

Direktiv och anvisningar

Budget 2021

Plan 2022-2023



Innehållsförteckning

Direktiv och anvisningar för budget 2021 och plan 2022-2023.....	4
1. Planeringsförutsättningar	4
1.1 Budgetprocessen	4
1.2 Omvärld och påverkansfaktorer.....	5
1.2.1 Ekonomiska förutsättningar från tidigare år	5
1.2.2 Konjunkturläget.....	6
1.2.3 Arbetsmarknad.....	7
1.2.4 Skatteunderlagsutveckling	7
1.2.5 Demografiska förändringar.....	9
1.2.6 Demografisk försörjningskvot.....	11
2. Vision och mål	12
2.1 Vision 2040.....	12
2.2 Inriktningsmål	12
2.3 Finansiella mål.....	14
3. Nämndernas preliminära ramar	14
3.1 Volymförändring.....	15
3.2 Indexuppräknig / pengnivåer	15
3.3 Personalomkostnader.....	16
3.4 Kommunala bolag inom samhällsbyggnadsförvaltning	16
3.5 Hantering av semesterlöneskuld vid bokslutet.....	16
3.6 Hantering av kapitalkostnader	16
3.7 Overhead.....	17
3.8 Hantering av pensionskostnader	17
4. Investering, mark och exploatering	17
5. Nämndernas verksamhetsplan.....	19
5.1 Ekonomisk sammanfattning.....	19
5.2 Effektivisering för verksamhetsutveckling	19
5.3 Mål för verksamhetsutveckling.....	20
5.4 Strategiska nyckeltal för finans, kvalitet och volym.....	20
5.5 Plan för konkurrensprövning.....	21
5.6 Program för uppföljning och insyn.....	21

5.7 Lokaler (lokalförsörjningsplan).....	21
5.8 Taxor och avgifter	21
5.9 Riktade bidrag	22
5.10 Intern kontroll.....	22
5.11 Förändring i förhållande till föregående budget.....	22
5.12 Framåtblick.....	23
5.13 Sammanställning av drift- och investeringsbudget.....	23

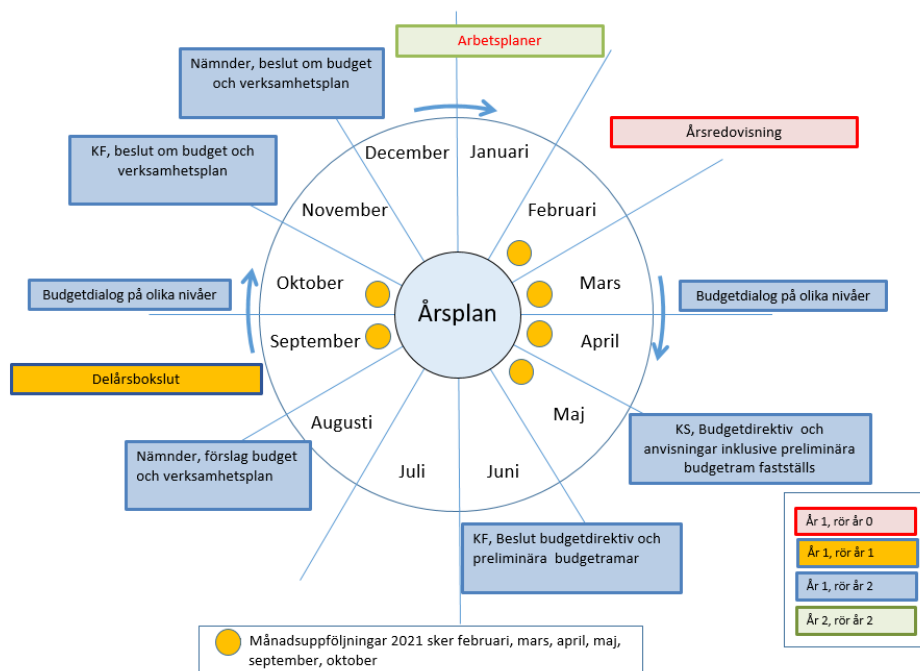
Direktiv och anvisningar för budget 2021 och plan 2022-2023

I. Planeringsförutsättningar

I.1 Budgetprocessen

Kommunen ska varje år upprätta en budget för nästkommande år och en plan för kommunens ekonomi under kommande treårsperiod. Mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning ska anges i planen.

I budgeten ska även skattesats och anslag till verksamheterna anges, samt hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas bli vid budgetårets slut.



Figur 1: Budgetprocessen Österåkers kommun

Senast under mars månad påbörjas planeringsprocessen med budgetdialoger, både med tjänstemän och politiska företrädare. I dialogerna med tjänstemän utvärderas och analyseras föregående års resultat, både gällande kvalitet och ekonomi. I den politiska beredningen behandlas kommunens ekonomiska förutsättningar, finansiella mål och prioriteringar med hänsyn till Kommunfullmäktiges inriktningsmål. Budgetdirektiven tas upp i

Kommunstyrelsen och i Kommunfullmäktige 15 juni 2020. Respektive nämnd tar fram budgetförslag enligt Kommunfullmäktiges preliminära ramar. Förslag till budget och verksamhetsplan ska vara taget av respektive nämnd och färdigmarkerade i Stratsys senast den 25 september. Med hänsyn till rådande pandemi och det osäkra ekonomiska läge som det medför kommer kommunen att nyttja undantagsregeln i Kommunallagen och skjuta på budgetprocessen. Det innebär att beslut om ramar per nämnd, samt skattesats sker i Kommunstyrelsen i november och i Kommunfullmäktige i december 2020. Nämnderna kommer att upprätta internbudgetar för 2021 utifrån fullmäktiges beslut om ramarna. En komplett tidsplan för budgetprocessen bifogas direktivet (se bilaga 5).

1.2 Omvärld och påverkansfaktorer

Direktivet för budget 2021 och plan 2022-2023 bygger på flera olika faktorer, bland annat de ekonomiska förutsättningarna från tidigare år, konjunkturläget, skatteunderlagsutvecklingen och den demografiska utvecklingen i kommunen. Antaganden och prognoser görs utifrån idag kända faktorer och ett antal framtida troliga scenarion. I och med vårens coronapandemi och efterföljande ekonomiska kris är antaganden och prognoser extra svåra att göra då de framtida scenarion blir mer osäkra och svåra att förutse. Nedan följer de omvärlds- och påverkansfaktorer som har legat till grund för direktiven.

1.2.1 Ekonomiska förutsättningar från tidigare år

Det balanskravsjusterade resultatet för 2019 uppgick till 9,7 Mkr. Budgeten för 2020 upprättades med antagandet att Sverige skulle gå in i en mild lågkonjunktur under 2020 och att det skulle råda en måttlig tillväxt i svensk ekonomi. Skattesatsen 2020 är oförändrad jämfört med 2019 och resultatbudgeten uppgår till 10 Mkr. I budget 2020 ingår en generell indexuppräknings på 2 procent (förskole- och skolverksamhet 2-3,7 procent), kompensation för volymförändringar enligt kommunens befolkningsprognos, samt extra satsningar inom olika verksamhetsområden.

