



Kommunstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Förstudie – Kommunens långsiktiga planering

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nyköping kommun genomfört en förstudie avseende kommunens långsiktiga planering. Syftet med förstudien är att erhålla kunskap rörande kommunens förväntade befolkningsutveckling samt aktuellt förhållande avseende förekomst av långsiktiga analyser, kalkyler och långsiktig planering i kommunen.

Efter genomförd förstudie ser vi att Nyköpings kommun har möjlighet att stärka den långsiktiga planeringen. Vi ser att arbetet kan stärkas och utvecklas vad gäller långsiktiga ekonomiska kalkyler och investeringsplaneringen på längre sikt med koppling till demografin, men även vad gäller det strategiska kompetensförsörjningsarbetet.

Revisorerna önskar svar från kommunstyrelsen avseende hur styrelsen fortsättningsvis planerar att arbeta med långsiktig planering utifrån de risker som framkommit i förstudien.

Skriftligt svar önskas senast 2021-10-30

REVISORERNA

Anne-Marie Wigertz
Ordförande

Gunnar Johansson
Vice ordförande

Förstudie - Kommunens långsiktiga planering

Nyköpings kommun

Juni 2021

Fredrik Birkeland, certifierad kommunal revisor

Per Larson

Viktor Lindelöw

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och frågeställningar	4
Avgränsning	5
Metod	5
lakttagelser och kommentarer	6
Kommunens förväntade befolkningsutveckling	6
Kommunens arbete med långsiktiga ekonomiska planer/analyser	8
Kommunens investeringsbehov och investeringsplanering	11
Personal- och kompetensförsörjningsperspektivet i den långsiktiga planeringen	14

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nyköping kommun genomfört en förstudie avseende kommunens långsiktiga planering. Syftet med förstudien att erhålla kunskap rörande kommunens förväntade befolkningsutveckling samt aktuellt förhållande avseende förekomst av långsiktiga analyser, kalkyler och långsiktig planering i kommunen.

Efter genomförd förstudie ser vi att Nyköpings kommun har möjlighet att stärka den långsiktiga planeringen. Vi ser att arbetet kan stärkas och utvecklas vad gäller långsiktiga ekonomiska kalkyler och investeringsplaneringen på längre sikt med koppling till demografin, men även vad gäller det strategiska kompetensförsörjningsarbetet.

Kommunens befolkningsprognos sträcker sig fram till år 2030. Totalt förväntas befolkningen i kommunen öka med ca 12 procent, motsvarande cirka 7000 personer, mellan år 2020 och 2030. Den största demografiska utmaningen finns bland de äldre åldersgrupperna, där gruppen 80-89-åringarna beräknas öka med cirka 52 procent fram till år 2030 jämfört med år 2020. Nyköpings kommun växer även bland barn i förskole-, grundskole- och gymnasieålder. Den förväntade befolkningsutveckling enligt kommunens egna prognos ligger nio procent över SCB:s prognos för kommunen fram till år 2030.

De ekonomiska analyserna som kommunen gör är huvudsakligen inriktade mot plan- och budgetåren. Kommunen har tagit fram en *Framtidsanalys* som visar att det demografiska trycket 2018-2025 uppgår till 332 miljoner kronor, motsvarande nio procent. Vi ser positivt på arbetet med *Framtidsanalysen*, men föreslår att analysen utökas till år 2030 och att kalkylen uppdateras kontinuerligt. Kommunen arbetar för närvarande mot två finansiella mål; resultat i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag samt låneskuld per invånare i kommunkoncernen. Vi anser att en årlig uppdatering av *Framtidsanalysen* och simulering av finansiella nyckeltal kan hjälpa kommunen att fastställa målnivåer som säkerställer en god ekonomisk hushållning även på lång sikt. Kommunen tillämpar sedan budget 2021 en resursfördelningsmodell som tar hänsyn till förändringar i demografi för unga (0-19 år) och äldre (65+ år).

Nyköping kommuns investeringsplan sträcker sig fram till år 2023. Kommunen håller på att ta fram en ny investeringsprocess, vilket bland annat innebär att investeringsplanen utökas till år 2028. Vi kan däremot inte se en tydlig koppling mellan investeringsplanen och kommunens analyser av den demografiska utvecklingen. Detta beror främst på att nuvarande investeringsplan sträcker sig fram till år 2023, och fångar således inte upp framtida volymutveckling inom relevanta målgrupper fullt ut.

Det finns en politiskt fastställd personalpolicy och kompetensförsörjningsplan, men varken personalpolicy eller kompetensförsörjningsplan har reviderats eller aktualitetsprövas sedan de antogs år 2012 respektive år 2017. Enligt styrdokument

ska aktualitetsprövning eller revidering ske varje mandatperiod respektive var tredje år. Vi noterar också att den kommunövergripande kompetensförsörjningsplanen inte har brutits ned och implementerats på nämnds- och divisionsnivå. En ny organisation och struktur för HR-avdelningen har nyligen implementerats som ämnar att tydliggöra bland annat hur kommunen arbetar med strategisk kompetensförsörjning. Vi ser också behov av att dels utveckla en strukturerad och systematisk uppföljning av det strategiska kompetensförsörjningsarbetet, dels att i än högre utsträckning integrera kompetensförsörjningsperspektivet och det ekonomiska perspektivet i den långsiktiga planeringen.

