ca 18 000 fler invånare 2035. De effekter som utvärderas är effektiviseringskrav i procent och skattekrönor, finansiering av demografiska investeringar från finansieringsverksamheten och den löpande verksamheten, lån i banker och kreditinstitut samt demografiskt tryck.

En högre befolkningsprognos leder till ett högre effektiviseringskrav, i procent och i skattekrönor. Detta förklaras av ett högre demografiskt tryck samt ett större behov av demografiska investeringar. Det ökade investeringsbehovet leder till att en längre andel av de demografiska investeringarna kan finansieras med den löpande verksamheten och ökar således behovet av extern finansiering. Detta leder till en ökning av lån till banker och kreditinstitut.

Nyckeltal	Grundscenario	Alternativt scenario
Effektiviseringskrav fram till 2035, %	0,65	0,96
Effektiviseringskrav fram till 2035, skattekrönor	1,03	1,31
Demografiskt tryck, % - 2035	29,8	50,6
Demografiska investeringar, mdkr - 2035	9,3	12,5
Löpande verksamhet, mdkr -2035	7,6	8,4
Finansieringsverksamhet, mdkr - 2035	1,7	4,1
Lån i banker och kreditinstitut, mdkr 2035	5,67	8,13

Denna rapport har upprättats inom ramen för vårt uppdrag att tillhandahålla rådgivning avseende ekonomisk analys. Rapporten är endast upprättad för vår uppdragsgivares räkning, Järfälla kommun, och får inte lämnas ut eller göras tillgänglig för andra fysiska eller juridiska personer utan Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB:s/PricewaterhouseCoopers AB:s skriftliga godkännande. I avsaknad av skriftligt godkännande, tar Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB/PricewaterhouseCoopers AB inte något som helst ansvar gentemot någon annan än uppdragsgivaren som väljer att förlita sig på eller att agera utifrån innehållet i denna rapport. Inte heller tas något ansvar för att rapporten används för andra syften än för dem som förelegat vid uppdragets utförande.

© 2022 PricewaterhouseCoopers i Sverige AB. All rights reserved. In this document, "PwC" refers to Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB or PricewaterhouseCoopers AB which is a member firm of PricewaterhouseCoopers International Limited, each member firm of which is a separate legal entity.