Totalt har 699 Mkr reserverats i balansräkningen för pensionsskulden på ansvarsförbindelsen. Detta täcker hela pensionsskulden (671 Mkr) avseende före 1998. Kommunfullmäktige har antagit riktlinjer för god ekonomisk hushållning och hantering av resultatutjämningsreserven, vilket gör det möjligt att på ett ansvarsfullt sätt reservera en del av överskottet i goda tider för att kunna använda för att täcka eventuella underskott som uppstår till följd av en konstaterad lågkonjunktur. Totalt har cirka 180 Mkr reserverats för resultatutjämningsfonden under eget kapital.

Budget för 2021 och plan 2022-2023 bygger på en kostnadsutveckling per invånare, cirka 2 procent per år, och på cirka 99 procent av skatteintäkterna.

1.2.2 Konjunkturläget

På grund av covid-19:s snabba utveckling har den tidigare prognosen om en mild lågkonjunktur utvecklats till ett snabbt konjunkturfall i Sverige och i övriga världen. Sveriges kommuner och regioner (SKR) beskriver det i ”Budgetförutsättningar för 2020-2023” som att Sverige och världen befinner sig i en konjunkturkollaps med exceptionella ras inom produktion, inkomster och sysselsättning i de flesta regioner/länder världen över. Budgeten för 2021 har med anledning av detta beräknats med försiktighet. Generellt ingår en indexuppräkning på 1 procent för pengrelaterade verksamheter, 0 procent för icke-pengrelaterade verksamheter samt full volymkompensation.

Konjunkturinstitutet (KI) bedömer att trots omfattande stödåtgärder i både USA och Europa kommer det sannolikt inte gå att förhindra att USA och Europa som helhet kommer att gå in i en djup lågkonjunktur. Globalt sker nedstängningar av länder för att minska smittspridning och uppskattningsvis har uppemot 40 procent av jordens befolkning varit i karantän eller uppmanats att hålla sig hemma. Sverige har valt en delvis annan linje med starka rekommendationer baserat på frivillighet och eget ansvar, snarare än på tvång och förbud. Hur dessa olika inriktningar påverkar smittspridningen och ekonomin är för tidigt att säga. Från och med maj har en rad europeiska länder stegvis börjat lätta på sina restriktioner.

EU-kommissionens vårprognos över det ekonomiska läget säger att EU kommer att uppleva en recession av historiska mått, med mycket allvarliga socioekonomiska följder. Alla länder är drabbade och bedömningen är att återhämtningen kommer att variera kraftigt mellan länder. Det är inte bara smittspridningen som påverkar återhämtningen, utan även länders ekonomiska struktur och förmåga att genomföra politiska åtgärder, liksom förmågan att återuppta den ekonomiska aktiviteten på ett säkert sätt.

Åtgärder på kort sikt är avgörande för hur ekonomin påverkas på längre sikt och den politik som nu förs innebär att stimulanspaket tas fram för att möta krisen. Ekonomiskt påverkar krisen både efterfrågan och produktionen eftersom hela samhällen stängs ner. Sverige är beroende av export och det som sker globalt får direkta konsekvenser för svenska företag och i förlängningen den svenska ekonomin.

Det är svårt att hitta verksamma åtgärder för en ökad efterfrågan, då efterfrågan framförallt påverkas av beteendeförändringar grundade i rädsla att smittas och i ett ökat försiktighetssparande. I närtid är det framförallt åtgärder i form av olika stöd till näringslivet, kommuner och regioner med syfte att rädda jobb och, så långt det är möjligt, undvika konkurser. I ett senare skede när oron för pandemin har lagt sig, kan det bli aktuellt med andra typer av stöd för att stimulera hushåll och företagens efterfrågan. Riksbankschefen har gjort uttalanden om att utrymmet för ytterligare stimulanspaket är goda för Sveriges del, vilket kan kopplas till den i utgångsläget relativt låga statsskulden. Prognosmakare har stora svårigheter att göra prognoser över ekonomiska konsekvenser och de betonar att osäkerheten är betydligt större än normalt och

påpekar att sällan har så stora revideringar setts i makroekonomiska prognoser som nu. Framförallt är det fortfarande mycket som är ovisst, som hur länge smittspridningen och nedstängningar kommer att pågå. Flera prognosmakare talar om utfall utifrån olika scenarier snarare än prognoser.

I Konjunkturinstitutets (KI) basscenario över ekonomin från 1 april bedöms BNP bli -3,4 procent för helåret 2020 med tillägget att osäkerheten om den framtida utvecklingen är extremt stor. Redan 27 april släpptes en uppdatering kring konjunkturbilden där BNP-antagandena reviderades ner till -7 procent för helåret.

Konjunkturen förväntas vända upp tredje kvartalet 2020 och under 2021 räknar KI med rekyleffekter. Svensk export skulle gynnas av återhämtning i omvärlden och beräknas återhämta sig relativt snabbt. Trots dessa positiva inslag väntas återhämtningen ta tid. Först i slutet av 2021 beräknar KI att BNP är i nivå med sista kvartalet 2019.

SKR:s scenario liknar KI:s. Branta fall beräknas kvartal två, och rekyleffekter redan kvartal tre. Ändå väntas BNP-tillväxten minska till -4,1 procent för helåret 2020 och lågkonjunkturer väntas bestå till 2023. SKR drar paralleller till den svenska 90-talskrisen och den globala finanskrisen 2008-2009.

Sammantaget spår prognosmakarna kraftig nedgång och därefter rekyleffekter under andra halvåret 2020, vilket liknar de ekonomiska effekterna vid tidigare pandemier. Återhämtning beräknas däremot ta tid och lågkonjunkturer beräknas fortgå fram till prognoshorisonten 2023.

1.2.3 Arbetsmarknad

Arbetsförmedlingen gör bedömningen att krisen varar året ut och att effekterna blir långvariga. Arbetsförmedlingens prognos beräknar en arbetslöshet om 11 procent sommaren 2020. Enligt statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökning ligger arbetslösheten per april 2020 på 7,9 procent.

I SKR:s prognos väntas arbetslösheten öka till nära 9 procent för 2020. I EU-kommissionens prognos är det något dystrare siffror med en arbetslöshet på nära 10 procent för Sverige 2020 och 2021.

Arbetsförmedlingens statistik över antalet arbetslösa i Österåker visar att antalet öppet arbetslösa ökat med cirka 200 personer de senaste månaderna. Statistik från arbetsförmedlingen visar även på en kraftfull ökning av antalet varslade. I Stockholms län varslades närmare 36 000 personer under mars och april. Inte ens under 90-talskrisen eller under finanskrisen 2008 varslades så många under en enskild månad som i mars i år.