Sammanfattningsvis ser vi efter genomförd förstudie följande risker i kommunens arbete med långsiktig planering:

- Risk för felaktiga antaganden i befolkningsprognosen: *Behov av att kontinuerligt följa upp befolkningsprognos mot utfall och justera antaganden utifrån förändrade förutsättningar.*
- Risk för kortsiktig planering i fråga om intäkts- och kostnadsutveckling: *Behov av att analysera framtida konsekvenser av befolkningsprognosen, kostnadsstrukturen, investeringsplanen, exploateringsverksamheten, pensionsprognosen samt skatter och bidrag på lång sikt (e.g. 2030).*
- Risk för bristande uppföljning: *Behov av att uppdatera och säkerställa att styrdokument, såsom personalpolicy och kompetensförsörjningsplan är aktuella och relevanta utifrån kommunens utmaningar. Behov av att utveckla en strukturerad och systematisk uppföljning av det strategiska kompetensförsörjningsarbetet.*
- Risk för bristande helhetsperspektiv: *Behov av att i högre utsträckning integrera kompetensförsörjningsperspektivet och det ekonomiska perspektivet i den långsiktiga planeringen. Behov finns även av att bryta ner kompetensförsörjningsplanen på nämnd- och divisionsnivå samt att på ett tydligare sätt integrera det strategiska kompetensförsörjningsarbetet i den ordinarie verksamhetsutvecklingsprocessen.*

Inledning

Bakgrund

En stor utmaning för de flesta kommuner är att hantera befolkningsutvecklingen och den demografiska utvecklingen som följer därav. För de kommuner som ökar sin befolkning handlar det om att matcha ett ökat behov av service och investeringar mot de ekonomiska/finansiella förutsättningarna.

Nyköping kommuns prognoser visar fortsatt att Nyköpings befolkning ökar, vilket leder till ökade skatteintäkter. Tillväxten medför samtidigt att efterfrågan på kommunal service ökar och därmed kostnaderna, vilket ställer krav på god planering och framförhållning gällande utbyggnad av den kommunala servicen och infrastrukturen. Det finns därmed ett stort behov av långsiktighet och framförhållning i planeringen, exempelvis hur ser den kommunalekonomiska kalkylen ut på lång sikt, dvs. 10-20 år? Förutom de ekonomiska/finansiella förutsättningar behöver även personal- och kompetensförsörjningsperspektivet beaktas.

Det har visat sig, bl.a. i en enkät som genomförts av PwC under år 2020, att analyser, kalkyler och planering på lång sikt enligt ovan är ett utvecklingsområde i många kommuner. Det handlar dels om de samlade ekonomiska konsekvenserna, d.v.s. den kommunalekonomiska kalkylen på lång sikt, dels behov av omprioritering mellan de olika verksamhetsområdena. I den enkät som genomförts visas också behov av en stärkt samverkan mellan HR- och ekonomifunktioner i den långsiktiga planeringen, liksom att integrera personal- och kompetensförsörjningsperspektivet i den långsiktiga (ekonomiska) planeringen. För långsiktiga analyser, av såväl ekonomiska/finansiella förutsättningar som för personal- och kompetensförsörjningen, utgör befolkningsprognoser och den förväntade befolkningsutvecklingen ett väsentligt underlag.

Revisorerna i Nyköpings kommun vill med anledning av detta genomföra en förstudie för att erhålla kunskap rörande kommunens förväntade befolkningsutveckling samt aktuellt förhållande avseende förekomst av långsiktiga analyser, kalkyler och långsiktig planering i kommunen.

Syfte och frågeställningar

Syftet med förstudien att erhålla kunskap rörande kommunens förväntade befolkningsutveckling samt aktuellt förhållande avseende förekomst av långsiktiga analyser, kalkyler och långsiktig planering i kommunen. För att besvara syftet med förstudien ska följande frågor besvaras:

- Hur ser kommunens förväntade befolkningsutveckling och demografiska utmaning ut?
- Hur arbetar kommunen med långsiktiga ekonomiska planer/analyser?

- Har kommunen en långsiktig investeringsplan som tydligt visar på kommande investeringsbehov utifrån bl.a. förväntad befolkningsutveckling?
- Beaktar kommunen personal- och kompetensförsörjningsperspektivet i den långsiktiga planeringen?

Avgränsning

Förstudien avgränsas till att översiktligt kartlägga kommunens förväntade befolkningsutveckling samt aktuellt förhållande avseende förekomst av långsiktiga analyser, kalkyler och långsiktig planering i kommunen.

Metod

Förstudien har genomförts genom dokumentstudier av planeringsdokument, styrdokument och politiska beslut. Vidare har en intervju genomförts med HR-chef och HR-strateg samt en större gruppintervju med:

- kommunchef,
- ekonomichef,
- statistikansvarig,
- projektledare på tekniska divisionen,
- controllerchef,
- controller.

De intervjuade har haft möjlighet att sakgranska innehållet i rapporten.

Vi har inom ramen för förstudien bland annat tagit del av följande dokument/material:

- Befolkningsprognos i ettårsklasser på aggregerad kommunnivå och för kommunens delområden 2019-2030
- Dokumenterad beskrivning över arbete med underhåll/förnyelse av anläggningar för vatten och avlopp
- Bostadsförsörjningsstrategi, KF 2016-10-11 Dnr KK15/547
- Budget 2021 och flerårsplan 2022-2023 (KS 2020-11-09 § 305, KF 2020-12-08 § 229)
- Investeringsprognos 2021-2026 (tjänstemannabehandlad)
- Utkast på reviderad lokalresursplan
- Utkast på anvisningar till investeringsplan 2022-2026
- Styrdokument för kommunfastigheter rev. 2015-01-23 KK15/208
- Kompetensförsörjningsplan för Nyköpings kommun (KS 2017-05-08, KK17/307)
- Personalpolicy (KF 2012-12-11 Dnr KK12/384)
- Sammanställning över bristyrken (2019, reviderad april 2021).

Iakttagelser och kommentarer

Kommunens förväntade befolkningsutveckling

- **Frågeställning 1:** Hur ser kommunens förväntade befolkningsutveckling och demografiska utmaning ut?

