



Till: Kommunstyrelsen

För kännedom: Kommunfullmäktige

## Granskning av finansiell planering

Vi har granskat Järfälla kommunen långsiktiga finansiella planering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Befolkningen i Järfälla kommun har ökat och bedöms fortsätta öka och på grund av detta står kommunen i en situation med behov av stora investeringar i form av bostadsbyggande och andra större projekt. Med beaktande av denna utveckling drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att det är viktigt att granska hur Järfälla kommuns förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomi ser ut.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen till stor del bedriver ett ändamålsenligt arbete vad gäller långsiktig finansiell planering. Vi har dock noterat vissa förbättringsområden samt identifierat utmaningar som kommer att påverka förutsättningarna för en långsiktigt hållbar ekonomi.

Vid vår granskning framkommer att kommunen saknar en politiskt antagen vision vilket vi anser är en brist. En vision är ett dokument som vanligtvis stäcker sig på riktigt lång sikt men har genom sin karaktär ganska liten direkt påverkan på den finansiella planeringen. Däremot indirekt då den långsiktiga färdplanen för kommunkoncernen stakas ut via visionen vilket kan komma att påverka andra beslut inom organisationen. Vi konstaterar vidare genom vår granskning att kommunens finansiella planering i flera avseenden är mer långsiktig än vad lagstiftningen kräver. Dock konstaterar vi att Finanspolicy för Järfälla kommun hänvisar till den gamla kommunallagen vilket bör åtgärdas.

Vi anser vidare att det är bra att det finns en centralt framtagen befolkningsprognos, som bygger på antaganden om bostadsbyggande, och som ska användas för samtliga nämnders planeringsförutsättningar då det är viktigt att grundläggande antaganden ses som gemensamma. Vi ser också positivt på att en Långtidsprognos som sträcker sig till 2030 arbetats fram och används i arbetet med planeringsförutsättningarna. Vidare har vi konstaterat att omvärldsbevakningen innehåller nödvändiga delar för att upptäcka yttre faktorer som kan komma att påverka den långsiktiga ekonomiska planeringen men att omvärldsbevakningen varken till innehåll eller struktur är formaliserad i ett beslut varken på tjänstepersonsnivå eller som politiskt beslut vilket vi anser vara en brist.

Mot bakgrund av ovanstående vill vi lämna följande rekommendationer:

- arbeta fram och politiskt anta en vision som anger kommunens långsiktiga färdriktning.
- revidera Finanspolicy för Järfälla kommun.
- ser över möjligheten att utveckla Långtidsprognosen till att bli ett ännu bättre verktyg och att därigenom stärka arbetet med planeringsförutsättningarna.
- se över möjligheten att formalisera omvärldsbevakningen till innehåll och struktur för att säkerställa att omvärldsbevakningen inte är personberoende.



- se över möjligheten att utveckla och synliggöra känslighetsanalys av förutsättningar för föreslagen exploateringsbudget.

Vi önskar att nämnden inkommer med yttrande och redovisning av hur man avser att utveckla verksamheten mot bakgrund av vår granskning och rekommendationer. Yttrande önskas senast 15 oktober 2021.

Järfälla 2021-06-22

För revisorerna i Järfälla kommun

Allgun Wilhelmsson  
Ordförande

Anders Sörensen  
Vice ordförande

**Från:** [anders.sorensen@telia.com](mailto:anders.sorensen@telia.com)  
**Till:** [Kommunstyrelsen](#)  
**Kopia:** "[Allgun Wilhelmsson](#)"; "[Lind, Mikael](#)"  
**Ärende:** Revisionsrapport - Granskning av finansiell planering  
**Datum:** den 29 juni 2021 09:57:50

---

Hej

I egenskap av v ordf ger jag mitt godkännande av detta missiv.

Anders Sörensen



# Granskning av finansiell planering

Rapport

Järfälla kommun

KPMG AB

[Publish Date]

Antal sidor 32

Antal bilagor Skriv antalet bilagor.



## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Organisation	6
3.2	Styrdokument – Långsiktig finansiell planering	6
3.3	Styrdokument – Prognoser och övriga planer/riktlinjer	13
3.4	Omvärldsbevakning och budgetprocess	17
3.5	Exploatering och investeringar	18
3.6	Uppföljningsprocessen	21
3.7	Järfälla kommun i jämförelse med andra kommuner	21
3.8	Yttre förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomi	23
4	Slutsats och rekommendationer	27
A	Dokument	29
B	Järfällas organisation	30
C	Mål för nämndernas verksamhetsområden	31

## 1 Sammanfattning

Vi har av Järfälla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens långsiktiga finansiella planering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Det övergripande syftet med granskningen är granska Järfälla kommuns långsiktiga finansiella planering och med utgångspunkt i detta bedöma hur Järfälla kommuns förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi ser ut.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen till betydande del bedriver ett ändamålsenligt arbete vad gäller långsiktig finansiell planering. Vi har dock noterat vissa förbättringsområden samt identifierat utmaningar som kommer att påverka förutsättningarna för en långsiktigt hållbar ekonomi.

En vision är ett dokument som vanligtvis stäcker sig på riktigt lång sikt men har genom sin karaktär ganska liten direkt påverkan på den finansiella planeringen. Däremot indirekt då den långsiktiga färdplanen för kommunkoncernen stakas ut via visionen vilket kan komma att påverka andra beslut inom organisationen. Vi anser därför att det är en brist att Järfälla kommun saknar en politiskt antagen vision.

Granskning av *Budget 2021 och plan 2022-2023* visar att den innehåller resultat-, och balansbudget, driftbudget för nämnder samt exploaterings- och investeringsbudget båda för 2021 samt plan 2022-2024 med utblick 2024. Vi kan därmed konstatera att kommunens finansiella planering därmed i flera avseenden är mer långsiktig än vad lagstiftningen kräver. Kommunen har antagit en *Riktlinje för god ekonomisk hushållning* i enlighet med kommunallagen. Riktlinjen är kortfattad och generellt skriven vilket gör att den fortfarande är aktuell trots att det är sex år sedan den senast reviderades. 2015 fattades även beslut om *Finanspolicy för Järfälla kommun*. Det finns dock hänvisningar till kommunallagen (1991:900) vilket bör ersättas med hänvisningar till kommunallagen (2017:725).

Vi anser vidare att det är bra att det finns en centralt framtagen befolkningsprognos som ska användas för samtliga nämnders planeringsförutsättningar då det är viktigt att grundläggande antaganden ses som gemensamma. Att framtagen befolkningsprognos bygger på antaganden om bostadsbyggande anser vi också är bra då Järfälla kommuns befolkningsutveckling är högre än den för riket. Skatteunderlaget skulle annars underskattas.

Vi ser också positivt på att en Långtidsprognos som sträcker sig till 2030 arbetats fram och används i arbetet med planeringsförutsättningarna. Det råder dock stor osäkerhet i många av de ingående variablerna vilket gör att vi anser att Långtidsprognosen skulle kunna utvecklas till att möjliggöra förändringar av ingående variabler och därmed vara ett verktyg för en utvecklad känslighetsanalys. Vi tror att det skulle stärka arbetet med planeringsförutsättningarna.

Vidare har vi konstaterat att omvärldsbevakningen innehåller nödvändiga delar för att upptäcka yttre faktorer som kan komma att påverka den långsiktiga ekonomiska planeringen. Omvärldsbevakningen är dock varken till innehåll eller struktur formaliserad i ett beslut varken på tjänstepersonsnivå eller som politiskt beslut vilket vi anser vara en brist.



## Järfälla kommun

Granskning av finansiell planering

[Publish Date]

Vår bedömning är vidare att både exploateringsbudget 2021 samt investeringsbudget 2021 presenteras utförligt och med tydlig uppställning i budgetdokumenten. Exploateringsverksamheten bygger dock på flertalet osäkra antaganden där snabba förändringar kan ske till exempel på grund av förändrat marknadsläge, vilket också lyfts i budgetförutsättningarna för 2022. Vi anser därför att en utförligare känslighetsanalys av förutsättningar för föreslagen exploateringsbudget bör genomföras och synliggöras i arbetet med omvärldsanalys och framtagande av förutsättningar för kommande års budgetar.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- arbeta fram och politiskt anta en vision som anger kommunens långsiktiga färdriktning.
- *revidera Finanspolicy för Järfälla kommun.*
- ser över möjligheten att utveckla *Långtidsprognosen* till att bli ett ännu bättre verktyg och att därigenom stärka arbetet med planeringsförutsättningarna.
- se över möjligheten att formalisera omvärldsbevakningen till innehåll och struktur för att säkerställa att omvärldsbevakningen inte är personberoende.
- se över möjligheten att utveckla och synliggöra känslighetsanalys av förutsättningar för föreslagen exploateringsbudget.

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Järfälla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring kommunens långsiktiga finansiella planering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Det råder sedan flera år tillbaka högkonjunktur i svensk ekonomi. De offentliga finanserna har präglats av god tillväxt vilket inte gått obemärkt förbi i sammanställningar av kommunernas resultaträkningar. Bland annat har en hög skatteunderlagsutveckling de senaste åren bidragit till utfallet. SKRs<sup>1</sup> bedömning är dock att Sverige går in i en mild lågkonjunktur under 2020 och att den kommer att fortsätta under 2021.

Samtidigt står kommunerna inför stora demografiska utmaningar de kommande åren. Befolkningstillväxten förväntas fortsatt öka i en förhållandevis hög takt. Befolkningen förväntas dock inte vara jämnt fördelad för olika befolkningsgrupper. Det är främst bland äldre, men också bland yngre, som utvecklingen är som högst. Detta medför att demografin kommer ställa höga krav på kommunernas finanser framöver. I juni 2019 presenterade finansdepartementet en analys som visade att med oförändrat välfärdsåtagande skulle gapet mellan intäkter och kostnader öka till 90 miljarder kronor år 2026. Denna utveckling kommer ställa stora krav på kommunerna att tillhandahålla kostnadseffektiva verksamheter framöver. Med dessa generella bakgrundsfaktorer i beaktande står Järfälla kommun i en situation med behov av stora investeringar i form av bostadsbyggande och andra större projekt.