1.2.4 Skatteunderlagsutveckling

Kommunsektorn är i mycket stor utsträckning beroende av skatteunderlagsutvecklingen i såväl den egna kommunen som i riket. Utveckling av hela samhällsekonomin är viktig då den dominerande inkomstkällan utgörs av skatteintäkter. Bedömningen i skatteunderlagstillväxten är mycket osäker de

kommande åren med bakgrund av den så kallade konjunkturkollaps som drabbar sysselsättning och lönesummor, detta trots de åtgärder som vidtagits för att dämpa effekterna på svensk ekonomi.

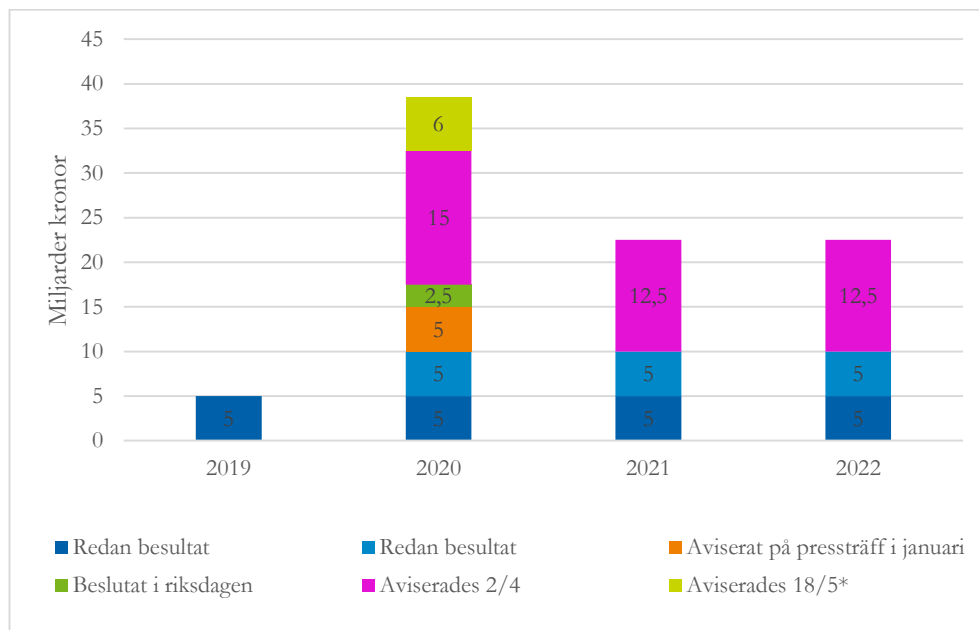
Den 29 april 2020 publicerade SKR en prognos för 2020 som visar 0,9 procents skatteunderlagstillväxt för 2020, vilket är en kraftig nedrevidering jämfört med prognosen i december 2019 som indikerade 2,6 procents tillväxt.

Regeringens prognos från 15 april visar på en skatteunderlagstillväxt om 1,8 procent för 2020, vilket är en betydligt positivare bild än SKR.

Huvudförklaringen till att SKR:s scenario visar svagare utveckling 2020 än regeringen, är att SKR räknar med ett större fall i antalet arbetande timmar än regeringen. År 2021 och 2022 utgår SKR från en större ökning av antalet arbetade timmar, delvis till följd av det större fallet 2020.

Den 2 april 2020 presenterade regeringen ett paket riktat till Sveriges kommuner och regioner, där de generella statsbidragen sammanlagt uppgick till 32,5 Mdkr. Regeringen aviserade även att de generella statsbidragen för 2021-2022 förstärks med 12,5 Mdkr årligen. Den 18 maj aviserades ytterligare 6 miljarder till kommuner och regioner för 2020. SKR gör bedömningen att det behövs ytterligare 8 Mdkr för 2021.

Diagram 1: Generella statsbidrag till kommuner och regioner



Källa: Regeringen. * Fördelningen av detta aviserade tillskott är 3 miljarder vardera till regioner respektive kommuner. Övriga bidrag fördelas på sedvanligt sätt med 70 procent till kommuner och 30 procent till regioner.

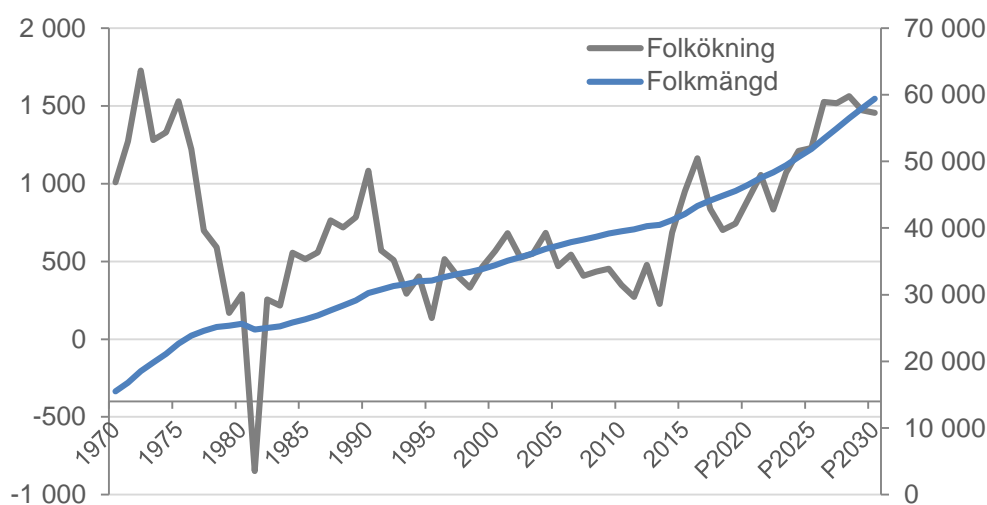
1.2.5 Demografiska förändringar

Vid 2019 års slut hade Österåker 45 574 invånare. Intern statistik från invånarregistret visar på att kommunen vuxit med ytterligare 400 personer under årets första fem månader. Enligt befolkningsprognosen väntas antalet invånare i Österåker öka med mellan 800-1100 personer årligen de kommande fyra åren. Det är av stor betydelse för en kommuns kostnader och intäkter hur fördelningen och utvecklingen ser ut mellan olika åldersgrupper. I Österåker prognosticeras till exempel en ökning på cirka 700 personer som är 80 år och äldre fram till sista december 2023, vilket är en ökning med cirka 37 procent, samtidigt som invånarna i arbetsför ålder ökar med cirka 9 procent.