Kommunen har en framtagna befolkningsprognos som sträcker sig till år 2030. Kommunen tar fram egna prognoser utifrån programvaran Demos baserat på den historiska utvecklingen. Befolkningsprognoserna tas fram två gånger per år och följs upp varje kvartal. En preliminär prognos (detaljerad per geografiskt område) tas fram baserad på befolkningssiffrorna per det tredje kvartalet och används som underlag i bland annat lokalresursplanen. En slutlig prognos tas fram baserat på faktiskt utfall per helår som finns tillgängligt i mars. Under intervjun med kommunledningen lyfts att befolkningsprognosen är grunden till de ekonomiska planer, prognoser och strategier som finns i kommunen.

I figur 1 och 2 nedanför illustreras Nyköpings befolkning år 2020 samt förväntad utveckling till år 2030 enligt befolkningsprognosen. Figur 1 visar antalet personer i olika åldrar med prognostiserad utveckling fram till år 2030. Figur 2 visar den procentuella förändringen av åldersgrupper som relevanta för kommunens tjänster (barn och unga, personer i arbetsför ålder samt äldre). Befolkningsprognosen indikerar att kommunens befolkning kommer att öka i de flesta åldersgrupperna. Totalt förväntas befolkningen i kommunen öka med 12 procent, motsvarande cirka 7000 personer, mellan år 2020 och 2030. Vid jämförelse av den kommunspecifika befolkningsprognosen som Statistiska centralbyrån tar fram¹ framgår det att kommunen räknar med en befolkningstillväxt som är nio procentenheter högre än SCB:s prognos, motsvarande 5253 invånare, år 2030.

Bland barn och unga ökar samtliga åldersgrupper. Procentuellt ökar antalet invånare i gymnasieålder (16-18 år) mest, från cirka 1900 till 2460 elever. Även antalet barn i förskoleålder (1-5 år) och grundskoleålder (6-15 år) förväntas öka till år 2030, detta från 663 till 740 barn respektive 6935 till 8016 elever. Antalet i åldersgruppen mellan 65-74 år förväntas öka något mellan år 2020 och 2030, från 6774 till 6870 personer, medan antalet 75-79 åringar minskar från 2913 till 2869 personer. Antalet äldre i befolkningen (80-89 år samt 90+ år) förväntas öka kraftigt. 80-89 åringarna prognostiseras att öka med 52 procent, från 2965 år 2020 till 4494 invånare år 2030, medan antalet 90+ förväntas öka med 20 procent, från 680 till 819 invånare, fram till år 2030.

Kommunens befolkningsprognos finns i rapportformat som underlag till budgetarbetet. I rapporten finns analyser av olika åldersgrupper samt framtida behov av antalet platser på inom äldreomsorgen, förskola och grundskola. Det saknas emellertid analyser i prognosen för andra relevanta områden som LSS-boenden och gymnasium.

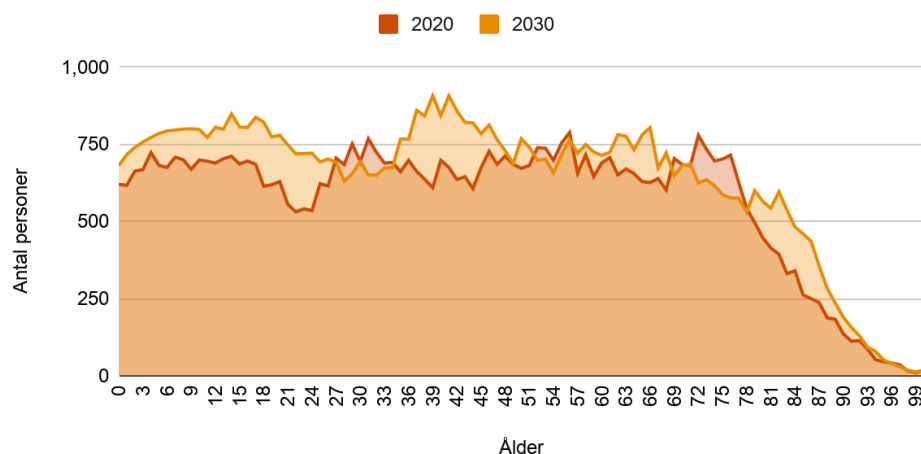
¹https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0401__BE0401A/BefProgOsiktNetN

Tidigare prognoser har lyft fram tre olika scenarier för befolkningsutvecklingen, en låg befolkningsutveckling, en hög befolkningsutveckling samt en målnivå. Målnivån utgick från kommunens dåvarande vision som bland annat innebar en befolkningsökning om 700 personer per år. Från och med 2021 innehåller befolkningsprognosen endast ett prognosalternativ, vilket förklaras av att kommunens nuvarande vision inte innefattar ett befolkningsmål.

Figur 1. Kommunens befolkningsstruktur 2030 jämfört med 2020.

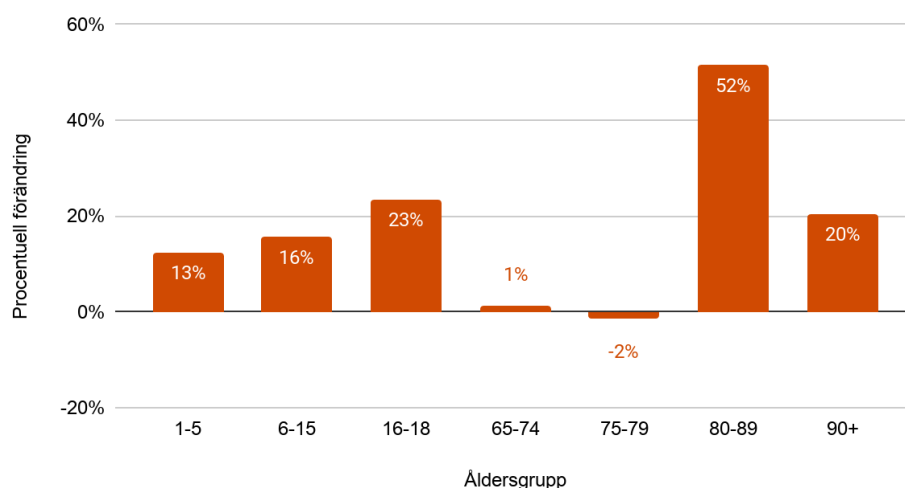
Befolkningsstruktur

Nyköping kommun, jämförelse mellan 2020 och 2030



Figur 2. Befolkningsförändring mellan 2020 och 2030.