Med beaktande av denna utveckling drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att det är viktigt att granska hur Järfälla kommuns förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomi ser ut.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen är granska Järfälla kommuns långsiktiga finansiella planering och med utgångspunkt i detta bedöma hur Järfälla kommuns förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi ser ut. I granskningen ingår att identifiera finansiella styrkor och risker och samt andra utmaningar.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Hur styrs och leds arbetet med uppföljning av ekonomin och vid upprättande av prognoser?
- Vilka aktörer deltar i processen och hur kommuniceras prognoserna?
- Vilka långtidsprognoser finns över kommunens ekonomi och är dessa förankrade på ett ändamålsenligt sätt hos de förtroendevalda?
- Finns riktlinjer för god ekonomisk hushållning och bedöms dessa som ändamålsenliga?
- Har kommunen antagit strategidokument eller annat dokument som reglerar långsiktig finansiell planering och täcker dessa upp väsentliga områden?

---

<sup>1</sup> Sveriges kommuner och regioner, Ekonomirapporten oktober 2019.



- Finns en tillräcklig omvärldsbevakning för att upptäcka yttre faktorer som påverkar den långsiktiga ekonomiska planeringen?
- Tar budgetprocessen hänsyn till långsiktiga volymförändringar och investeringsbehov?

I granskningen genomförs även en jämförelse av relevanta nyckeltal med jämförbara kommuner.

Granskningen avgränsas i första hand kommunstyrelsen som övergripande ansvarig för kommunens ekonomi.

Granskningen avser kommunstyrelsen.

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Gällande lagar och rekommendationer avseende
- Tillämpbara interna regelverk och policys

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av relevanta styrdokument enligt bilaga A.
- Intervjuer med ekonomidirektör samt finans- och redovisningschef.

Rapporten är faktakontrollerad av ekonomidirektör samt finans- och redovisningschef.

## 3 Resultat av granskningen

För att kunna avgöra hur Järfälla kommuns förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi ser ut finns ett antal faktorer att ta hänsyn till. Först och främst spelar den samhällsekonomiska utvecklingen roll då den i hög grad påverkar kommunens intäkter som till största delen består av skatteintäkter och statsbidrag. Därutöver spelar kommunens befolkningsutveckling stor roll. Den enklaste kommunen att driva är den där befolkningsutvecklingen är stabil och där ålderskullarna är ungefär lika stora mellan åren, men verkligheten är ofta en annan. Hur åldersstrukturen ser ut och hur den förväntas förändras påverkar efterfrågan på kommunens tjänster ser olika ut för olika åldersgrupper vilket måste tas i beaktande.

Rapporten inleder med att redogöra för de inre förutsättningarna det vill säga kommunens organisation och de styrande dokument som Järfälla har att arbeta efter gällande långsiktig finansiell planering.

## 3.1 Organisation

Kommunens organisation består förutom av kommunstyrelsen av 8 nämnder, se bilaga B, som är den politiska ledningen för respektive verksamhetsområde. Till sin hjälp har kommunstyrelsen och nämnderna tillsammans sex förvaltningar, se bilaga B. Det övergripande ansvaret ligger hos kommundirektören som också är chef för kommunstyrelseförvaltningen. Varje förvaltning leds av en förvaltningsdirektör.

Kommunledningsgruppen ska svara för samordning och prioritering av kommundemensamma frågor så att kommunen utvecklas i positiv riktning och uppnår sina mål. Vidare ska gruppen stödja kommundirektören och gruppens medlemmar i sina respektive uppdrag. Gruppens huvuduppgifter är att samordna, prioritera och stödja. Kommunledningsgruppen består förutom av kommundirektören av ekonomidirektör, kommunikationschef, barn- och ungdomsdirektör, utbildnings- och marknadsdirektör, kultur- och fritidsdirektör, bygg- och miljödirektör, socialdirektör, personaldirektör, samhällbyggnadsdirektör samt kommunstrateg.

## 3.2 Styrdokument – Långsiktig finansiell planering

### 3.2.1 Vision och styrmodell

I Järfälla kommun finns inte en politiskt antagen vision. Däremot finns en som är fastställd på tjänstemannanivå som lyder *Järfälla – för alla framåt*. Företrädare för verksamheten anser att kommunen tidigare hade en ganska omfattande och ambitiös målstruktur med många mål. Det uppfattades som ganska besvärligt att arbeta med vilket resulterade i att antalet mål reducerades. Det pågår dock enligt företrädare för verksamheten en kartläggning av mål och målarbete med syfte att visualisera styrmodell inklusive grunduppdraget. Syftet är att strukturen för målarbetet ska färdigställas för att vid ny mandatperiod arbeta vidare med målen.

### 3.2.2 Portal- och inriktningsmål för mandatperioden<sup>2</sup>

De styrande partierna, Alliansen, har tagit fram gemensamma portal- och inriktningsmål samt mål för styrelse och nämnderna. Målen är satta för att vägleda organisationen i sitt arbete med att uppnå de politiska ambitionerna. Kommunstyrelsens mål framgår nedan medan övriga nämnders mål redovisas bilaga C.

#### Portalmål

Järfälla ska vara en trygg och attraktiv inflyttningkommun som kännetecknas av ekonomisk tillväxt, god välfärd och hållbar utveckling.

#### Inriktningsmål

##### *Tryggare Järfälla*

Ett tryggt Järfälla är ett attraktivt Järfälla. Alla människor ska kunna känna sig trygga när de rör sig i Järfälla, oavsett plats och tid på dygnet.

---

<sup>2</sup> Mål och budget 2019-2021

#### *God välfärd*

Järfällaborna ska få ut bästa möjliga välfärdstjänster för sina skattepengar. Kommunalt finansierade verksamheter ska bedrivas effektivt, med ständigt förbättrade resultat och hög brukarupplevd kvalitet avseende såväl verksamhetens innehåll som personalens bemötande.

#### *Hållbar utveckling*

Det sociala utanförskapet ska brytas. De som av olika anledningar har hamnat utanför ska alltid erbjudas en väg in/tillbaka. Genom miljö- och hållbarhetsarbete tar vi vara på värden som gör Järfälla attraktivt

#### *Mål för kommunstyrelsens verksamhetsområden*

- \*Järfällabornas trygghet ska öka.
- \*Arbetslösheten ska minska.
- \*Integrationen ska stärkas och segregationen minskas.
- \*Verksamhetsutveckling ska drivas med hjälp av innovationer.
- \*Kommunen ska byggas ut på ett ekonomiskt, socialt och klimatmässigt hållbart sätt.
- \*Ekonomi ska vara i balans, på kort och på lång sikt.
- \*Kompetensförsörjningen ska stärkas.

### **3.2.3 Alliansens Budget 2021 med plan 2022-2023**

Enligt Alliansens budget för 2021 ökas nämndernas driftbudgetramar med 214,6 mnkr jämfört med 2020 vilket motsvarar 4,9 %. Budgettillskott på 144,1 mnkr tillskjuts för fler barn och elever inom barn- och ungdomsnämnden och elever inom kompetensnämnden samt omsorger inom socialnämnden och äldrenämnden vilket motsvarar 3,3 %. Därutöver ökas enligt budgetdokumentet lokalkostnaderna inom barn- och ungdomsnämnden och kultur-, demokrati- och fritidsnämnden med sammanlagt 34,4 mnkr, 0,8 %. För övriga förändringar avsätts 36,1 mnkr. De största förändringarna är för jobsatsningar för integration och höjd elevpeng inom grundskolan. I förändringen ingår också att alla nämnderna utom familjerättsnämnden och miljö- och bygglovsnämnden ålagts att genomföra förvaltningseffektiviseringar. Budgetdokumentet innehåller även budgettillskott avseende avskrivningar på 30 mnkr årligen medan internräntan föreslås vara oförändrad. Resultat 2020 samt budget 2021 och plan 2022-2023 redovisas i nedanstående tabell.

### Resultaträkning

	Bokslut 2020	Budget 2021	Budget 2022	Budget 2023
Verksamhetens intäkter		3 450	3 723	3 472
Verksamhetens kostnader		-6 706	-6 908	-7 130
Avskrivningar		-320	-350	-380
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>	<b>-4 432</b>	<b>-3 576</b>	<b>-3 535</b>	<b>-4 038</b>
Skatteintäkter		3 689	3 871	4 051
Gen. Statsbidrag och utjämning		939	1 033	1 057
<b>Verksamhetens resultat</b>	<b>4 553</b>	<b>1 053</b>	<b>1 369</b>	<b>1 069</b>
Finansiella intäkter		21	23	24
Finansiella kostnader	-19	-47	-47	-54
<b>Årets resultat</b>	<b>101</b>	<b>1 028</b>	<b>1 345</b>	<b>1 039</b>
varav exploateringsnetto		1 017	1 245	936
<b>Årets resultat exkl exploateringsnetto</b>		<b>10</b>	<b>100</b>	<b>103</b>
Resultat i % av skatter och utjämning	2,2	0,2	2,0	2,0

Budgetdokumentet innehåller ett avsnitt gällande ekonomiska förutsättningar vilket inkluderar den samhällsekonomiska utvecklingen. Skattesatsen fastställs till 19,15 vilket är oförändrat jämfört med tidigare år. Budgetdokumentet innehåller vidare redogörelse för bland annat skatteunderlagets utveckling, demografiska förändringar samt en Ekonomisk Framblick där utmaningar och möjligheter för Järfälla kommun diskuteras. Enligt budgetdokumentet antogs nedanstående befolkningsprognos:

Antal personer	2019	2020	2021	2022	2023
Totalt	79 990	81 581	83 937	86 342	88 979
Förändring	1 510	1591	2 356	2 405	2 637

I dokumentet finns även en sammanställning kallad Känslighet- och riskanalys där effekterna av förändringar hos viktiga parametrar framgår, se nedanstående tabell.