Befolkningsprognosen är starkt förknippad med nybyggnation och i kommunen beräknas framförallt inflyttning av människor i förvärvsarbetande åldrar med barn eller barn på väg. Sker inte utbyggnaden i beräknad takt påverkas storleken framförallt bland dessa grupper.

Nybyggnationsprognosen från samhällsbyggnadsförvaltningen beräknar mellan 300-500 bostäder årligen fram till 2023, efter 2026 ökar bostadsbyggandet till över 700 bostäder årligen.

Diagram 2: Folkmängd och befolkningsökning i Österåkers kommun 1970-2019, samt prognos 2020-2030.



Källa: SCB och Österåkers befolkningsprognos 2020, gjord av Sweco våren 2020

Tabell 1: Antal personer i olika åldersgrupper, utfall 2016–2019, prognos 2020–2023, samt förändringar i procent mellan år.

		Utfall			Prognos				Förändring mellan 2019-2023
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Nyfödda	0 år	464	446	445	481	500	511	528	83
	Förändringar i %	-2,9%	-3,9%	-0,2%	8,1%	3,8%	2,2%	3,4%	19%
Förskolebarn	1-5 år	2 799	2 825	2 826	2 841	2 928	2 986	3 081	255
	Förändringar i %	3,1%	0,9%	0,0%	0,5%	3,1%	2,0%	3,2%	9%
Skolbarn	6-15 år	6 405	6 456	6 362	6 399	6 463	6 513	6 611	249
	Förändringar i %	2,5%	0,8%	-1,5%	0,6%	1,0%	0,8%	1,5%	4%
Gymnasium	16-19 år	2 121	2 250	2 442	2 547	2 633	2 682	2 675	233
	Förändringar i %	4,0%	6,1%	8,5%	4,3%	3,4%	1,9%	-0,3%	10%
Förvärvsarbetande	20-64 år	24 314	24 629	25 027	25 570	26 171	26 642	27 333	2 306
	Förändringar i %	1,6%	1,3%	1,6%	2,2%	2,4%	1,8%	2,6%	9%
Pensionärer									
Yngre	65-79 år	6 406	6 450	6 546	6 570	6 621	6 625	6 573	27
	Förändringar i %	1,1%	0,7%	1,5%	0,4%	0,8%	0,1%	-0,8%	0%
Äldre	80-w år	1 621	1 775	1 926	2 062	2 211	2 402	2 630	704
	Förändringar i %	5,5%	9,5%	8,5%	7,1%	7,2%	8,7%	9,5%	37%
Äldre	90-w år	248	290	325	345	352	376	399	74
	Förändringar i %	3,3%	16,9%	12,1%	6,2%	1,9%	7,1%	6,1%	23%
Hela befolkningen		44 130	44 831	45 574	46 471	47 526	48 360	49 431	3 857
	Förändringar i %	1,9%	1,6%	1,7%	2,0%	2,3%	1,8%	2,2%	8%
	Förändringar	837	701	743	897	1 055	834	1 070	

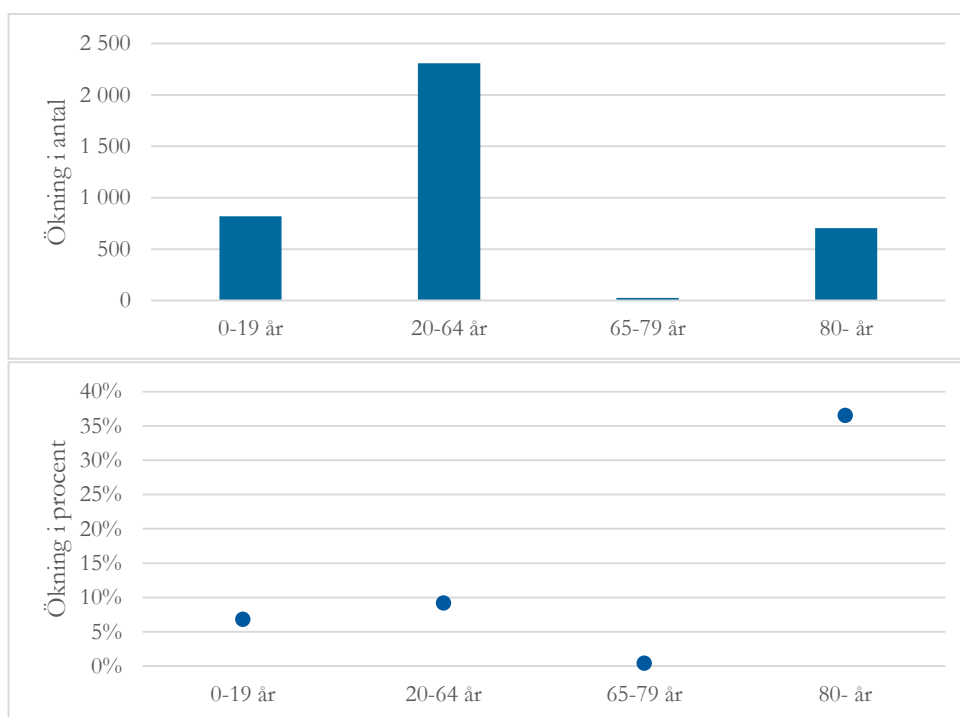
Källa: SCB och Österåkers befolkningsprognos 2020, gjord av Sweco våren 2020

Givet att befolkningsutvecklingen följer prognosen för 2020 skulle det innebära följande förändringar i antal för verksamheternas respektive målgrupper:

- Förskolebarn (1–5 år) ökning om knappt 40 barn

- Grundskolan (6–15 år) ökning om knappt 20 elever
- Gymnasieskolan (16-19 år) ökning om knappt 100 elever
- Målgruppen för äldreomsorg (över 65 år) ökning med cirka 160 personer, varav 140 personer över 80 år

Diagram 3: Prognos av förändring av antal invånare i olika åldersgrupper mellan 2019 och 2023, i procent och absoluta tal.



Källa: SCB och Österåkers befolkningsprognos 2020, gjord av Sweco våren 2020

1.2.6 Demografisk försörjningskvot

Den demografiska försörjningskvoten eller beroendekvoten är ett enkelt mått för att beskriva åldersstrukturen i ett land. Så kallade icke-produktiva grupper i befolkningen jämförs med så kallade produktiva grupper. Dessa grupper kan konstrueras på olika vis, men ofta räknas barn och unga 0-19 år, samt de som är äldre än 65 år, som icke-produktiva i befolkningen. Den produktiva gruppen är den åldersgrupp där andelen förvärvsarbetare i regel är hög, i denna jämförelse 20-64 år.

För Österåker var den totala demografiska försörjningskvoten omkring 82 sista december 2019, vilket betyder att 100 personer i åldern 20-64 år ska försörja 82 personer, fördelat på 48 barn och unga samt 34 personer som är äldre än 65 år. Rikets försörjningskvot är något lägre, 76, fördelat på 41 barn och 35 äldre. Stockholms län är ytterligare lite lägre, 67, där det framförallt är äldrekvoten (27) som är lägre.