Procentuell befolkningsförändring 2020-2030



Kommentarer

Nyköpings kommun har för närvarande en befolkningsprognos som sträcker sig fram till år 2030 och är indelad i 1-årsklasser. Befolkningsprognosen tas fram en gång per år och följs upp kvartalsvis. Enligt uppgifter som framkommit vid intervju ligger

befolkningsprognosen till grund för kommunens strategiska planer, prognoser och analyser.

Befolkningsförändringarna i kommunen påverkar kommunens framtida kostnader och intäkter. Både antalet äldre invånare samt barn och elever i förskole-, grundskole- och gymnasieålder förväntas öka. Det är viktigt att kommunen har en resursfördelningsmodell som kompenserar nämnderna utifrån förändringar i befolkningssammansättning.

Vi noterar även att den förväntade befolkningsutvecklingen enligt kommunens befolkningsprognos ligger nio procent över SCB:s beräknade utveckling för kommunen fram till år 2030. Därför kan det vara särskilt intressant att analysera vad avvikelser beror på. Vidare anser vi att kommunen särskilt bör bevaka utvecklingen bland de yngre åldersgrupperna då kommunen prognostiserar att antalet 0-5 åringar kommer att öka i lägre utsträckning än grundskole- och gymnasieelever. Det kan dock vara komplicerat att prognostisera födelsetal vilket gör det svårt att beräkna antalet förskoleplatser och tillhörande driftkostnader.

Kommunens arbete med långsiktiga ekonomiska planer/analyser

- **Frågeställning 2:** *Hur arbetar kommunen med långsiktiga ekonomiska planer/analyser?*

Kommunens långsiktiga planering

Nyköpings kommuns planeringsprocess inleds under våren med en budget-kickoff. Vid tillfället analyseras omvärldens utveckling och trender, tidigare års resultat och erfarenheter samt önskad utveckling inom respektive verksamhetsområde. Det genomförs även en övergripande analys av volymutveckling och verksamhetsbehov. Resultatet från den gemensamma budget-kickoffen sammanfattas och utgör grund för det fortsatta planeringsarbetet. Politiker i nämnder och kommunstyrelsen tar sedan ställning kring fokusområden, prioriteringar och ekonomiska ramar i olika dialogformer. Planeringsprocessen avslutas med framtagande och beslut av kommunfullmäktiges budget. Efter detta tas beslut om nämndernas beställningar till verksamheterna för det kommande året. Verksamheterna genomför slutligen en detaljplanering utifrån de prioriteringar och ekonomiska ramar som respektive nämnd antagit.

Kommunen sammanställer en *Framtidsanalys* baserat på den demografiska utvecklingen. Kalkylen utgår från de demografiskt betingade behoven utifrån befolkningsprognosen och SKR:s bedömning av den samhällsekonomiska utvecklingen. Den senaste kalkylen vi har tagit del av analyserar utvecklingen 2018-2025. Det demografiska trycket uppgår till 332 miljoner kronor, motsvarande nio procent. Enligt kalkylen kommer äldreomsorgen och grundskolan att ha störst utmaningar - kostnadstryck om 128 respektive 58 miljoner kronor. I slutsatsen beskrivs att kommunens verksamheter beräknas ge ett underskott om 166 miljoner kronor år 2025. I intervju framkommer att kommunen inte avser göra analysen på längre sikt då framtida

skatteintäkter och generella statsbidrag bedöms vara alltför osäkra. Vidare framkommer att det inte finns något strukturerat arbete med långsiktiga scenarionanalyser.

Kommunen beräknar driftskostnadskonsekvenser av planerade investeringar. Vid intervju framkommer bland annat att ambitionen är att bygga större förskoleenheter i framtiden för att uppnå en lägre total driftskostnad.

Vid den senaste budget-kickoffen bjöds Arbetsförmedlingen och Region Sörmland in för att diskutera pandemins långsiktiga effekter på ekonomin och folkhälsan.

Kommunen följer upp relevanta nyckeltal i kommundatabasen Kolada och jämför med andra kommuner. Analysen av nyckeltal sker både centralt och inom respektive verksamhet.

Politiskt finansiella målsättningar

I *Årsredovisning 2020* finns ett målområde för hållbar ekonomi som för helåret 2020 bedöms som uppfyllt. Målområdet har två indikatorer - resultat i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag samt låneskuld per invånare i kommunkoncernen. För indikatorn som mäter kommunens resultat har ett förbättringsuppdrag ålagts kommunstyrelsen om att resultatet minst ska vara 0 procent av skatter och bidrag år 2020, 1,0 procent år 2021 och 1,5 procent år 2022. Enligt intervju var anledningen till det successivt ökade resultatmålet osäkerheten av coronapandemins effekter på den kommunala ekonomin. Eftersom pandemins effekter på den kommunala ekonomin blev lägre än förväntat (bland annat till följd av omfattande statsbidrag) höjdes resultatmålet i *Budget 2021 och flerårsplan 2022-2023* till 1,5 procent år 2021 samt 2,0 procent år 2022 och 2023.

