

Second opinion av ekonomisk analys som gjorts av ekonomiska underskott inom stadsmiljöavdelningen

Huddinge kommun
Juni 2020



Bakgrund, uppdrag och genomförande

Bakgrund

Tf teknisk direktör vid miljö- och bygglovsförvaltningen har tillsammans med chefen för ekonomienheten vid förvaltningen identifierat att det finns underskott och strukturella fel kopplat till budgeten. Verksamheten stadsmiljö bedöms som underfinansierad i förhållande till uppdrag och politiska ambitioner. Enligt uppgift har verksamheten inte haft en budget i balans ett enda enskilt år mellan år 2010 och 2019. Enhetschef har utrett vad detta kan bero på och kommit fram till tre huvudförklaringar:

- Felaktiga omfördelningar av budgetmedel i samband med omorganisationer av nämnder och tjänstemannaorganisation. Mellan år 2010 och år 2019 har det framförallt varit två större omorganisationer. År 2015 knoppades tre avdelningar av och inkorporerades i den nybildade samhällsbyggnadsavdelningen under kommunstyrelsen. Från och med den 1 januari 2019 genomfördes en ny omorganisation då den tidigare natur- och byggnadsnämnden upphörde och de två nya nämnderna bygglovs- och tillsynsnämnden (BTN) samt klimat- och stadsmiljönämnden (KLN) skapades. Miljö- och bygglovsförvaltningen utgör tjänstemannaorganisation till bägge nämnderna.
- Verksamheten har inte fått tillräcklig kompensation utifrån utökat uppdrag och tillväxt. I Huddinge kommun ges volymkompensation för befolkningstillväxt, men Tf teknisk direktör och enhetschef lyfter fram att det är skillnad på när man vuxit tidigare och när man bygger stad då det exempelvis byggs fler gator, vägar och parker.
- Verksamheten har till del bedrivits ineffektivt. Bland annat ses effektiviseringspotential i att genom skarpere upphandlingar och ökad affärsmässighet minska kostnaderna.

Uppdrag och genomförande

Stöd önskas nu för att ge en second opinion på de beräkningar och analyser som enhetschef vid förvaltningen har genomfört i syfte att nyansera alternativt bekräfta genomförd ekonomisk analys. Analysen har skett under maj 2020.

För att genomföra uppdraget har PwC intervjuat chefen för ekonomienheten inom miljö- och bygglovsförvaltningen samt kommunens Tf ekonomidirektör. Utöver detta har vi tagit del av kostnadsuppföljning samt stadsmiljöavdelningens egen analys av kostnadsutvecklingen och budgetavvikelser enskilda år.



Fullmäktiges fördelning till aktuella verksamheter

Tilldelningsprinciper

Den överordnade principen i Huddinge kommun är att nämnderna tilldelas kommunbidrag utifrån föregående års ram. Nämnderna får inte per automatik kompensering för pris- och löneökningar, och således sker en indirekt effektivisering. För 8 av de senaste 11 åren har viss pris- och lönekompenstation getts när det funnits medel att fördela.

Det är sedan nämndernas ansvar att disponera och fördela budgeten mellan verksamheterna. Denna princip kallas för rambudget utan bindningsnivå.