#### Känslighet- och riskanalys

	<b>Förändring</b>	<b>mnr</b>
Pris- och löneökning	1%	60
Varav löner och sociala avgifter egen personal	1%	25
Kapitalkostnader år 1 på investeringsutgifter om 100 mnr (interränta, avskrivningar)		6
Skatteintäkter och utjämning pga befolkningsförändring	100 pers	11
Förändrad utdebitering	10 öre	19
Ränteförändring på kommunens hela låneskuld (prognos 2020)	1 %-enhet	39
1% ränta vid ökad upplåning om 100 mnr		1

Förutom driftsbudget innehåller dokumentet exploateringsbudget samt investeringsbudget 2021 och plan 2022-2024 med utblick till 2030 vilket redogörs för mer i detalj i avsnitt 3.5.

Enligt dokumentet uppgår budget för låneskulden per december 2021 till 4 400 mnr vilket är beräknat med utgångspunkt i de budgeterade resultat och balansräkningarna samt kassaflödesanalysen. Det framgår att resultatet från den löpande verksamheten, exploateringsresultatet, investeringsvolymen samt betalningsplanen enligt Stockholmsöverenskommelsen gällande tunnelbaneutbyggnaden är viktiga faktorer. Budgeten visar enligt dokumentet att nyupplåning behöver ske under 2021 med 500 mnr, under förutsättning att de budgeterade exploateringsintäkterna (markintäkterna) och investeringsvolymen blir verklighet. Enligt dokumentet framgår att viss marginal fordras för osäkra faktorer såsom vissa exploateringsintäkter och för när i tiden in- och utbetalningar görs. Den största delen av exploateringsintäkterna kommer att inbetalas under andra halvåret 2021. Bedömningen enligt dokumentet är att nuvarande låneram på 4 000 mnr behöver höjas till 4 600 mnr.

Avslutningsvis finns ett avsnitt om soliditet vilket är ett mått på betalningsförmåga på lång sikt. Den budgeterade soliditeten per 31 december 2021 uppgår till 30,7 procent vilket är en förbättring med tidigare år. Förbättringen beror enligt dokumentet främst på att eget kapital ökar kraftigt som en effekt av årets resultat inklusive exploateringsverksamheten.

### 3.2.4 Riktlinjer för god ekonomisk hushållning samt hantering av resultatutjämningsreserv<sup>3</sup>

Enligt riktlinjen ska Järfälla vara en kommun med en långsiktig hållbar ekonomi. Vidare ska årets resultat vara positivt och nivån fastställs i samband med beslut om budget.

<sup>3</sup> Dnr Kst 2014/286 Reviderad 2015-04-13

Utgångspunkten bör enligt riktlinjen vara att årets resultat ska vara minst en (1) procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning samt sträva mot att resultatet ska överstiga två (2) procent. Vidare bör enligt riktlinjen ett resultatregleringsanslag på minst 0,5 procent av budgetomslutningen budgeteras för att hantera verksamheternas hantering av eget kapital samt ökade volymer jämfört budget.

Investeringsbudgeten bör enligt riktlinjen anpassas till utrymmet för egenfinansiering och upplåning. Kommunens ersättningsinvesteringar ska finansieras med egna medel och endast nyinvesteringar får finansieras med lån.

Om årets resultat relativt balanskravet, justerat för resultatstörande poster överstiger 1 procent av summan av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning får enligt riktlinjen avsättning göras till en resultatutjämningsreserv (RUR) som enligt riktlinjen endast får uppgå till 10 procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning. Riktlinjen stipulerar att medel ur RUR får användas de år prognosen av det underliggande skatteunderlaget understiger den genomsnittliga utvecklingen de senaste tio åren i riket för att täcka ett negativt balanskravsresultat.

### **3.2.5 Finanspolicy för Järfälla kommun<sup>4</sup>**

Syftet med finanspolicyn är att ge Järfälla kommun och koncernen ett regelverk som säkerställer att man genom att följa detsamma kommer att uppfylla Kommunallagens krav som enligt policyn återfinns i 8 kap. 2:a och 3:e paragraferna avseende medelsförvaltningen i kommunen. Policyn ska även vara en vägledning i det dagliga arbetet för de som arbetar i finansförvaltningen.

Enligt finanspolicyn ansvarar kommunfullmäktige för att finansförvaltningen sker i överensstämmelse med kommunallagen 8 kap 2-3§§. Kommunfullmäktige ansvarar också för att finanspolicyn fastställs och beslutar om upplåning för kommunen vilket fastställs i samband med budgeten då beslut om vilken ram som ska gälla för kommunen långfristiga upplåning. Kommunstyrelsen ansvarar för finansförvaltningen och verkställer kommunfullmäktiges beslut. Kommunens upplåning beslutas enligt kommunstyrelsens delegationsordning. Kommunstyrelseförvaltningen ansvarar enligt finanspolicyn för genomförande av finansförvaltningen på det sätt och inom de ramar som kommunstyrelsen beslutar och som finanspolicy stadgar. Kommunstyrelseförvaltningen ansvarar också för att aktualisera behovet av att uppdatera finanspolicyn och fortlöpande följa och rapportera resultatet av den finansiella verksamheten innefattande förvaltning av medel på kort och lång sikt samt upplåning och skuldförvaltning.

Vidare stipulerar finanspolicyn att kommunkoncernens genomsnittliga betalningsberedskap ska uppgå till minst 200 miljoner kronor vilket kan uppnås genom tillgång till egna likvida medel samt avtalad checkräkningskredit.

Järfälla kommun är enligt finanspolicyn en nettolåntagare vilket innebär att överskottslikviditet främst ska användas för att amortera på den utestående låneskulden

---

<sup>4</sup> Beslutad i KF 2015-12-07 §170

och placeringar med löptid på över ett år är enligt finanspolicyn inte tillåtna. Utlåning får också ske till kommunens helägda bolag. Denna ska ske på marknadsmässiga villkor. Enligt finanspolicyn beslutade kommunfullmäktige i september 2015 att succesivt avveckla sin långsiktiga kapitalförvaltning och beslutet motiverades med att kommunen i möjligaste mån vill begränsa den långfristiga upplåning som är kopplad till kommunens starka expansion och höga investeringstakt. Beslutet innebar att kapitalförvaltningens räntebärande del, inklusive hedgefonden, avvecklas under 2015 och att aktiedelen avvecklas under 2016 och 2017.

Enligt finanspolicyn ska rapport över finansförvaltningen lämnas vid delårsrapport och vid bokslut och om så erfordras däremellan. Uppföljning av finanspolicyn ska ske löpande vid varje transaktion och avvikelser mot policyn ska meddelas kommunstyrelsen tillsammans med förslag på åtgärder.

### 3.2.6 Regler för ekonomistyrning<sup>5</sup>

Kommunfullmäktige beslutade 2019-05-20 om nya regler för ekonomistyrning där en del av regelverket avser investeringar och hyres-/leasingåtaganden. Reglerna gäller från 1 januari 2020 och är kompletterade med tillämpningsanvisningar.

Syftet med att förändra och tydliggöra ekonomistyrreglerna var att säkerställa en ekonomi i balans med tydliga regler. Vad gäller investeringsstyrning som ingår som en del i ekonomistyrreglerna, ska förändringen ge bättre beslutsunderlag genom att bl. a. klargöra kraven på information vid varje beslutstillfälle, bättre konsekvensbedömningar av olika alternativa förslag samt en transparens i beslutsunderlag. Vidare syftar reglerna enligt styrdokumentet till förbättrade och tydligare beslutsunderlag för att säkerställa en långsiktig finansiell planering.

Styrreglerna omfattar *Mål och uppdrag*, *Ekonomi* samt *Tillfällen för uppföljning och rapportering*. Enligt styrreglerna ansvarar till exempel nämnden för att kommunfullmäktige beslutade nämndmål uppnås och att uppdrag genomförs inom ramen för anvisad budget. Inom *Mål och uppdrag* stipuleras bland annat "att nämnden för att portalmål, inriktningsmål samt nämndmål, uppdrag och ekonomiska resurser är kända för verksamhetsansvariga" samt att nämnden "ansvarar för att uppdrag i Mål och budget avrapporteras inom den tidsram som angivits". Vidare inom *Ekonomi* stipuleras bland annat att nämnden har rätt att omdisponera medel från en verksamhet till en annan under förutsättning att verksamheten kan genomföras på det sätt kommunfullmäktige avsett i budget. Vidare får nämnden använda volymöverskott för att balansera underskott som inte kunde förutses i budget inom andra verksamheter dock får volymöverskott inte användas till nya eller utökade verksamheter. Därutöver stipulerar ekonomistyrreglerna att nämnden vid befarad negativ budgetavvikelse ansvarar för att åtgärder vidtas både på kort och lång sikt. Vid respektive budgetuppföljning ska nämnden redogöra för dessa avvikelser och åtgärder.

Gällande *Tillfällen för uppföljning och rapportering* stipuleras att delårsrapporter ska upprättas per april och augusti månad och att dessa ska delges kommunfullmäktige. Vidare ska månadsrapporter lämnas till kommunstyrelsen per februari, september och

<sup>5</sup> Regler för ekonomistyrning i Järfälla kommun, KF 2019-05-20 att gälla från och med 2020-01-01

oktober. Månadsrapporter för övriga månader inhämtas av kommunstyrelseförvaltningen från respektive förvaltning per mars och maj och redovisas till kommundirektören, se vidare avsnitt 3.8 Uppföljningsprocessen.

Ekonomistyrreglerna innehåller därefter en särskild beslutsordning för investeringar och hyres-/leasingåtagande. Enligt denna ska styrning för god ekonomisk hushållning ske avseende alla ekonomiska konsekvenser. Det gäller både investeringar, driftskostnader och engångskostnader (t.ex. utrangering och sanering) kopplade till beslutade investeringar, kostnader för inhyrningar-/leasingåtaganden, kostnader för förstudier och utredningar i planeringsfasen samt exploateringar. Styrning för god ekonomisk hushållning ska även ske för det enskilda projektet som kan sträcka sig över många år. Det enskilda projektet måste enligt ekonomistyrreglerna styras, redovisas och följas upp mot en totalbudget, d.v.s. investeringsmedel för alla år som projektet pågår. Därutöver ska, enligt ekonomistyrreglerna, kontroll finnas över samtliga projekt i kommunen och konsekvenser för kommunens ekonomi som helhet. Ekonomistyrreglerna redogör även för hur prioritering mellan olika investeringar och/eller inhyrning/leasingåtaganden sker.