Sammantaget beräknas en relativt konstant försörjningskvot för Österåker under prognosperioden, men en nackdel med måttet är att det inte tar hänsyn den faktiska sysselsättningen i de olika grupperna. När det ekonomiska läget förändras och Sverige går in i en djup lågkonjunktur, beräknas arbetslösheten öka de kommande åren och andelen i åldersgruppen 20-64 år som är ekonomiskt aktiva bli lägre, det vill säga den faktiska försörjningskvoten blir i realiteten sämre. Dessutom sker det en förflyttning inom gruppen som är äldre än 65 år, fler kommer vara över 80 år och i regel mer beroende av stöd.

Det kommunalekonomiska utjämningsystemet tar bland annat hänsyn till demografiska aspekter och Österåker får med anledning av den demografiska sammansättningen ta del av utjämnningen.

2. Vision och mål

I kommunens budget ska verksamhetsmål, ekonomiska mål samt riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning anges. Resultatet ska utvärderas i förvaltningsberättelsen i delårsbokslutet och bokslutet för att visa om målpåföljelsen är förenligt med de mål fullmäktige beslutat om. Detta är en del av den modell Kommunfullmäktige har fastställt i form av mål- och resultatstyrning.

2.1 Vision 2040

Under 2019 har en ny vision, *Vision 2040*, tagit fram. Visionen ska genomsyra allt som görs i kommunen och varje beslut som fattas.

Kommunens nya vision lyder:

**Med kvalitet, trygghet och valfrihet i fokus,
skapar vi en hållbar framtid.
Österåker - möjligheternas skärgårdskommun**

I visionen lyfts fyra strategiska områden fram: kvalitet, trygghet, valfrihet och hållbar framtid.

2.2 Inriktningsmål

Visionen tydliggörs bland annat genom Kommunfullmäktiges inriktningsmål och nämndernas resultatmål och indikatorer. Österåkers kommun arbetar efter en mål- och resultatstyrningsmodell, som utgör styrmodell för nämnderna avseende planering, uppföljning, analys och åtgärder. Som en del av

styrmodellen tar respektive nämnd fram resultatmål, resultatindikatorer och mätmetod utifrån Kommunfullmäktiges inriktningsmål och indikatorer.

Kommunfullmäktige har fastslagit sju inriktningsmål med ett antal resultatindikatorer som anger förväntad riktning på lång sikt:

Kommunfullmäktige inriktningsmål:

- Invånarna skall uppleva en professionell service av hög kvalitet och ett gott bemötande i all kommunal service
- Österåker ska ha en ekonomi i balans
- Österåker skall vara bästa skolkommunen i länet
- Österåker ska erbjuda högsta kvalitet på omsorg för äldre och personer med funktionsnedsättning
- Österåker ska ha en trygg miljö
- Österåker skall utveckla ett långsiktigt hållbart samhälle där goda förutsättningar ges för människa, miljö och natur att samverka
- Österåker ska ha en stark och balanserad tillväxt. Tillväxten ska vara ekologisk, socialt och ekonomiskt hållbar

Kommunfullmäktiges fastställda indikatorer:

- Nöjdhetsindex (NKI) i undersökningar och Stockholm Business Alliance (SBA) undersökning
- Fortsatt god ekonomisk hushållning och fastställd åtgärdsplan vid eventuellt negativ avvikelse
- Andel elever med behörighet till gymnasium, lärarnas behörighet, minst godkänd i alla ämnen samt vårdnadshavarnas nöjdhet inom förskoleverksamhet
- NKI hemtjänst och äldreboende, samt brukarenkäter inom LSS
- Trygghetsfrågor i undersökningar och trygghetsindex för unga
- Antal nya bostäder och nya arbetsplatser

2.3 Finansiella mål

God ekonomisk hushållning innebär ur ett verksamhetsperspektiv att kommunens invånare får ut så mycket som möjligt för sina skattepengar, och utifrån ett finansiellt perspektiv att morgondagens kommuninvånare kan försäkras samma servicenivå som dagens kommuninvånare. För att kunna styra kommunens verksamhet ur ett finansiellt perspektiv krävs finansiella mål.

De övergripande finansiella målen för Österåker är:

- Budget ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna enligt kommunallagen.
- Nettokostnadsandelen ska högst motsvara 99 % av skatt och bidrag som utgiftstak
- Kommunens utdebitering hålls så låg som möjlig under 2021-2023. För år 2020 är den 17,10.
- Kostnadsutveckling per invånare ska inte överstiga 3 % i snitt under mandatperioden.
- Högst 50 % av pensionskostnader inklusive löneskatt avseende före 1998 som betalas ut årligen, kan finansieras av tidigare reserverade medel i eget kapital.
- Minst 50 % av investeringsvolym som överstiger årets avskrivningar, ska finansieras med årets resultat och posten oförutsett och högst 50 % via realisationsvinster/exploateringsintäkter och egna medel.
- Årets resultat som överstiger 2 % av eget kapital ska reserveras för resultatutjämningsreserv i balansräkning under posten eget kapital.

Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Undantag från detta kan göras om det finns synnerliga skäl, exempelvis finns möjlighet att under väldigt speciella omständigheter ta medel från resultatutjämningsreserven i anspråk.

3. Nämndernas preliminära ramar

Nämndernas budget 2021 har i stor utsträckning grundats på prestationer, så kallad prestationsbudgetering. Prestationsbudgetering innebär att resursfördelningen baseras på volymbeslut, det vill säga att priset kopplas till prestation. Rutiner för avstämning av volymförändringar har utvecklats av enheten för ledningsstöd under året. Det arbetet kommer att fortsätta och utvecklas ytterligare inför budget 2022 och plan 2023-24.

Beräkningen av budget 2021 bygger på:

- Budget 2020 exklusive kostnader av engångskaraktär
- Volymförändringar med hänsyn till bland annat kommunens befolkningsprognos
- Generell indexuppräknings för pengrelaterade verksamheter
- Bokslut för 2019
- Bokslutsprognosen för 2020

Respektive nämnd ska upprätta en budget enligt Kommunfullmäktiges preliminära ramar inför budget 2021. Fördelning av nämnderna preliminära bruttokostnader och intäkter framgår av bilaga 2 och 3.

3.1 Volymförändring

Nämndernas totala volymökningar har beräknats till 35,6 Mkr och är fullt kompenserade. Volymökningarna avser vård- och omsorg (15,7 Mkr), för- och grundskola (7,2 Mkr), gymnasie- och vuxenutbildning (7,7 Mkr), Teknisk nämnd, inklusive samhällsbetalda resor, (3,5 Mkr) och Kommunstyrelsen (1,5 Mkr). Volymerna kan komma att revideras under hösten 2020 beroende på bland annat utvecklingen av omvärldsfaktorer och prognoser.