Den andra indikatorn för målområdet för hållbar ekonomi är huruvida låneskulden har ändrats i närtid. I *Årsredovisning 2020* beskrivs att kommunstyrelsen har fått i uppdrag att säkerställa att kommunkoncernens låneskuld per invånare kan öka högst åtta procent per år för perioden 2020-2022. I *Budget 2021 och flerårsplan 2022-2023* anges att målet om självfinansieringsgraden av investeringar för skattekollektivet är 86 procent för år 2021, år 2019 var utfallet 70 procent. Ett förbättringsuppdrag rörande självfinansieringsgraden har definierats i *Budget 2021 och flerårsplan 2022-2023* om att verksamhetens nettokostnader årligen ska ha en mindre ökning än skatteintäkter, generella statsbidrag och bidraget från utjämningsystemet.

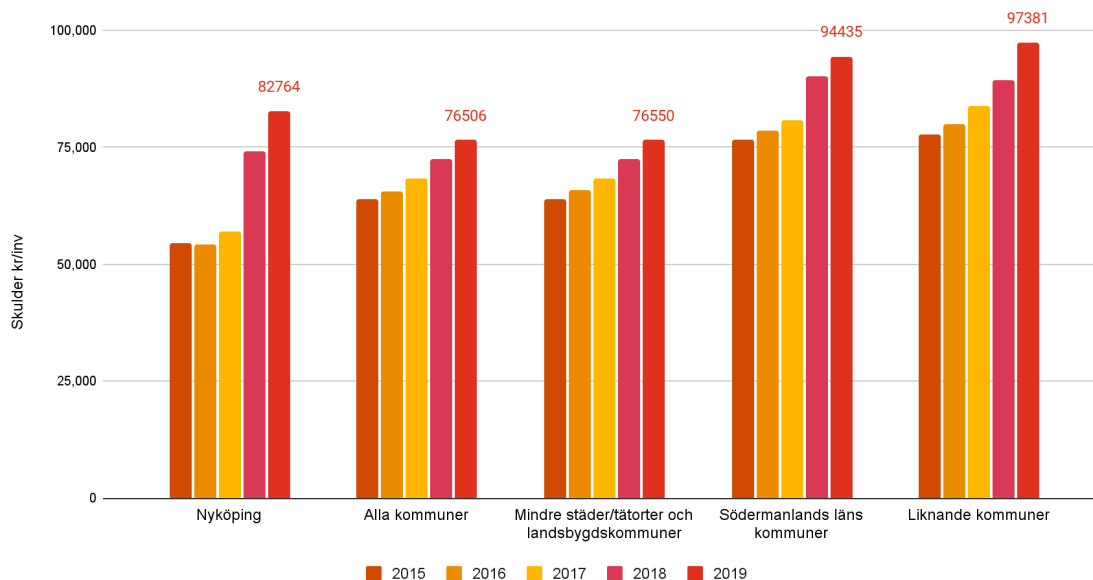
Figur 3 nedan illustrerar Nyköpings kommunkoncerns skuld per invånare jämfört med alla kommuner i Sverige, Nyköpings kommungrupp (mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner), genomsnittet i Södermanlands läns kommuner samt liknande kommuner². Underlaget är hämtat från kommundatabasen Kolada. Det framgår att samtliga jämförelsegrupper har ökat sin skuldsättning mellan år 2015-2019. Nyköpings kommunkoncerns skuldutveckling har ökat procentuellt mest - 51 procent vilket kan

² De olika jämförelsegruppernas värde är baserat på ovägt medelvärde för gruppens kommuner. De liknande kommunerna är: Borlänge, Haninge, Sigtuna, Trollhättan, Uddevalla, Vänersborg och Örnsköldsvik.

jämföras med 20 procent för riksgenomsnittet. Mellan år 2017 och 2018 steg skuldnivån med 30 procent i kommunkoncernen. År 2019 hade kommunkoncernen högre skuldsättning än riksgenomsnittet och kommungruppen, men lägre än genomsnittet i Södermanlands län samt liknande kommuner. Nyköpings skuld inom kommunkoncernen uppgick år 2019 till 82 764 kronor per invånare.

Figur 3. Skulder totalt för kommunkoncernen

Skulder totalt kommunkoncern, kr/inv



Kommentarer

Framförhållning och långsiktighet är viktiga faktorer för att skapa stabilitet i den ekonomiska planeringen och för att undvika alltför stora förändringar mellan budgetåren. Samtidigt som oväntade omvärldsfaktorer, exempelvis pandemin, påverkar planeringen kan ett systematiskt arbetssätt gällande långsiktig ekonomisk planering och scenarioplanering leda till att kommunen får en ökad förståelse för hur omvärldsfaktorer påverkar kommunen. Därutöver är långsiktiga ekonomiska planer och analyser viktiga för att skapa en långsiktighet i kommunens verksamheter.

Vår uppfattning är att Nyköpings kommun använder befolkningsprognosen för att göra demografiska analyser av kostnader. Vidare har kommunen tagit fram en *Framtidsanalys* som visar att det demografiska trycket 2018-2025 uppgår till 332 miljoner kronor, motsvarande nio procent. Enligt kalkylen beräknas kommunens verksamheter göra ett underskott om 166 miljoner kronor år 2025. Vi är av uppfattning att dessa analyser är viktiga för att kunna planera för långsiktiga förändringar och vidta nödvändiga åtgärder. Vi hade dock gärna sett att analysen utökades till år 2030 (som befolkningsprognosen sträcker sig till) och att kalkylen uppdateras årligen. Den senaste versionen vi har tagit del av utgår från *Räkenskapssammandraget 2018*. Det torde vara möjligt att göra motsvarande analys, men med *Räkenskapssammandraget 2020* och senaste befolkningsprognosen som grund. I förlängningen skulle kommunen även

kunna inkludera driftkostnadskonsekvenser av planerade investeringar, exploateringar och pensioner.