### **3.2.7 Lokalförsörjningsplan 2021-2025 med utblick mot 2030<sup>6</sup>**

Lokalförsörjningsplanen innehåller inledningsvis en analys av befolkningens behov av kommunala tjänster fördelat på åldersgrupper då det i vissa åldersgrupper finns större behov än i andra åldersgrupper. Det gäller framförallt barn och äldre. Därefter fastställs verksamhetsbehovet kopplat till befolkningsförändringen. Lokalförsörjningsplanen innehåller därefter en genomgång av kommunens fastighets- och lokalbestånd. Detta resulterar i förslag på investeringar i lokaler för att möta identifierade behov. Till exempel planeras följande förskolor enligt lokalförsörjningsplanen för att möta kommande behov:

2022: Barkarbystaden III, kv. 17, 108 platser  
2022: Ålstaskolan, Barkarbystaden, 240 platser  
2023: Barkarbystaden III, kv. 15, 120 platser  
2024: Veddesta IV, kv. 45, 120 platser

Motsvarande presenteras för verksamheterna grundskola, gymnasium, särskilt boende, boende för LSS och SoL, Kultur och fritid samt för administrativa lokaler. Enligt dokumentet ska Lokalförsörjningsplanen utgöra ett planeringsunderlag och ska inte ses som statisk.

### **3.2.8 Bedömning - Styrande dokument - Finansiell planering**

De strategiska dokumenten beskrivna ovan innehåller samtlig vissa inslag som är direkt kopplade till en långsiktig finansiell planering. En vision är dokument som stäcker sig på riktigt lång sikt men har genom sin karaktär ganska liten direkt påverkan på den finansiella planeringen. Däremot indirekt då den långsiktiga färdplanen för kommunkoncernen stakas ut via visionen vilket kan komma att påverka andra beslut inom organisationen. Vi anser därför att det är en brist att Järfälla kommun saknar politiskt antagen vision. Vi rekommenderar att detta arbetas fram och att den antas

---

<sup>6</sup> Lokalförsörjningsplan 2021-2025 med utblick mot 2030, daterad 2020-10-30.



politiskt. Visionen och hur den är formulerad kan påverka arbetet med den långsiktiga finansiella planeringen.

Granskning av *Budget 2021 och plan 2022-2023* visar att den innehåller resultat-, och balansbudget, driftbudget för nämnder samt exploaterings- och investeringsbudget båda för 2021 samt plan 2022-2024 med utblick 2024. Kommunens finansiella planering är därmed i flera avseenden mer långsiktig än vad lagstiftningen kräver.

Järfälla kommun har 2015 fattat beslut om *Riktlinje för god ekonomisk hushållning*. Riktlinjen är generellt skriven vilket gör att den fortfarande är aktuell trots att det är sex år sedan den senast reviderades. 2015 fattades även beslut om *Finanspolicy för Järfälla kommun*. Vi rekommenderar att finanspolicyn omgående revideras då det finns hänvisningar till kommunallagen (1991:900) vilket bör ersättas med hänvisningar till kommunallagen (2017:725).

Styrdokumentet är politiskt förankrade då samtliga, med undantag av en *vision*, är antagna av kommunfullmäktige i Järfälla kommun.

### 3.3 Styrdokument – Prognoser och övriga planer/riktlinjer

#### 3.3.1 Tillämpningsanvisningar till ekonomistyrregler<sup>7</sup>

Syftet med att förändra och tydliggöra investeringsstyrningen var att ge bättre beslutsunderlag genom att bl.a. klargöra kraven på information vid varje beslutstillfälle, bättre konsekvensbedömningar av olika alternativa förslag samt en transparens i beslutsunderlag. Syftet med tillämpningsanvisningarna var att förtydliga hur ekonomistyrreglerna ska användas i praktiken. Tillämpningsanvisningen innehåller i tidigt skede definitioner av ekonomiska begrepp samt redogör detaljerat för vilket innehåll som ska finnas som beslutsunderlag gällande olika beslutspunkter. Det omfattar allt från syfte, behov som ska fyllas, verksamhetskonsekvenser, konsekvenser för medborgare, på kort och lång sikt omvärldsanalys, alternativa lösningar med konsekvenser, riskanalys, intressentanalys, ekonomiska konsekvenser med mera. Innehållet beror på vilket investering eller hyres-/leasingåtagande som avses. Därefter följer avsnitt om hur vissa kostnader som till exempel saneringar, utranteringar och rivningskostnader ska hanteras. Tillämpningsanvisningarna avslutas med att ett antal exempel på tillämpning av ekonomistyrreglerna för att tydliggöra och underlätta framtagandet av beslutsunderlag, beskrivning av ansvarsfördelning mellan olika roller i faserna med mera.

---

<sup>7</sup> Tillämpningsanvisningar för till ekonomistyrregler för investeringar och hyres-/leasingåtaganden, beslutad av kommundirektören 2020-06-10.

### 3.3.2 Befolkningsprognos

Järfälla kommun har med hjälp av Statisticon<sup>8</sup> tagit fram en befolkningsprognos som sträcker sig till och med 2035. Befolkningsprognosen uppdateras årligen genom att två personer inom samhällsbyggnadsavdelningen förbereder uppgifterna om bostadsbyggande enligt planer. Därefter överlämnas materialet enligt företrädare för verksamheten till projektledarna inom samma organisation för att justeras utifrån senaste läget i projekten. När detta är klart är det samhällsbyggnadsdirektören som slutligen gör en bedömning och godkänner uppgifter om kommande bostadsbyggande i materialet till Statisticon som därefter beräknar prognosen.

Den prognosmodell som används bygger på en så kallad kohort-komponentmetod vilket enkelt förklarar innebär att kommuninvånarnas ålder för varje år ökas med 1 med ett under prognosperioden, lägger till antalet födda och inflyttade och drar bort antalet avlidna och utflyttade. Detta görs för både män och kvinnor uppdelat på samtliga åldrar mellan 0–100 år. Komponenterna födda, döda, in- och utflyttade är osäkra och skattas via statistiska metoder. Befolkningsprognosen är byggbaserad vilket innebär att hänsyn tas till hur bostadsbyggandet prognostiseras för Järfälla kommun. Enligt företrädare för verksamheten är det denna centralt framtagna befolkningsprognos som används i planeringsförutsättningarna både för förvaltningarna och gällande investeringarna. Totalt antas antalet bostäder öka med 18 957 för perioden 2021–2035, se nedanstående tabell. Enligt företrädare för verksamheten är dock osäkerheten stor då det byggs mycket och lätt kan bli förskjutningar som påverkar befolkningstillväxten på kort sikt och därmed stämmer inte alltid befolkningsprognosen.

#### Folkmängd och förändringskomponenter i Järfälla kommun

	1980	1990	2000	2020	2021	2035
Födda	697	808	637	919	978	1 609
Döda	227	309	410	623	570	704
Födelseöverskott	470	499	227	296	407	904
Inflyttade	3 971	2 867	3 518	8 212	7 918	11 750
Utflyttade	3 565	3 401	3 461	7 275	6 983	10 395
Flyttnetto	406	-534	57	937	936	1 355
Folkökning	876	-35	284	1 233	1 343	2 260
<b>Folkmängd</b>	<b>53 321</b>	<b>56 359</b>	<b>60 471</b>	<b>81 274</b>	<b>82 617</b>	<b>120 819</b>

<sup>8</sup> Statisticon AB, Statistics and Research

### 3.3.3 Pensionsprognos

Pensionerna redovisas i kommunen enligt blandmodellen vilket innebär att pensioner inklusive löneskatt intjänade till och med 31 december 1997 finns som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen. Utbetalning av pensionsförmåner intjänade till dessa datum redovisas som en kostnad i resultaträkningen. Pensionsförmåner intjänade från och med 1998 redovisas som en kostnad i resultaträkningen och som en avsättning i balansräkningen.

Kommunen har tagit fram en långtidsprognos gällande pensioner för perioden 2017 till och med 2057. KPA genomför på uppdrag av Järfälla kommun även beräkning av pensionsskuld och pensionskostnader för pensioner inför delårsbokslut samt till årsbokslut och dessa beräkningar innehåller prognoser till och med 2024-12-31.

### 3.3.4 Skatteunderlagsprognos

Järfälla kommun använder sig av Sveriges Kommuner och Regioners (SKR:s) skatteunderlagsprognos för att prognostisera intäkterna, se nedan. För utvecklingen av skatteunderlaget används enligt företrädare för verksamheten SKR:s prognos medan egna antaganden om befolkningsutvecklingen görs. Befolkningen antas öka med i genomsnitt 3,1 procent årligen under perioden fram till och med 2030. Skatteunderlaget för Järfälla kommun ökar enligt prognosen nedan med i genomsnitt 5,4 procent åren 2021–2028. SKR publicerar skatteunderlag vid fem tillfällen per år varvid prognosen kan förändras på grund av ändrade förutsättningar. Skatteprognosen antar oförändrad skattesats. En ökning av skatten med 10 öre skulle öka intäkterna med drygt 11 mnkr årligen. Slutavräkningar som kommer att påverka kommunens totala intäkter tillkommer för respektive år så snart dessa är framräknade.