3.2 Indexuppräknings / pengnivåer

Inflationstakten, det vill säga förändringen i KPI under de senaste tolv månaderna, uppgick till cirka 0,7 procent per april. För 2021 beräknas för närvarande KPI till 1 procent. Med anledning av den beräknade KPI-utvecklingen föreslås en indexuppräknings för 2021 i pengrelaterade verksamheter med generellt 1 procent. Taxor, avgifter och försäljning av tjänster har beräknats med 2 procent. För icke pengrelaterade verksamheter har indexuppräknings beräknats till 0 procent. Den totala nettokostnaden för indexuppräknings beräknas till cirka 12,1 Mkr. Penganivåer för olika verksamhetsområden tas fram av berörda nämnder med hänsyn taget till den totala kostnaden för indexuppräknings som tak. Indexuppräknings kan komma att revideras under hösten 2020 beroende på bland annat utvecklingen av omvärldsfaktorer och prognoser.

Österåkers kommun ingår i samverkansområden för gymnasiet (Storstholm) respektive vuxenutbildningen (KCNO). Inom dessa samverkansområden tillämpas gemensam prislista för både externa utförare och egen regi.

3.3 Personalomkostnader

Personalomkostnader 2021 kommer att vara 0,45 procentenheter högre än 2020, det vill säga en enhetlig nivå på 40,15 procent för anställda upp till 65 år. Höjningen beror på ökade kostnader för avtalspensionen. För anställda som vid årets ingång fyllt 65 år kommer personalomkostnaderna att vara oförändrade, det vill säga 15,81 procent. För att behålla kommunens konkurrensneutralitet ska PO-pålägget täcka arbetsgivaravgifter, avtalsförsäkringar och avtalspensioner.

3.4 Kommunala bolag inom samhällsbyggnadsförvaltning

Kommunfullmäktige har beslutat att bilda tre kommunala bolag. Bolagens syfte är att köpa, förvalta/utveckla och sälja fast egendom. Respektive bolag ska bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att kostnaderna för verksamheten täcks genom bolagets intäkter. En verksamhetsplan med strategiska mål för de närmaste tre räkenskapsåren och budget för nästkommande räkenskapsår ska fastställas årligen senast den 30 september. Samhällsbyggnadsförvaltningen ska klarmarkera verksamhetsplanen för kommunala bolag i Stratsys senast den 25 september, tillsammans med budgetmaterial för ordinarie verksamhet.

3.5 Hantering av semesterlöneskuld vid bokslutet

Österåkers kommun har en semesterlöneskuld på 59,1 Mkr i balansräkningen vid bokslutet 2019. Förändringar av semesterlöneskuld resultatförs varje år i samband med årsbokslutet. Posten ska vara påverkbar och uppmaningen till respektive förvaltning är att minimera den kostnadsbelastning som en ökad semesterlöneskuld leder till. Förändring av semesterlöneskulden hanteras av respektive enhet inom kommunorganisationen vilket är viktigt ur ett konkurrensneutralitetsperspektiv.

3.6 Hantering av kapitalkostnader

Kapitalkostnader består av avskrivningar och internränta. Från och med januari 2017 bokförs avskrivningar och internränta på nämnds nivå och motsvarande internränta bokförs som intäkt under centrala poster i resultatbudgeten. Förändring av kapitalkostnader inom Teknisk nämnd, Kommunstyrelsen och Kultur- och fritidsnämnden justeras utifrån faktiska kostnader. För verksamhetsåret 2021 kommer principen för avskrivningar att förändras till att komponenter, alltså delar av en total investering, får olika avskrivningstider beroende på komponenternas karaktär. Förändringen kommer från och med 2021 ha en kostnadsneutral påverkan med hänsyn taget till anläggningar vilka kommer att aktiveras och medföra ökade kostnader som matchas av minskade kostnader vid införandet av komponentavskrivning.

3.7 Overhead

Overhead är ett samlat begrepp som syftar till kommunens centrala kostnader för bland annat administration. Dessa kostnader fördelas med överenskomna fördelningsnycklar ut i organisationen. Exempel på fördelningsnyckel kan vara antal anställda, antal system, med mera. Kostnaden för administration bör alltid vara en fråga för genomlysning. Genom ett effektivt arbete och ambitionen att arbeta för ständiga förbättringar är kostnaderna för den centrala administrationen i de preliminära ramarna för 2021 ungefär på samma nivå som 2020 års ramar.

3.8 Hantering av pensionskostnader

Österåkers kommun har reserverat medel (699 Mkr) motsvarande hela pensionsskulden före 1998 i form av ansvarsförbindelsen under eget kapital i balansräkning. Skulden uppgår vid bokslutet 2019 till 671 Mkr inklusive löneskatt

Pensionskostnader för perioden 2020-2022 uppskattas till cirka 40 Mkr (exklusive skatt) årligen. Enligt kommunens finansiella mål kan 50 procent av dessa kostnader, som motsvarar cirka 20 Mkr, från och med 2019 års beslutade budget finansieras av de reserverade medlen. I budgetdirektiven för 2021 och plan 2022-23 har dock hela pensionskostnaden beräknats i kommunens driftbudget.

4. Investering, mark och exploatering

Anslagsbindningen för investeringsbudgeten är på projektnivå. Ett projekt kan omfatta ett enskilt objekt till exempel simhall eller gång- och cykelväg i ett visst område.

Investeringar på projektnivå kan sträcka sig över flera budgetår. Ur ett långsiktigt perspektiv ska samhällsbyggnadsförvaltningen uppdatera sin tioåriga investeringsplan med fokus på de tre kommande åren. Investeringsbudgeten beslutas dock inför varje verksamhetsår. Eftersom investeringar verkställs vid olika tidpunkter under året kan ett budgeterat objekt helt eller delvis skjutas upp till kommande år. Vid framställning om investeringar skall motiveringen för investeringen, samt driftkostnads kalkyl för helåret tydligt framgå. Förbrukningsinventarier ska inte räknas som investering, dessutom ska beloppet vara minst ett prisbasbelopp.

Redovisning av markförsäljning i form av realiserad vinst/förlust redovisas centralt i resultatbudgeten som tidigare år. Detta innebär att bokfört värde enligt kommunens balansräkning och kostnader avseende markförsäljning ska beaktas. Eftersom markförsäljning varierar mycket mellan åren underlättas uppföljningen av nämndernas kostnadsutveckling om realiserade

vinster/förluster redovisas centralt. Vid förvärv av mark ska finansieringen tydliggöras. Hänsyn ska tas bland annat till räntekostnader vid eventuell upplåning och utebliven intäkt.