Det bör dock nämnas att kommunen sedan budget 2021 tillämpar en resursfördelningsmodell som tar hänsyn till förändringar i demografi för unga (0-19 år) och äldre (65+ år). Kommunen har undersökt konsekvenser av prognostiserade volymförändringar fram till år 2030. Underlaget uppdateras årligen i samband med arbetet med kommande budget.

Vidare anser vi att det är av vikt att kommunen säkerställer att de finansiella målen är anpassade efter kommunens förutsättningar. Frågor som är relevanta är bland annat.

- Är den långsiktiga resultatnivån om 2,0 procent tillräcklig för att upprätthålla en rimlig låneskuld?
- Finns en buffert mot förändringar i intäkterna?
- Hur stor andel av intäkterna ska tillåtas gå till räntebetalningar?

Vi tror att dessa frågor kan besvaras med utgångspunkt i *Framtidsanalysen*. En intressant scenarioanalys skulle kunna vara att simulera framtida låneskuld och självfinansiering utifrån olika resultatnivåer (e.g. 1,0, 2,0 och 3,0 procent av skatter och bidrag).

Kommunens investeringsbehov och investeringsplanering

- **Frågeställning 3:** *Har kommunen en långsiktig investeringsplan som tydligt visar på kommande investeringsbehov utifrån bl.a. förväntad befolkningsutveckling?*

Investeringsplanering

Kommunens investeringsplanering utgår från en investeringsplan som tas fram i samband med budgetarbetet. Planen visar vilka projekt som ska rymmas inom investeringsramen för perioden. Investeringsplanen sträcker sig över tre år och uppdateras kontinuerligt utifrån aktuell status inom respektive projekt. För samtliga investeringsprojekt förutom de som genomförs inom nämndernas egna ram krävs ett beslut från kommunstyrelsen innan genomförandefasen kan påbörjas. När kommunstyrelsen fattar beslut om genomförandet får de enskilda projekten en totalbudget. Enligt intervju har investeringsplanen fungerat som en prognos utan tydliga prioriteringar eller bedömningar av genomförbarhet. Enligt uppgift har genomförandegraden historiskt varit cirka 50 procent, men enligt *Årsredovisning 2020* var genomförandegraden 67 procent år 2020.

I intervju framkommer att ett arbete pågår med att ta fram en ny investeringsprocess som kommer att gälla från år 2022. Vi har fått ta del av dokumentet *Anvisningar till Investeringsplan 2022-2026* där riktlinjerna för den nya investeringsplaneringen beskrivs. Anvisningarna anger att lokalresursplanen är underlag till investeringsplanen. Investeringsplanen kommer sträcka sig fram till år 2028, men fokus kommer dock ligga på perioden fram till år 2026. Planen är tänkt att revideras årligen och följas upp tre gånger per år. Den nya investeringsplaneringen förväntas öka genomförandegraden

samt skapa en mer strukturerad arbetsprocess. I intervju framkommer att de projekt som historiskt har varit med i investeringsplanen varit verksamhetens bedömda investeringsbehov. Det har inte funnits krav på att förstudie ska vara genomförd innan projektet hamnar i investeringsplanen. Enligt uppgift arbetar kommunen för närvarande med att implementera en 7-stegsmodell i projektplaneringen i syfte att fånga upp behovet och analysera kapaciteten utifrån ett tids- och resursmässigt perspektiv. I den nya processen ska det även vara obligatoriskt med genomförd förstudie innan ett projekt hamnar i investeringsplanen. På så sätt förväntas framtida investeringsplaner vara mer realistiska än historiskt och genomförandegraden beräknas öka.

Investeringsförutsättningar enligt budget och flerårsplanen

I *Budget 2021 och flerårsplan 2022-2023* beskrivs kommunens riktlinjer för investeringar. Enligt riktlinjerna ska beslut om och genomförande av en investering vara i linje med kommunens vision, strategiska planer och övergripande politiska riktlinjer samt inriktningsbeslut. Kommunens investeringar ska enligt riktlinjerna ske utifrån ett helhetsperspektiv och bedömas utifrån ett långsiktigt behov. Vidare ska bedömning göras utifrån ekonomiska och verksamhetsmässiga effekter samt så ska besluten vara tydligt motiverade och dokumenterade. Uppföljning av pågående investeringar och beslutade ramar ska enligt riktlinjerna ske i samband med de löpande ekonomiska uppföljningarna samt i delår- och helårsbokslut.

Nyköpings kommun tillämpar följande riktlinjer för investeringar:

- Projekt som avser kommunstyrelsens ofördelade investeringsram ska godkännas av kommunstyrelsen.
- Verksamheterna/divisionerna får tilldelade investeringsramar i fullmäktiges budget i vissa fall. I dessa fall sker samråd med ansvarig nämnd innan medlen används. Vad gäller mindre investeringar av anskaffningskaraktär (under 1 miljon kronor) är det divisionschef som beslutar om hur medlen ska användas.
- Respektive investering avseende avgiftskollektivet ska godkännas av divisionschef efter samråd med utsedd nämnd (projekt över 10 miljoner kronor ska dock godkännas av kommunstyrelsen)
- Exploatering betraktas som en omsättningstillgång och ingår inte i investeringsramen. Investeringar i allmän platsmark inom exploateringsområden är med i investeringsramen och betraktas som en anläggningstillgång.

Verksamheternas behovsanalys

I befolkningsprognosen görs en bedömning av det framtida behovet av platser inom förskolan (antalet nya förskoleavdelningar), grundskolan (antalet nya grundskolor F-9) och äldreomsorgen (antalet nya särskilda boenden).