#### Skatteprognos från SKRs modell enligt cirkulär 21:20, april 2021.

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	tkr	tkr	tkr	tkr	tkr	tkr	tkr	tkr
Skatteintäkter	<u>3 721 428</u>	3 963 696	4 136 509	4 303 750	4 580 645	4 885 602	5 206 720	5 556 478
Inkomstutjämning	<u>444 958</u>	451 262	558 086	681 064	727 435	779 118	814 575	847 912
Kostnadsutjämning	<u>145 537</u>	157 316	222 184	213 844	196 883	198 301	162 021	167 839
Regleringspost	<u>240 921</u>	192 271	135 531	118 168	96 437	73 012	47 908	18 215
Strukturbidrag	<u>0</u>	0	0	0	0	0	0	0
Införandebidrag	<u>0</u>	0	0	0	0	0	0	0
LSS-utjämning	<u>-17 425</u>	-17 701	-18 319	-18 977	-19 638	-20 347	-20 992	-21 664
<b>Summa intäkter</b>	<b><u>4 535 419</u></b>	<b>4 746 844</b>	<b>5 033 992</b>	<b>5 297 849</b>	<b>5 581 763</b>	<b>5 915 686</b>	<b>6 210 232</b>	<b>6 568 780</b>

### 3.3.5 Långtidsprognos<sup>9</sup>

Verksamheten arbetar årligen fram det som kallas Långtidsprognos vilken är upprättad som en kassaflödesrapport med *Löpande verksamhet*, *Investeringsverksamhet*, *Finansieringsverksamhet*, samt *Årets kassaflöde*. Den grundar sig på SKRs skatteprognos från april 2021 och antar preliminär prognos per april för exploateringsnetto medan budget gällande investeringar antas kommunfullmäktiges beslutade budget för 2021. Prognosen sträcker sig till och med 2030. Långtidsprognosen används internt som underlag i budgetarbetet och har inte varit föremål för politiskt beslut.

### 3.3.6 Risk- och sårbarhetsanalys kopplad till kommunens låneskuld<sup>10</sup>

Kommunens låneskuld uppgick 2019 till 2 930 mnkr. I samband med att taket för låneskulden höjdes till 3 500 mnkr i maj 2019 med anledning av senarelagda markintäkter, fick kommundirektören i uppdrag att ta fram en risk- och sårbarhetsanalys kopplad till kommunens låneskuld. Analysen visade att risken för högre räntekostnader i kommunens resultaträkning under de närmaste åren är begränsad, åtminstone om räntemarknaden har en någorlunda korrekt bild av framtiden. Snarare kommer räntekostnaderna för befintlig låneskuld att minska fram till och med 2022. Detta beror på att marknadsräntorna sjunkit och på att Kommuninvests marginaler vid offertgivning minskat. Bedömningen på längre sikt är osäker.

### 3.3.7 Bedömning – Prognoser och övriga planer/riktlinjer

Att framtagen befolkningsprognos bygger på antaganden om bostadsbyggande anser vi är bra då Järfälla kommuns befolkningsutveckling är högre än den för riket. Skatteunderlaget skulle annars underskattas. Befolkningsprognosen sträcker sig till 2035 vilket vi anser är bra eftersom till exempel behov av till exempel verksamhetslokaler bör planeras långsiktigt. Vi anser också att det är bra att det finns en centralt framtagen befolkningsprognos som ska användas för samtliga nämnders planeringsförutsättningar då det är viktigt att grundläggande antaganden ses som gemensamma.

Vi anser att det är bra att SKRs skatteunderlag används och att egna antagande gällande befolkningsutvecklingen görs då skatteunderlagets utveckling annars skulle underskattas.

Vi ser också positivt på att en Långtidsprognos som sträcker sig till 2030 arbetas fram och används i arbetet med planeringsförutsättningarna. Det råder dock stor osäkerhet i många av de ingående variablerna vilket gör att vi anser att Långtidsprognosen skulle kunna utvecklas till att möjliggöra förändringar av ingående variabler och därmed vara ett verktyg för en utvecklad känslighetsanalys. Vi tror att det skulle stärka arbetet med planeringsförutsättningarna. Vi rekommenderar därför att kommunstyrelsen ser över möjligheten att utveckla Långtidsprognosen till att bli ett ännu bättre verktyg och att därigenom stärka arbetet med planeringsförutsättningarna.

<sup>9</sup> Långtidsprognos, 2021-05-20.

<sup>10</sup> Dns 2019/452.

## 3.4 Omvärldsbevakning och budgetprocess

Enligt företrädare för verksamheten pågår omvärldsbevakningen kontinuerligt. Det sker genom att bland annat analysera befolkningsprognoser, flyttströmmar, SKRs olika bedömningar som kommer fördelat över året, ränteprognoser på marknaden och andra instituts bedömningar av det ekonomiska läget. Omvärldsbevakningen är dock inte reglerad i något styrdokument men ingår som delar i de budgetförutsättningar för respektive tidsperiod som verksamheten arbetar fram. Budgetprocessen har innevarande år inte föregåtts av en gemensam uppstartsdag.

Enligt Alliansens mål och budget 2021 så innebär budgetprocessen en årsbudget med plan för ytterligare två år där kommunfullmäktige fattar beslut om budget i juni månad. När kommunfullmäktige beslutat om budget ska nämnderna enligt budgetdokumentet fastställa sina verksamhetsplaner med detaljbudgetar. Ett kommunfullmäktigebeslut redan i juni månad innebär att såväl nämnderna som externa utförare får mer tid för planering av verksamheterna inför det kommande året. För budget 2021–2023 har avsteg från processen dock gjorts med anledning av rådande pandemi. Budgetförutsättningarna ansågs både ekonomiskt tillika verksamhetsmässigt som mycket osäkra under våren 2020 och därför togs beslut om att senarelägga kommunfullmäktiges budgetbeslut till i november 2020.

Gällande budget 2022 har kommunstyrelsen 2021-05-31 §102 beslutat om upplägg och fortsatt tidsplan för budgetprocessen 2022–2024. Ärendet innefattar omvärlds- och nulägesanalys utifrån senaste skatteprognos från SKR, samt om nämndernas budgetförutsättningar. Nämndernas uppgift i budgetarbetet är enligt företrädare för verksamheten att presentera förutsättningar som kan ligga till grund för politiska prioriteringar. Nämnderna ska utgå ifrån oförändrade budgetramar. Materialet skall bland annat innehålla volymförändringar, förändrade lokalkostnader, riskanalys, ekonomiska konsekvenser för med oförändrade budgetramar samt åtgärder för en ekonomi i balans för nämnden, investeringsbehov beslut om förändringar i taxor och avgifter 2022 samt känslighetsanalys. Enligt tidplanen ska förvaltningarna lämna förslagen till kommunstyrelseförvaltningen senast den 17 september och nämnderna ska besluta om förslagen senast den 27 september 2021. Enligt tidplanen ska kommunstyrelsen behandla budget 2022-2024 den 15 november medan kommunfullmäktige beslutar om budget 2022-2024 29 november.

### 3.4.1 Bedömning - Omvärldsbevakning och budgetprocess

Vår bedömning är att kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse gällande budgetförutsättningar 2022 innehåller nödvändiga delar kopplat till omvärldsbevakning för att upptäcka yttre faktorer som kan komma att påverka den långsiktiga ekonomiska planeringen. Flertalet av variabelerna är dock väldigt osäkra särskilt i ljuset av pandemin. Vi har noterat att omvärldsbevakningen varken till innehåll eller struktur finns formaliserat i ett beslut varken på tjänstepersonshåll eller som politiskt beslut. Vi rekommenderar därför att innehåll och struktur gällande omvärldsbevakningen formaliseras inte minst för att säkerställa att den inte är personberoende utan upprätthålls även om ansvariga tjänstepersoner byts ut. Vi anser vidare att tidplan och innehåll i budgetprocessen är tydligt formulerat i kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse daterad 2021-05-10.

## 3.5 Exploatering och investeringar

### 3.5.1 Exploatering

Järfälla kommun är inne i en expansiv fas med en omfattande samhällsutveckling i form av bostäder, förskolor, skolor, äldreboenden och infrastruktur. Barkarbyfältet och södra Veddesta är kopplat till utbyggnaden av tunnelbanan och där ska kommunen enligt Stockholmsöverenskommelsen<sup>11</sup> uppföra 14 000 bostäder fram till år 2032. Dessutom planeras för en fjärrtågsstation och bussterminal vid Barkarby station. Flera detaljplaner har enligt *Alliansens mål och budget 2021* vunnit laga kraft och kommer under budgetperioden generera markintäkter samt utgifter för infrastruktur och samhällsfastigheter. Vidare framkommer att det inom övriga delar av kommunen pågår exploateringsprojekt i varierande omfattning och i olika skeden.

Enligt Exploateringsbudget 2021 och plan 2022-2024 med utblick till 2030<sup>12</sup>, vidare kallad exploateringsbudget, är intäkterna per år budgeterade till dryga miljarden till och med 2023, för att därefter beräknas bli något lägre per år under de kommande åren. Cirka 70 procent av markintäkterna, är hänförliga till utbyggnaden av Barkarbystaden och södra Veddesta.

Kostnader för detaljplaner och iordningställande av mark beräknas under planperioden uppgå till 565 miljoner. De kommande tre åren är utgiftsintensiva för att sedan plana ut från 2024 och framåt. Veddestabron och övergripande infrastruktur inom Barkarbystaden är några projekt som utgör utgifterna för åren 2021-2024. Cirka 90 procent av utgifterna år 2021 och cirka 80 procent kommande fyra år, är hänförliga till utbyggnaden av Barkarbyfältet och södra Veddesta. Nettot från exploateringsverksamheten är positivt under perioden fram till 2030. Det rådande marknadsläget med generell marknadsoro och osäkerhet på grund av pandemin bidrar dock enligt företrädare för verksamheten till stor osäkerhet. Exploateringsbudgeten finns sammanställd i nedanstående tabell.

#### Exploateringsbudget 2021, plan 2022-2025 samt utblick 2026-2030.

	Budget		Plan			Utblick				
mnkr	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<u>Resultatpåverkande:</u>										
Intäkter, detaljplan, markförsäljning	1 155	1 392	1 126	686	743	739	355	430	297	210
Kostnader, detaljplan, utredningar	-138	-147	-190	-57	-32	-46	-35	-29	-40	-27
<b>Nettointäkter till ÅR</b>	<b>1 017</b>	<b>1 245</b>	<b>936</b>	<b>629</b>	<b>711</b>	<b>693</b>	<b>321</b>	<b>401</b>	<b>257</b>	<b>183</b>

<sup>11</sup> Stockholmsöverenskommelsen 2014

<sup>12</sup> Avsnitt 6 i Alliansens Mål och budget 2021-2023.