I budget 2021 ingår 5 Mkr för realiserade vinster för markförsäljning och redovisas som en central post i resultatbudgeten. När avyttring av mark sker ska det bokförda värdet för den sålda tillgången regleras. Realiserade vinster/förluster ska redovisas centralt i kommunens resultaträkning.

Exploateringsredovisningen har utvecklats för att tydliggöra helhetsperspektivet per projekt. Grundregeln är matchningsprincipen, vilket innebär att kostnader och intäkter som härrör från samma aktivitet ska resultatföras på samma redovisningsperiod. Detta innebär att utgifter och inkomster kan balanseras i väntan på att projektet avslutas och resultatförs.

Med exploateringsverksamhet avses insatser för att anskaffa, förädla och iordningställa kommunens mark för infrastruktur samt för bostads- och/eller arbetsområden. De vanligaste formerna av exploateringsprojekt i Österåker är en extern markexploatör, som antingen investerar i allmänplatsmark åt kommunen eller överlåter allmänplatsmark till kommunen.

Exploateringsfastigheter som är avsedda att avyttras ska klassificeras som omsättningstillgång. Exploateringsverksamhet ska bruttoredo visas (utgifter och inkomster), samt särredovisas för varje exploateringsområde.

Exploateringsplan för perioden 2021-2022 ska tas upp. Planen ska omfatta både en utförlig beskrivning och kalkyler, bland annat:

- Planerat bostadsbyggande
- Infrastrukturanläggningar

En samlad bild av kommunens totala exploaterings- och investeringsåtaganden ska redovisas. Infrastrukturinvesteringar som en följd av exploateringsprojekt ska tydliggöras. Det är viktigt att de risker som finns kopplade till utbyggnaden av förnyelseområden hanteras på ett ändamålsenligt sätt.

Samhällsbyggnadsförvaltningen har tagit fram riktlinjer för ekonomisk hantering av exploateringsverksamhet inklusive hantering av exempelvis anläggningstillgångar och omsättningstillgångar i exploateringsbudget och exploateringsredovisning. Riktlinjerna innehåller också en mall för exploateringsbudget.

Från och med 2020 blir Rådet för kommunal redovisning (RKR) nya rekommendation R2 *Intäkter* tvingande för kommunerna. Det innebär bland annat att erlagda gatukostnadsersättningar ska intäktsföras i den mån underliggande investering är genomförd. Tidigare har dessa kunnat periodiseras över investeringens ekonomiska livslängd och därmed möta kostnaden för avskrivningar i resultatet. Detta kommer få till effekt att de år som gatukostnadsersättningar erläggs till kommunen kommer resultatet bli påverkat positivt som engångseffekt. När sedan relaterade kostnader uppstår kommer

resultatet bli påverkat negativt. Intäkter och kostnader kommer alltså inte att kunna matchas över tid.

Investeringsbudget för 2021 är beräknad till 110 Mkr (netto). Fördelning av preliminära investeringsmedel framgår av bilaga 4.

5. Nämndernas verksamhetsplan

Respektive nämnd ska upprätta en verksamhetsplan i Stratsys enligt den mall som har tagits fram. Verksamhetsplanen ska vara klarmarkerad i Stratsys senast den 25 september. En slutgiltig version av verksamhetsplanen upprättas efter Kommunfullmäktiges beslut om budget i december månad.

Verksamhetsplan behandlas av nämnd och skall innehålla följande punkter:

- 5.1 Ekonomisk sammanfattning
- 5.2 Effektivisering för verksamhetsutveckling
- 5.3 Mål för verksamhetsutveckling
- 5.4 Strategiska nyckeltal för finans, kvalitet och volym
- 5.5 Plan för konkurrensprövning
- 5.6 Program för uppföljning och tillsyn
- 5.7 Lokaler (Lokalförsörjningsplan)
- 5.8 Taxor och avgifter
- 5.9 Riktade bidrag
- 5.10 Intern kontroll
- 5.11 Förändring i förhållande till föregående budget
- 5.12 Framåtblick
- 5.13 Sammanställning av drift- och investeringsbudget

5.1 Ekonomisk sammanfattning

En ekonomisk sammanfattning i form av en tabell inleder verksamhetsplanen.

5.2 Effektivisering för verksamhetsutveckling

Kommunens ambition är att ständigt effektivisera verksamheten och det är dessutom en förutsättning för att nämnderna ska kunna bedriva verksamheten med bibehållen eller förbättrad kvalitet under föreliggande ekonomiska

förutsättningar. Nämndernas uppdrag är att i verksamhetsplanen presentera effektiviseringar som minst motsvarar differensen mellan förväntad pris- och löneökning och den tilldelade kompensationen.

Nämnderna ska presentera effektiviseringar, till skillnad från besparingar, eftersom att det inte är kommunens ambition att göra besparingar i verksamheterna. Ett exempel på en besparing kan vara att en handläggartjänst dras in och att kvaliteten för invånarna/brukarna blir sämre. Ett exempel på effektivisering kan vara att förbättra en process genom förändrade arbetssätt eller genom systemutveckling, vilket gör att större volymer kan hanteras med färre handläggare eller bibehållen personal, med högre kvalitet för invånarna/brukarna som resultat.

I begreppet effektivisering ingår produktivitet och kvalitet som båda är höga i en effektiv organisation. Våga prova nytt – innovation leder till förnyelse och högre kvalitetsnivåer i kommunens verksamheter.

5.3 Mål för verksamhetsutveckling

Sedan 2017 har kommunen en modell för mål- och resultatstyrning, som fastställer hur kommunen arbetar med styrning. Målhierarkin består av vision, inriktningsmål på kommunfullmäktigenivå, resultatmål på nämndsnivå, resultatmål på enhetsnivå samt individuella mål för respektive medarbetare.

Modellen ska styra nämnderna och styrelserna i deras arbete avseende planering, uppföljning, analys och åtgärder. Att sätta resultatmål är ett av nämndernas verktyg för verksamhetsstyrning och för att peka ut särskilt prioriterade områden kopplat till kommunens vision och inriktningsmål. Resultatmålen ska i hög grad fokusera på resultat, kvalitet och effekter ur ett brukar- och invånarperspektiv. Det är viktigt att upprätta påverkbara resultatmål med resultatindikatorer och mätmetoder som med fördel är direkt kopplade till nämndens grunduppdrag. Detta ger möjlighet till en förstärkt styrning och en bättre uppföljning av verksamheten.

Målen och indikatorer läggs in i Stratsys, liksom målnivåer. Dessa ska vara inlagda senast 25 september.