Utöver befolkningsprognosen för hela kommunen fram till år 2030 genomförs även en demografisk befolkningsprognos på skolområdesnivå. Analysen utgår från bostadsförsörjningsstrategin och visar hur många barn och elever som förväntas bo inom varje skolområde inom åldrarna 1-12 år. Den nuvarande bostadsförsörjningsstrategin antogs 2016 och sträcker sig fram till år 2021. Kommunen

arbetar för närvarande med att ta fram en ny bostadsförsörjningsstrategi. Skolområdesprognosen är indelad i åldersgrupperna 1-5 år (förskola), 6-9 år (lågstadie) och 10-12 år (mellanstadie). Det finns emellertid ingen skolområdesprognos för högstadiet. Utifrån prognosen görs en bedömning av antal barn 1-12 år som förväntas bo inom respektive skolområde fram till år 2030. Kommunen har inte genomfört motsvarande delområdesanalys för övriga relevanta åldersgrupper (e.g. invånare 80+ år per delområde).

Nyköpings kommun har för närvarande en lokalresursplan som avser perioden 2021-2030. Lokalresursplanen är framtagen i samarbete mellan de lokalnyttjande verksamheterna, samhällsbyggnad och kommunfastigheter. Varje division tar fram en behovsbeskrivning på tio års sikt och samplanering sker med kostnads- och rimlighetsbedömning. Lokalresursplanen syftar till att matcha utbud och efterfrågan gällande verksamhetslokaler, att säkerställa ändamålsenliga lokaler samt att förvalta och underhålla lokalerna på ett ekonomiskt fördelaktigt sätt.

Kommentarer

Nyköpings kommuns investeringsplan i *Budget 2021 och flerårsplan 2022-2023* sträcker sig fram till år 2023. Kommunen håller på att ta fram en ny investeringsprocess som bland annat kommer leda till att investeringsplanen sträcker sig fram till 2028. Med den nya processen så förtydligas riktlinjerna för när en investering ska tas upp i investeringsplanen (efter genomförd förstudie). Vi ser positivt på denna utveckling. Tydliga prioriteringar och bedömningar av genomförbarhet ser vi kommer kunna leda till en högre genomförandegrad av planerade investeringar. Detta ger även bättre planeringsförutsättningar gällande kommunens finansiella situation (se *Frågeställning 2*).

Vi kan däremot inte se en tydlig koppling mellan investeringsplanen och kommunens analyser av den demografiska utvecklingen. Detta beror främst på att nuvarande investeringsplan sträcker sig fram till år 2023, och fångar således inte upp framtida volymutveckling inom relevanta målgrupper fullt ut.

Det finns en befolkningsprognos med analys av platsbehov avseende förskolan och grundskolan (F-6) på skolområdesnivå, men inte gällande övrig kommunal verksamhet såsom högstadiet, gruppboende inom LSS och platser på särskilt boende. Kommunen analyserar för närvarande frekvens och servicegrad i den samlade befolkningsprognosen, men inte på delområdesnivå. Inom högstadiet ser vi ett behov av att analysera behovet på skolområdesnivå eftersom målgruppen förväntas öka fram till år 2030.

Personal- och kompetensförsörjningsperspektivet i den långsiktiga planeringen

- **Frågeställning 4:** Beaktar kommunen personal- och kompetensförsörjningsperspektivet i den långsiktiga planeringen?

De politiska målen och uppdragen

I *Budget 2021 och Flerårsplan 2022-2023* beskrivs Nyköpings kommuns målområden. Ett av kommunens mål är att vara en effektiv organisation, vilket enligt mål- och budgetdokumentet är nödvändigt för att kommunen ska klara av ökade leveranskrav och tillväxt samt kunna tillvarata digitaliseringens möjligheter. Vidare beskrivs att det därför krävs nya grepp och perspektiv på arbetets organisation och genomförande. För att klara utmaningarna beskrivs att det krävs rätt och breddad kompetens, strukturer och arbetsprocesser med tydliga besluts- och rapporteringsvägar samt ett ledarskap som skapar förutsättningar.

För att Nyköpings kommun ska uppnå målet om en effektiv organisation så har kommunstyrelsen i *Budget 2021 och Flerårsplan 2022-2023* fått ett uppdrag att utveckla förutsättningarna för att Nyköpings kommun ska fortsätta att vara en attraktiv arbetsgivare, vilket mäts genom hållbart medarbetarengagemang (HME). HR-chefen beskriver i intervju att det finns ett behov av och ambition om att stärka målsättningsarbetet med tydliga indikatorer och mätetal.

Nyköpings kommun har nyligen implementerat en ny organisation och struktur för HR-avdelningen. Den nya organisationen ämnar att tydliggöra bland annat hur kommunen arbetar med kompetensförsörjning samt arbeta i projektform med kompetensförsörjningsinsatser utifrån verksamheternas olika behov.

Personalpolicy

Personalpolicyn (antagen av fullmäktige 2012-12-11) är det samlade styrdokumentet för arbetsgivarfrågor i Nyköpings kommun. Det övergripande målet enligt policyn är att Nyköpings kommun ska stärka sin ställning som en attraktiv arbetsgivare. Med utgångspunkt i Nyköpings kommuns *Vision 2020* har fem områden formats kring kommunens arbete med personalen: 1) personalförsörjning, 2) arbetsplatsutveckling, 3) ledarskap och samverkan, 4) arbetsmiljö och hälsa, 5) jämställdhet och mångfald samt 6) lön och arbetsvillkor. Under respektive område finns ett tydligt mål samt uppföljningsindikatorer. Personalpolicyn ska aktualitetsprövas av kommunstyrelsen i samband med ny mandatperiod, vilket enligt uppgift i intervju inte har skett. Det framkommer i intervju att det finns behov av att revidera och uppdatera personalpolicyn, särskilt då den baseras på *Vision 2020*. Det lyfts dock i intervju att innehållet i personalpolicyn i flera delar fortfarande är aktuellt vad gäller mål och riktning.