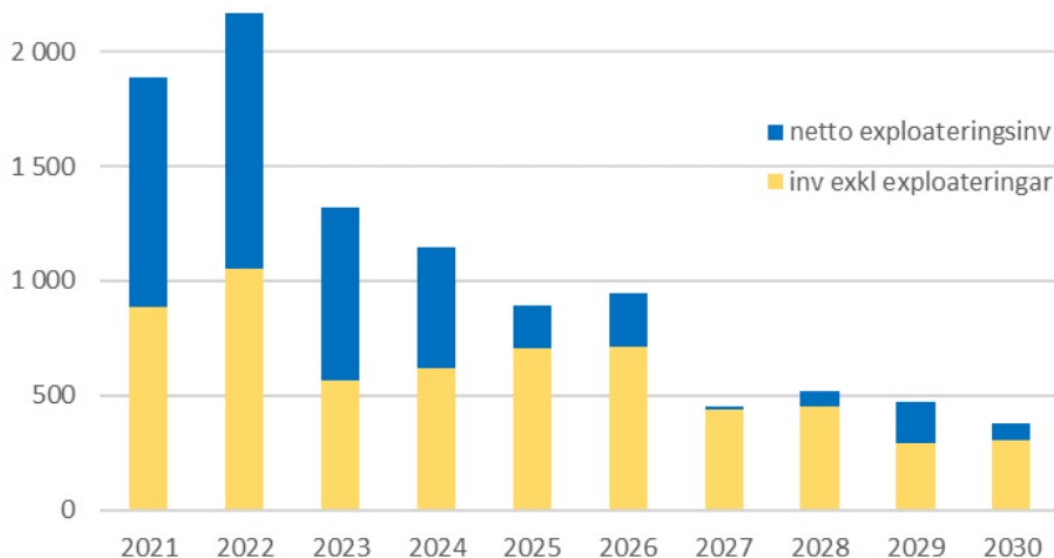
<u>Investeringar:</u>										
Inkomster, avgifter	39,6	97	119	87	91	103	137	21	90	99
Utgifter, gator, parker, VA	-1 043	-1 213	-876	-614	-280	-339	-152	-88	-266	-174
Nettoutgifter, investering	-1 003	-1 116	-757	-527	-189	-237	-15	-67	-176	-74
<b>S:a exploateringsnetto</b>	<b>14</b>	<b>129</b>	<b>179</b>	<b>102</b>	<b>523</b>	<b>456</b>	<b>305</b>	<b>334</b>	<b>81</b>	<b>109</b>
<i>varav Barkabystaden</i>	<i>-182</i>	<i>-108</i>	<i>-83</i>	<i>18</i>	<i>346</i>	<i>448</i>	<i>311</i>	<i>340</i>	<i>154</i>	<i>53</i>
<i>varav övriga Järfälla</i>	<i>196</i>	<i>237</i>	<i>262</i>	<i>85</i>	<i>176</i>	<i>9</i>	<i>-6</i>	<i>-6</i>	<i>-74</i>	<i>56</i>

### 3.5.2 Investering

Under 2020 har en ny modell införts för investeringsstyrning som enligt företrädare för verksamheten innebär en tydligare beslutsgång. Enligt *Tillämpning av ekonomistyrregler* skall till exempel en investeringsstyrgrupp som leds av kommundirektören finnas. Förvaltningsdirektörer från de förvaltningar som har stor investeringsverksamhet, samt ekonomidirektör, samhällsbyggnadsdirektör och fastighetsstrateg deltar. Till investeringsstyrgruppen lyfts behov av förstudier för projekt större än 30 mnkr medan förstudier för projekt mindre än 30 mnkr hanteras av respektive förvaltning. Under den fortsatta processen lyfts ärenden om avvikelse eller annat av vikt uppstår gällande projekten men andra frågor som till exempel marknadsläge och befolkningsprognos hanteras också inom investeringsstyrgruppen. Gruppen är enligt styrdokumentet aktiv i budgetprocessen, lokalförsörjningsprocessen och exploateringar. Investeringsbudget 2021 och plan 2022–2025 med utblick till 2030, vidare benämnd investeringsbudget framgår av avsnitt 7 i Alliansens mål och budget 2021–2023.

Enligt investeringsbudget uppgår investeringsutgifterna till 894 mnkr i 2021 års budget och totala investeringsnivån uppgår till drygt 6 miljarder kronor till och med 2030 med tyngdpunkt på åren 2021 och 2022. Till detta kommer investeringar i exploateringsområdena, se avsnitt 3.5.1, vilket medför totala nettoinvesteringar på 1,9 miljarder år 2021 och 2,2 miljarder 2022 för att därefter successivt minska. Det totala investeringsnettot enligt investeringsbudget för de tio kommande åren uppgår till 10 miljarder kronor med tyngdpunkt på de närmast kommande åren. Se sammanställning i figur nedan.

## Investeringsvolym 2021-2030, mnkr



Källa: Alliansens Mål och budget 2021-2023.

### 3.5.3 Bedömning –Exploatering och investering

Vår bedömning är att både exploateringsbudget 2021 samt investeringsbudget 2021 presenteras utförligt och med tydlig uppställning i budgetdokumenten. Kommunens planer för tillväxt samt åtaganden inom tunnelbanans influensområde med Barkarby stadsutveckling medför enligt budgetförutsättningarna 2022 höga investeringsnivåer kommande år. Finansieringen beräknas huvudsakligen ske via markintäkter och enligt budgetförutsättningarna 2022 är det av största vikt att följa kassaflödet och låneportföljen på kort och lång sikt för att minska de ekonomiska riskerna. Vi håller med om detta och ser positivt på att det på ett tydligt sätt framgår i Långtidsprognosen hur exploaterings- samt investeringsverksamheten bedöms påverka kassaflödet. Exploateringsnettot genom markförsäljningar överstiger de flesta åren investeringsutgifterna för exploateringsverksamheten.

Exploateringsverksamheten bygger på flertalet osäkra antaganden där snabba förändringar kan ske till exempel på grund av förändrat marknadsläge, vilket också lyfts i budgetförutsättningarna för 2022. Detta innebär att budgetförutsättningarna snabbt kan förändras. Vi anser därför att en utförligare känslighetsanalys av förutsättningar för föreslagen exploateringsbudget bör genomföras och synliggöras i arbetet med omvärldsanalys och framtagande av förutsättningar för kommande års budgetar. I budgetförutsättningarna för 2022 konstateras till exempel att tidsplaner skjuts framåt vilket kommer medföra att markintäkterna kommer att flyttas fram i kommande prognoser. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen ser över möjligheten att utveckla och synliggöra känslighetsanalys av förutsättningar för föreslagen exploateringsbudget.



## 3.6 Uppföljningsprocessen

Uppföljningsprocessen slås fast både i Ekonomistyrreglerna, se avsnitt 3.2.6 samt i styrdokumentet budgetförutsättningar för 2022.

För samtliga uppföljningar läggs, enligt budgetförutsättningar för 2020 vikt på analys och resultat med fokus på avvikelser och åtgärder avseende ekonomi och verksamhetsmål och uppdrag. Vid rapporteringstillfällena har kommunstyrelseförvaltningen, redan innan rapporterna går till respektive nämnd, dialog med respektive förvaltning om rapportens innehåll och åtgärder för ekonomi i balans. Förvaltningscheferna får enligt representant för verksamheten presentera materialet och deltagare från kommunstyrelseförvaltningen kan ifrågasätta och/eller be om förtydliganden. Det händer enligt företrädare för verksamheten att prognosen ibland justeras med utgångspunkt i dialogen. Slutligen sammanställs, för delårsrapporter och årsredovisning, en slutprodukt som går in i den politiska behandlingen.

### 3.6.1 Bedömning – Uppföljningsprocessen

Vår bedömning är att uppföljningsprocessen är strukturerad och tydlig. De ekonomiska rapporterna är utförliga och prognoser finns uppställt på kontonivå samt per verksamhetsområde vilket vi anser är bra. Kortfattade kommentarer finns också.

## 3.7 Järfälla kommun i jämförelse med andra kommuner

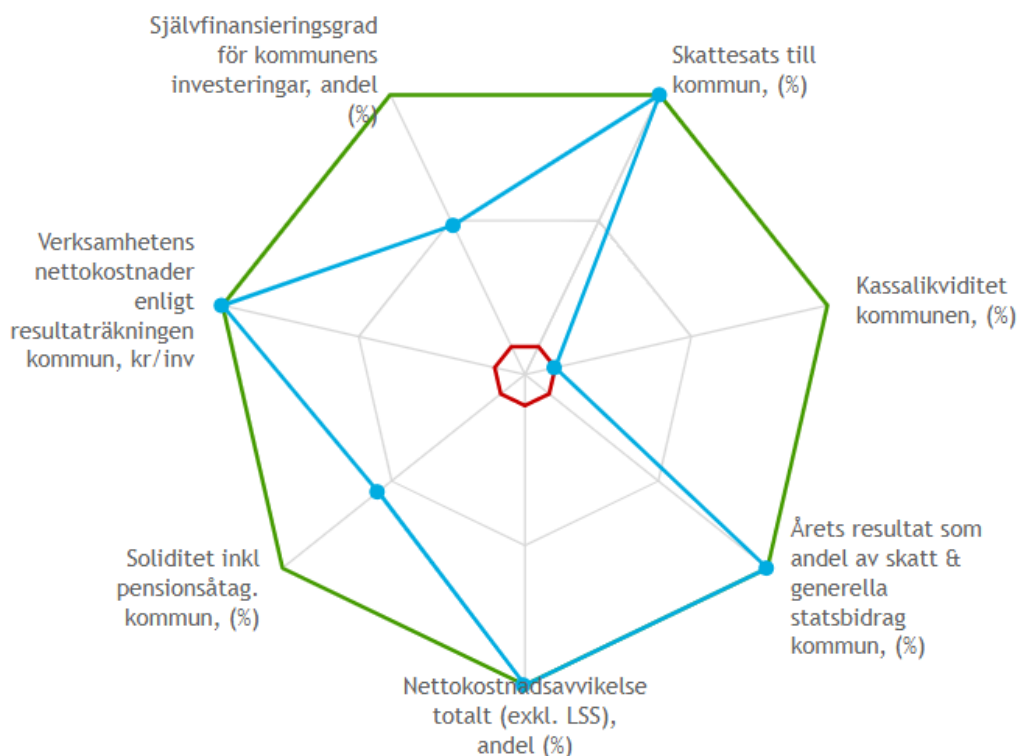
Kommunens ekonomiska läge kan beskrivas med hjälp av nedanstående spindeldiagram som avser 2019<sup>13</sup>. Den gröna linjen representerar genomsnittet för de 10 procent "bästa" kommunerna för respektive nyckeltal medan den röda linjen representerar de 10 procent "sämsta" kommunerna. Järfälla kommun representeras av den blå linjen. Av detta diagram framgår att framförallt kommunens kortsiktiga betalningsförmåga är svag i förhållande till övriga kommuner vilket kan avläsas i nyckeltalen Kassalikviditet. Den långsiktiga betalningsförmågan, Soliditet, Årets resultat som andel av skatter och bidrag står sig däremot ganska väl i jämförelse med andra kommuner. Diagrammet stöder de påståenden som uttrycks i *Långtidsprognosen* det vill säga att en utmaning är stort investeringsbehov kopplat till låg självfinansieringsgrad.