5.4 Strategiska nyckeltal för finans, kvalitet och volym

För att få en bred och tydlig bild av nämndens verksamhetsområden är det viktigt att lyfta fram nyckeltal som visar på verksamhetens kostnader, produktivitet, kvalitet och kundnöjdhet, samt eventuella samband mellan dessa. Verksamhetsplanen bör även innehålla en kortfattad beskrivning och motivering av valda nyckeltal och dess målnivåer. Sammanställningen ska ge en helhetsbild av verksamheten och ska innehålla både ekonomiska mått, kvalitetsmått och prestationsmått (volymer). Vidare ska genomförda kvalitetsmätningar och resultaten av dessa redovisas. En jämförelse mellan utfall 2019, prognos 2020, budget 2020, budget 2021 samt plan 2022 och 2023 ska redovisas per nyckeltal.

5.5 Plan för konkurrensprövning

Sedan 2007 då Österåker övergick till en beställare- och utförarorganisation har kommunen arbetat med att öka utbudet och valfriheten inom kommunal service. Valfrihet finns även med som ett strategiskt område i Vision 2040.

I nämndernas verksamhetsplan ska det finnas en plan för konkurrensprövning, där alternativa utförare ges möjlighet att konkurrera med kommunala utförare om välfärdstjänster. Av planen ska framgå vilka verksamheter som är konkurrensutsatta och vilka som inte är det. Om verksamheter kan komma att konkurreras ska även det redovisas i planen.

5.6 Program för uppföljning och insyn

Uppföljning av verksamheternas resultat, analys, samt förslag till korrigerande eller kvalitetshöjande åtgärder är bärande element i kommunens mål- och resultatstyrningsmodell. I modellen för mål- och resultatstyrning i Österåker berörs nödvändigheten i att följa upp all verksamhet som finansieras av kommunala medel.

Nämnder som inom ramen för sitt grunduppdrag upphandlar utförare eller på annat sätt finansierar produktion av välfärdstjänster, ska här beskriva på vilket sätt nämnden följer upp utförarnas resultat, samt på vilket sätt dessa görs tillgängliga för kommuninvånarna. Den kommunala produktionen ska här jämföras med andra utförare och uppföljningen av produktionens verksamhet ska därmed planeras och dokumenteras på samma sätt under denna rubrik.

5.7 Lokaler (lokalförslagsplan)

Kommunen ska bedriva verksamhet i ändamålsenliga lokaler. Varje nämnd ska i en lokalförslagsplan ange hur man på kortare och längre sikt ser på sitt behov av lokaler. Lokalförslagsplanen ska i enlighet med kommunens lokalpolicy utgå från koncepttänkande, ett effektivt lokalutnyttjande och kravet på ändamålsenliga lokaler. En sammanfattning av en lokalförslagsplan, som i första hand avser de kommande tre åren, ska ingå i nämndernas verksamhetsplaner och sammanställas av Kommunstyrelsen.

5.8 Taxor och avgifter

Taxor och avgifter påverkar kommunens ekonomi och verksamheternas finansieringsgrad. Av princip beslutar därför Kommunfullmäktige alla typer av taxor och avgifter. I nämndernas budgetförslag ska det därför ingå förslag till taxor och avgifter för 2021. Även Produktionsutskottet ska ta fram taxor och avgifter för berörda verksamheter inom produktionsförvaltning, förutom kundvalsområden.

5.9 Riktade bidrag

Kommunen har möjligheter att söka och få olika typer av bidrag, exempelvis generella eller riktade statsbidrag. Av nämndernas verksamhetsplan ska framgå hur mycket och vilka olika typer av bidrag som har beräknats i utfall 2019, prognos 2020, budget 2020 och budget 2021.

5.10 Intern kontroll

Både policy och riktlinjer för intern kontroll har uppdaterats och tagits av Kommunfullmäktige. En revisionsgranskning av kommunens interna kontroll genomfördes under hösten 2019 som visade på att Kommunstyrelsen, nämnderna och Armadakoncernen inte har en intern kontroll som säkerställer att oegentligheter i verksamheten förebyggs, upptäcks och åtgärdas. Därför kommer nämndernas internkontrollplaner fokusera på området oegentligheter, jäv och korruption under 2021.

En risk- och väsentlighetsanalys har genomförts av en arbetsgrupp i kommunstyrelsens förvaltning, vilket har resulterat i tre kammungemensamma kontrollmoment som ska ingå i samtliga nämnders internkontrollplaner. Utöver de centralt beslutade kontrollmomenten ska nämnderna genomföra en egen risk- och väsentlighetsanalys för att få fram ett antal kontrollmoment som är verksamhets specifika inom området oegentligheter, jäv och korruption. Både risk- och väsentlighetsanalysen och internkontrollplanen ska kommenteras i, och bifogas med verksamhetsplanen i Stratsys. Detta ska vara klarmarkerat i Stratsys senast 25 september.

5.11 Förändring i förhållande till föregående budget

Utvecklingen över tid ska följas avseende nämndernas ramar för att se ekonomiska effekter av politiska prioriteringar, volymförändringar, demografiska faktorer, indexuppräknings, med mera. Nämnderna ska upprätta en verksamhetsbaserad budget som i första hand baseras på prestationer. Respektive nämnd och styrelse ska ta fram budgetförslag inom de tilldelade ramarna.

I planeringsunderlaget ska det i punktform redovisas vilka förändringar som planeras. Nämndernas budgetförslag för 2021 ska bygga på:

- Budget 2020
- Bokslut för 2019
- Bokslutsprognos för 2020
- Volym enligt kommunens befolkningsprognos
- Kommunstyrelsens direktiv och anvisningar
- Övriga kända faktorer

Nämnden har rätt att inom tilldelad kostnads- och intäktsram omfördela resurser mellan verksamhetsområden, efter avstämning med ledningsstöd. Större avvikelser från verksamhetsplanen och åtgärdsplan skall avrapporteras till Kommunstyrelsen.

5.12 Framåtblick

Nämnderna ska bevaka förändring av omvärldsfaktorer som kan påverka kommunens förmåga att klara att leverera välfärdstjänster på sikt, både ur ett ekonomiskt och ur ett verksamhetsperspektiv.

Nämnderna ska anlägga ett längre perspektiv och lyfta fram trender, nya lagar och regler som är på gång etcetera. I samband med framåtblicken görs en riskbedömning kopplat till utvecklingen med eventuella konsekvenser för verksamheten och kommunen.

5.13 Sammanställning av drift- och investeringsbudget

Planering av framtida investeringar - strategiska investeringar, investeringar på grund av demografiska förändringar, reinvesteringar – är en utmaning inom kommunens olika verksamhetsområden. Vid framställning om investeringar skall motiveringen för investeringen tydligt framgå, liksom driftkostnads kalkylen för helår.

Bilagor:

- 2- Nämndernas preliminära ramar avseende bruttokostnader för 2021
- 3- Nämndernas preliminära ramar avseende intäkter för 2021
- 4- Nämndernas preliminära ramar avseende investering för 2021
- 5- Tidplan för planeringsprocessen