Kompetensförsörjningsplan

Kompetensförsörjningsplanen för Nyköpings kommun (antagen av kommunstyrelsen år 2017) syftar till att visa hur kommunen ska arbeta för att tillförsäkra rätt kompetens. I planen beskrivs att kompetensförsörjningen är avgörande för att Nyköpings kommun ska kunna leverera tjänster och god service till medborgarna inom exempelvis skola,

vård och samhällsbyggande. Vidare beskrivs att kompetensförsörjningen är avgörande för att klara av kommunens samhällsuppdrag.

Precis som personalpolicyn ska kompetensförsörjningsplanen aktualitetsprövas av kommunstyrelsen i samband med ny mandatperiod. I intervju framkommer att kommunen inte har reviderat kompetensförsörjningsplanen ännu sedan den antogs för 4 år sedan. Det pågår dock enligt intervju ett arbete med att revidera planen vid tidpunkten för intervjun, vilket även står att läsa i *Årsredovisningen 2020*. En arbetsgrupp bestående av HR-avdelningen och centrala ledningslaget driver processen med syftet att kompetensförsörjningsarbetet ska vara integrerat i hela kommunen.

Kompetensförsörjning bedrivs i kompetensförsörjningsplanen utifrån ledorden; attrahera, rekrytera, utveckla, behålla och avveckla (den sk. ARUBA-modellen). Strategiska huvudområden har sedan identifierats för att nå ledorden med mål, åtgärder och aktiviteter. De strategiska huvudområdena är:

- employer branding
- rekrytering och goda avslut
- renodling av roller och karriärsteg
- successionsplanering och talangbank.

Kompetensförsörjningsplanen beskriver att kompetensförsörjningsarbetet ska ske genom samarbete mellan HR-avdelningen och verksamheterna. HR-avdelningen uppges i intervju arbeta med att stärka det taktiska och operativa strategiska arbetet kring kompetensförsörjning. I intervju framkommer att kompetensförsörjningsplanen inte har brutits ner på nämnds- och divisionsnivå och att det strategiska kompetensförsörjningsarbetet därmed riskerar att inte uppfattas vara eller är en integrerad del av verksamhetsutvecklingen. En viktig del i det pågående arbetet med revideringen av planen är att förankra och implementera den reviderade planen inom hela kommunorganisationen, enligt HR-chefen.

Kommunen upplever att flera yrken i dagsläget är svårrekryterade vilket visar på behovet av en långsiktig planering. Fokus i kompetensförsörjningsarbetet har tidigare varit på specifika bristyrken som finns närmast kärnverksamheten samt chefspositioner. Bristyrken identifieras även genom parametrarna:

- svårrekryterad yrkesgrupp enligt SKR
- riskerar kärnverksamhet
- påverkar kommunövergripande strategier
- märkbar påverkan på kostnader/inkomster
- går att lösa med konsultinsats.

Det tidigare fokuset på enbart vissa bristyrken ses över som en del av arbetet med revideringen av kompetensförsörjningsplanen.. Verksamhetschefer har upplevt att fler titlar än de definierade i kompetensförsörjningsplanen är bristyrken, vilket leder till cheferna bland annat inte förstår varför HR kan stödja i vissa rekryteringar men inte i andra. I intervju lyfts att det är viktigt med ett helhetsgrepp kring

kompetensförsörjningsfrågan och inte enbart på vissa bristyrken. Det är vid tidpunkten för denna förstudie inte helt fastställt hur arbetet med de identifierade bristyrkena ska ske framgent. Vi har inom ramen för förstudien tagit del av en reviderad sammanställning över de identifierade bristyrkena per april 2021.

I det strategiska kompetensförsörjningsarbetet har chefer beskrivits som ett bristyrke. I intervju lyfts vikten av strategiskt arbete kring chefsförsörjningen samt chefs- och ledarutveckling. Bland annat lyfts behov av initiativ exempelvis talangpooler, belöningsmekanismer och lön för att attrahera fler chefer, chefs- och ledarskapsprogram samt en tydlig struktur för successionsplanering för dagens chefer.

Kommentarer

Nyköpings kommun har en politiskt fastställd personalpolicy och kompetensförsörjningsplan. Såväl personalpolicyn som kompetensförsörjningsplanen ser vi som viktiga delar i ett ändamålsenligt, strategiskt kompetensförsörjningsarbete. Vi noterar dock att varken personalpolicy eller kompetensförsörjningsplan har reviderats eller aktualitetsprövas sedan de antogs år 2012 respektive år 2017. Enligt styrdokumenterna ska aktualitetsprövning eller revidering ske varje mandatperiod respektive var tredje år. Personalpolicyn utgår exempelvis från *Vision 2020*. Det pågår dock ett arbete med att revidera kompetensförsörjningsplanen vid tidpunkten för denna förstudie.

Vi noterar också att den kommunövergripande kompetensförsörjningsplanen inte har brutits ned och implementerats på nämnds- och divisionsnivå. Utifrån detta ser vi att det ett behov av att på ett tydligare sätt integrera det strategiska kompetensförsörjningsarbetet i den ordinarie verksamhetsutvecklingsprocessen och låta kompetensförsörjningsperspektivet genomsyra helheten. En ny organisation och struktur för HR-avdelningen har nyligen implementerats. Den nya organisationen ämnar att tydliggöra bland annat hur kommunen arbetar med kompetensförsörjning samt arbeta i projektform med kompetensförsörjningsinsatser utifrån verksamheternas olika behov. Ett utvecklingsområde som lyfts i intervjuer är att dels utveckla en strukturerad och systematisk uppföljning av det strategiska kompetensförsörjningsarbetet, dels att i än högre utsträckning integrera kompetensförsörjningsperspektivet och det ekonomiska perspektivet i den långsiktiga planeringen.

2021-06-16

Tobias Bjöörn

Uppdragsledare

Fredrik Birkeland

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Nyköping kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-01-07. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.