---

<sup>13</sup> Se [www.kolada.se](http://www.kolada.se)

**Järfälla kommun**  
Granskning av finansiell planering

[Publish Date]



Istället för att jämföra sig med de "bästa" kommunerna i landet är det vanligt att kommunerna jämför sig med de kommuner som ingår i samma kommungrupp. Kommunerna är i dessa är indelade med utgångspunkt i befolkningsstorlek. Järfälla ingår i kommungruppen *Pendlingskommun, nära storstad*. Av denna jämförelse med kommungruppen framgår också att både kassalikviditet, självfinansieringsgrad samt soliditet är lägre än för kommungruppen i genomsnitt. Vi konstaterar dock att både kassalikviditet och soliditet har förbättrats över tid för kommunen vilket innebär att kortsiktig och långsiktig betalningsförmågan har stärkts. Enligt företrädare för verksamheten är det ett medvetet val att ha låg kassalikviditet då Nordea sedan hösten 2020 införde en inlåningsavgift på tillgodohavanden överstigande 25 mnkr. Likviditet via Kommuninvest finns enligt företrädaren för verksamheten tillgänglig med några dagars varsel om det skulle behövas.

Årets resultat har för Järfälla kommun i genomsnitt för åren 2016–2020 legat på 6,8 procent medan det för kommungruppen legat på 3,9 procent.

**Finansiella nyckeltal**

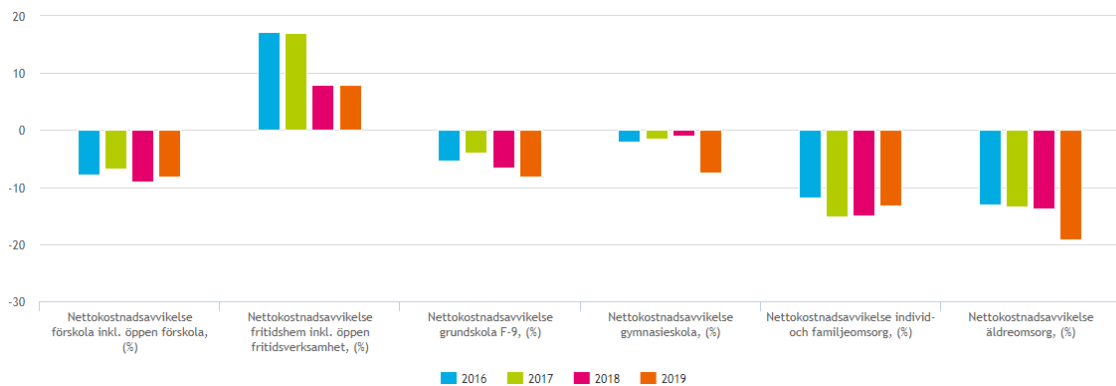
Nyckeltal	2016	2017	2018	2019	2020

**Järfälla kommun**  
Granskning av finansiell planering

[Publish Date]

Kassalikviditet kommunen, (%)	Järfälla	38,8	42,4	25,5	30,5	50,6
	Pendlingskommun nära storstad (ovägt medel)					
Kassalikviditet kommunen, (%)		111,5	124,0	106,8	122,3	136,0
Självfinansieringsgrad för kommunens investeringar, andel (%)	Järfälla	84,5	47,2	35,7	67,5	62,0
	Pendlingskommun nära storstad (ovägt medel)					
Självfinansieringsgrad för kommunens investeringar, andel (%)		84,9	76,7	65,4	75,3	129,9
Soliditet inkl pensionsåtag. kommun, (%)	Järfälla	19,6	20,2	20,3	22,0	24,3
	Pendlingskommun nära storstad (ovägt medel)					
Soliditet inkl pensionsåtag. kommun, (%)		22,6	24,0	24,1	26,5	30,3
Årets resultat som andel av skatt & generella statsbidrag kommun, (%)	Järfälla	10,9	1,9	3,9	9,0	8,3
	Pendlingskommun nära storstad (ovägt medel)					
Årets resultat som andel av skatt & generella statsbidrag kommun, (%)		3,6	3,4	1,7	4,4	6,6

### Nettokostnadsavvikelse



Nettokostnaden jämför nettokostnaden med referenskostnaden och kan sägas vara "statistiskt förväntad kostnad" Resultat över noll visar på ett högt kostnadsläge vilket kan bero av hög ambitionsnivå eller låg effektivitet medan negativa resultat visar på ett lågt kostnadsläge och kan bero på lågt kostnadsläge eller på hög effektivitet. För Järfälla kommun har verksamheterna förskola, fritids, gymnasieskola, individ- och familjeomsorgs samt äldreomsorg ett lågt kostnadsläge medan fritidshem har ett högt kostnadsläge. För att utreda huruvida det låga kostnadsläget i flertalet verksamheter beror på hög effektivitet eller låg ambitionsnivå krävs en mer omfattande analys av bakomliggande faktorer.

## 3.8 Yttre förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomi

Förutom att det är viktigt att det interna arbetet med långsiktig finansiell planering sker på rätt sätt och i tillräcklig omfattning så påverkas kommunen av yttre faktorer som både

kan underlätta och försvåra arbetet. Nedan lyfts ett antal yttre förutsättningar som påverkar en långsiktigt hållbar ekonomi för Järfälla kommun.

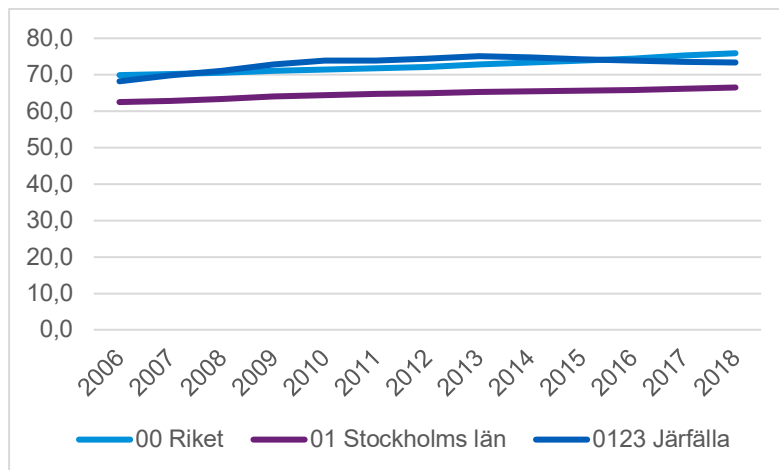
### **3.8.1 Försörjningskvot**

Försörjningskvoten beräknas som antalet personer yngre än 20 år och äldre än 64 år, dividerat med antalet personer i åldern 20–64 år. Därefter multiplicerat med 100. En nivå på försörjningskvot på exempelvis 75, innebär att på 100 personer i åldrar där flest förvärvsarbetar, 20–64 år, finns det 75 personer som är yngre eller äldre. Måttet är rent demografiskt och tar inte hänsyn till hur många som verkligen förvärvsarbetar i olika åldrar. Det är önskvärt att ha ett lågt värde. En försörjningskvot på över 100 kan tolkas som "att varje förvärvsarbetande person skall försörja förutom sig själv ytterligare en person" och detta kallas ibland försörjningsbörda. Det är ett sätt att visa hur många som försörjer den svenska ekonomin med varor och tjänster i förhållandet till hur många som konsumerar dessa. Trycket på de yrkesverksamma blir högre ju högre försörjningskvoten är. I nedanstående figur ses Järfälla kommuns försörjningskvot i förhållande till Stockholms län samt genomsnittet för riket. Järfällas försörjningskvot ha minskat sedan 2012 och ligger nu under rikets genomsnitt men över genomsnittet i Stockholms län. Enligt befolkningsprognosen kommer försörjningskvoten komma ner under 0,7 och ligga kvar där tills prognosperiodens slut 2035 rikets försörjningskvot årligen ökar till att sluta på 0,82 2035.

### **Försörjningskvot**

**Järfälla kommun**  
Granskning av finansiell planering

[Publish Date]

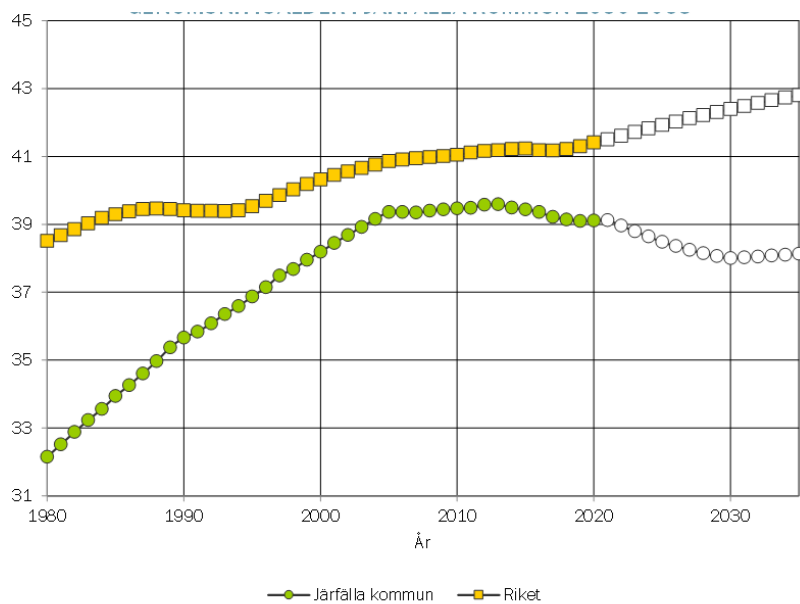


Källa: SCB

### 3.8.2 Befolkningsutveckling

Enligt framtagna befolkningsprognos för Järfälla kommun förväntas genomsnittsålder att minska under prognosperioden medan den för Sverige som helhet förväntas öka. Utvecklingen för Järfälla samt för Sverige presenteras i figuren nedan. Historisk utveckling för 1980-2020 samt prognostiserad snittålder för perioden 2021-2035 presenteras i figuren nedan.

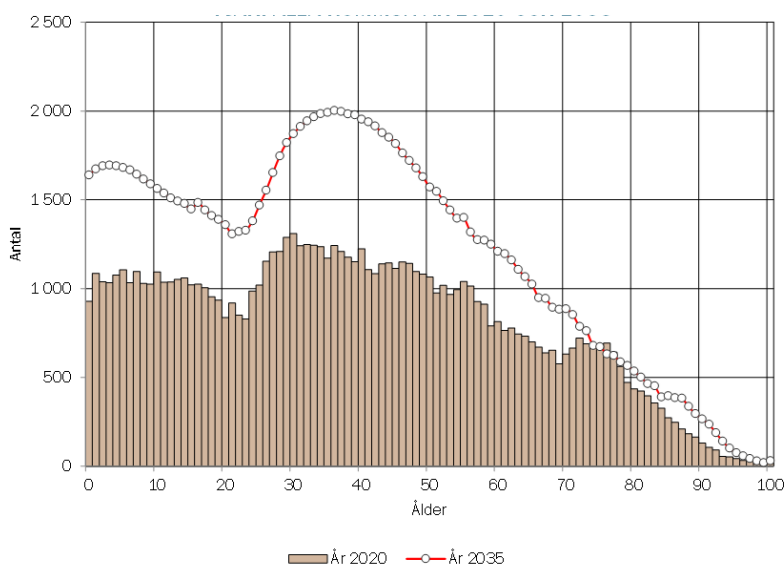
#### Genomsnittsålder i Järfälla kommun 1980-2035



Källa: Statisticon

Det är även intressant att titta på hur antalet invånare förväntas förändras för varje ålderskategori. Detta hjälper till att prognostisera konsumtionen av kommunala tjänster framöver och denna statistik har till exempel legat som grund i Lokalförslörjningsplaneringen, se avsnitt 3.2.7.

#### Antal invånare efter ålder i Järfälla kommun 2020 och 2035



Källa: Statisticon

### 3.8.3 Samhällsekonomisk utveckling

Skatteunderlagsprognosen påverkas av hur samhällsökonomin utvecklas. Prognosen för 2021 går enligt SKR mot stark återhämtning och även för 2022 räknar SKR med hög tillväxt, såväl för BNP som för sysselsättning. Arbetslösheten minskar men antas ännu 2024 ligga högre än nivåerna innan pandemin. Inflationen bedöms stiga måttligt.

#### Nyckeltal för den svenska ekonomin, procentuell förändring om inte annat anges

	2020	2021	2022	2023	2024
BNP*	-3,1	3,2	3,5	1,9	2,0
Sysselsättning, timmar*	-3,8	1,8	2,4	0,9	0,7
Relativ arbetslöshet, %	8,6	8,8	8,1	7,8	7,5
Inflation, KPIF	0,5	1,8	1,4	1,8	2,0
Inflation, KPI	0,5	1,6	1,5	2,1	2,4

\*kalenderkorrigerat

Källa: Cirkulär 21:20, 2021-04-29, SKR

### 3.8.4 Bedömning – Yttre förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi

Vi konstaterar att Järfälla kommuns försörjningskvot är lägre än rikets och är avtagande. Det innebär att varje person i arbetsför ålder får färre och färre att försörja och om någon påverkan så är det till det positiva gällande en långsiktig hållbar ekonomi. Gällande befolkningsprognosen så kan vi konstatera att det främst är 30-45 åringar som har ökat mest till 2035, därefter kommer de yngre åldrarna. Ökningen av antalet personer över sjuttio år är marginell. Då de äldre är de invånare som konsumerar stor mängd kommunala tjänster anser vi att den beskrivna utvecklingen kan bedömas som positiv. En kraftig befolkningsökning som Järfälla står inför innebär som vi konstaterat i tidigare avsnitt stora investeringar med utmaningar gällande till exempel likviditetsplanering. Vi kan dock med denna genomgång av yttre förutsättningar inte dra slutsatsen att utmaningarna på grund av demografiska förändringar försvåras.

## 4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen till betydande del bedriver ett ändamålsenligt arbete vad gäller långsiktig finansiell planering. Vi har dock noterat vissa förbättringsområden samt identifierat utmaningar som kommer att påverka förutsättningarna för en långsiktigt hållbar ekonomi.

### 4.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- arbeta fram och politiskt anta en vision som anger kommunens långsiktiga färdriktning.
- *Finanspolicy för Järfälla kommun* revideras.
- ser över möjligheten att utveckla *Långtidsprognosen* till att bli ett ännu bättre verktyg och att därigenom stärka arbetet med planeringsförutsättningarna.
- se över möjligheten att formalisera omvärldsbevakningen till innehåll och struktur för att säkerställa att omvärldsbevakningen inte är personberoende.
- se över möjligheten att utveckla och synliggöra känslighetsanalys av förutsättningar för föreslagen exploateringsbudget.

Datum som ovan

KPMG AB



**Järfälla kommun**  
Granskning av finansiell planering

[Publish Date]

Namn Eva Henriksson  
*Kommunal revisor*

Namn Mikael Lind  
*Certifierad kommunal revisor*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.





**Järfälla kommun**  
Granskning av finansiell planering

[Publish Date]

## A Dokument

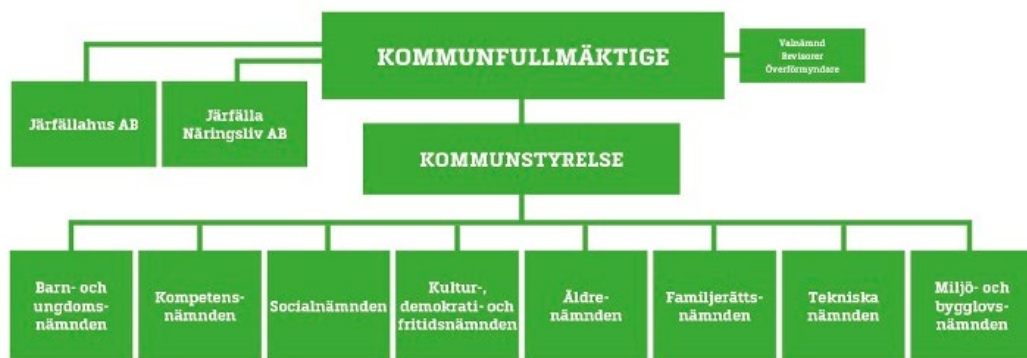
Vi har tagit del av nedanstående dokument

- Mål och budget 2021-2023
- Riktlinjer för god ekonomisk hushållning samt hantering av resultatutjämningsreserv
- Finanspolicy för Järfälla kommun
- Regler för ekonomistyrning i Järfälla kommun
- Tillämpningsanvisningar till ekonomistyrregler
- Skatteunderlagsprognos (SKR)
- Lokalförsörjningsplan 2021-2025 utblick 2030
- Befolkningsprognos 2021-2035 (Statisticon)
- Långtidsprognos
- Risk- och sårbarhetsanalys kopplad till kommunens låneskuld
- Pensionsskultsberäkning (KPA)
- KPA långtidsberäkning 2017
- Årsredovisning 2020

Därutöver har vi läst ett stort urval protokoll främst från kommunstyrelse samt kommunfullmäktige samt tjänsteskrivelser.

## B Järfällas organisation

### Politisk organisation



### Tjänstemannaorganisation och ledning



## C Mål för nämndernas verksamhetsområden

### Mål för barn- och ungdomsnämndens verksamhetsområden

Alla elevers skolresultat ska förbättras.

Alla elever ska uppnå gymnasiebehörighet.

Elever i Järfällas för- och grundskolor ska uppleva trygghet och studiero.

### Mål för kompetensnämndens verksamhetsområden

Alla elevers resultat ska förbättras.

Alla elever ska uppleva ökad trygghet och studiero

### Mål för kultur-, demokrati- och fritidsnämndens verksamhetsområden

Järfällabornas nöjdhet med kultur- och fritidsaktiviteter ska öka.

### Mål för socialnämndens verksamhetsområden

Den enskilde ska uppleva ökad livskvalitet och ökade förutsättningar för ett bättre liv.

Förvaltningens verksamheter ska präglas av öppenhet, delaktighet och trygghet.

### Mål för äldrenämndens verksamhetsområden

Den enskilde ska uppleva ökad livskvalitet och ökade förutsättningar för ett bättre liv.

Förvaltningens verksamheter ska präglas av öppenhet, delaktighet och trygghet.

### Mål för familjerättsnämndens verksamhetsområden

Den enskilde ska uppleva ökad livskvalitet och ökade förutsättningar för ett bättre liv.

### Mål för tekniska nämndens verksamhetsområden

Nöjdheten med tekniska nämndens service och myndighetsutövning gentemot Järfällaborna, företagare och kommunens verksamheter ska öka.

### Mål för miljö- och bygglovsnämndens verksamhetsområden

-