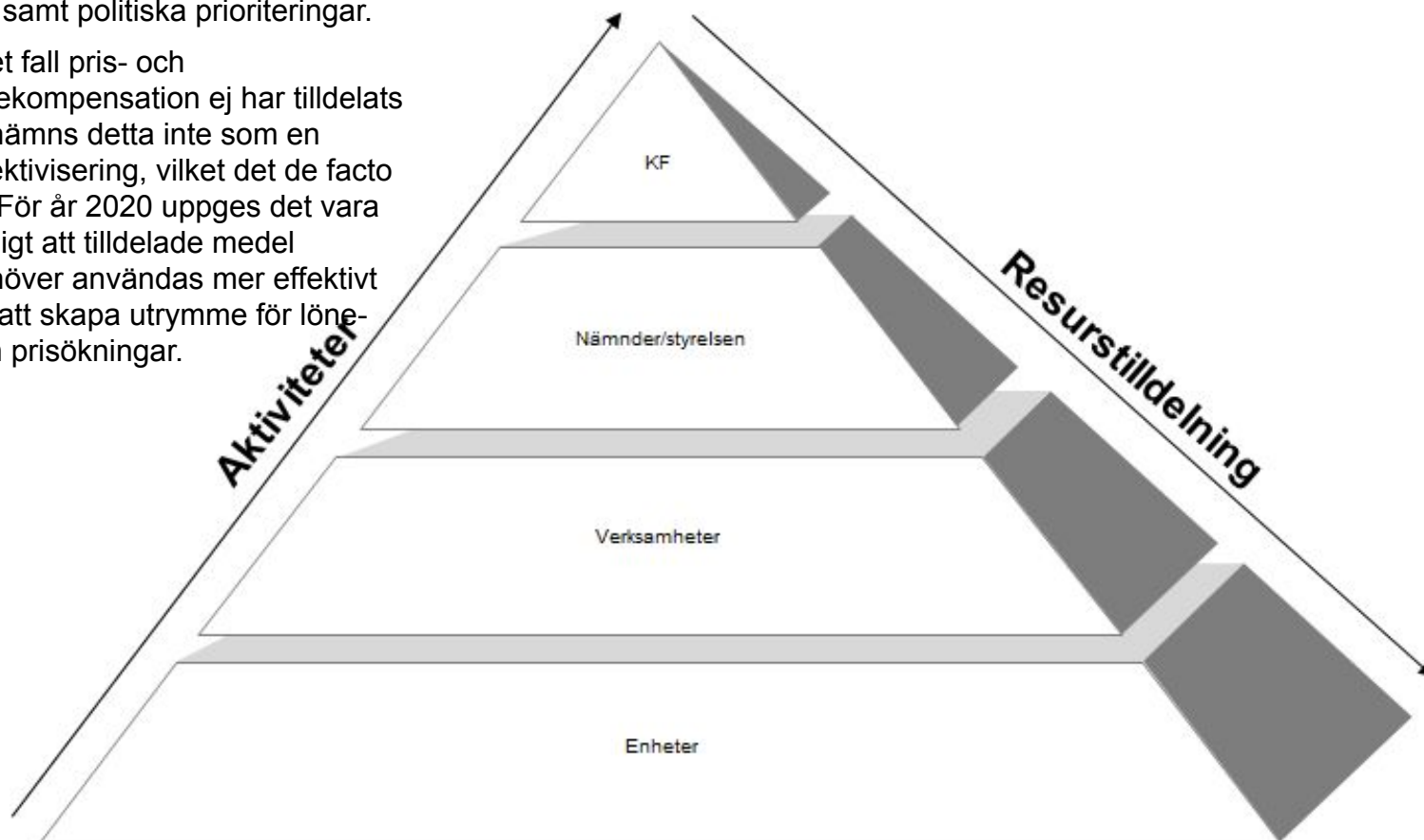
I verksamheter som ej präglas av individuella tjänster* ges kompensering för demografiska förändringar. Nämnderna kan även få medel för särskilt prioriterade satsningar. I miljö- och byggnadsförvaltningens fall har t.ex. medel tillskjutits för underhåll av gator och vägar.

Således är förändringar i budgetramarna till nämnderna resultatet av pris- och lönekompenstation, volymkompenstation, eventuella effektiviseringar och politiska prioriteringar.

** individuella tjänster kan prissättas per brukare/elev/barn - vanligt inom äldreomsorgen samt skolverksamhet*

Förändringen av ram är specificerad i volym, lokaler och generell uppräknig för pris och lön samt politiska prioriteringar.

I det fall pris- och lönekompenstation ej har tilldelats benämns detta inte som en effektivisering, vilket det de facto är. För år 2020 uppges det vara tydligt att tilldelade medel behöver användas mer effektivt för att skapa utrymme för löne- och prisökningar.



Organisatoriska förändringar 2010-2020 inom miljö- och byggnadsförvaltningen

Organisatoriska förändringar

Enligt chefen för ekonomienheten vid miljö- och bygglovsförvaltningen har felaktiga omfördelningar av budgetmedel skett i samband med omorganisationer av nämnder och tjänstemannaorganisation.

Mellan år 2010 och år 2019 genomfördes två större omorganisationer. Mellan 2010 och 2015 fanns en gemensam samhällsbyggnadsnämnd. År 2015 knoppades tre avdelningar av och inkorporerades i den nybildade samhällsbyggnadsavdelningen under kommunstyrelsen. Från och med den 1 januari 2019 genomfördes en ny omorganisation då den tidigare natur- och byggnadsnämnden upphörde och de två nya nämnderna bygglovs- och tillsynsnämnden (BTN) samt klimat- och stadsmiljönämnden (KLN) bildades. Miljö- och bygglovsförvaltningen utgör tjänstemannaorganisation till bägge nämnderna. Nedan redovisas budgetfördelning mellan nämnder kontra stadsmiljöavdelningen (exkl. kapitaltjänstkostnader):



* 2019 erhöll natur- och klimatinämnden tillskott om 12 mnkr för aluminiumfällning i sjöar. Detta är exkluderat för att få jämförelsebara uppgifter

PwC

Mellan 2014 och 2015 infördes komponentredovisning, varför tilldelade medel till stadsmiljöavdelningen uppges ha minskat.

I övrigt har nämndernas budgetanslag generellt ökat. De organisatoriska omstruktureringarna gör det svårt att göra jämförelser över tid, eftersom ansvar har flyttats inom den kommunala organisationen. De jämförelser som kan göras är nämndernas budgetutveckling (2010-2015, 2015-2019, 2019-2020) och stadsmiljöavdelningens utveckling under motsvarande period.

- 2010-2015 utvecklades samhällsbyggnadsnämndens budget i genomsnitt med 4,5 procent samtidigt som stadsmiljöavdelningens budget i genomsnitt minskade med 1,8 procent.
- 2015-2019 ökade natur- och byggnadsnämndens budget i genomsnitt med 3,8 procent samtidigt som stadsmiljöavdelningens budget i genomsnitt ökade med 4,3 procent.
- 2019-2020 minskade klimat- och stadsmiljönämndens budget med 7,7 procent samtidigt som stadsmiljöavdelningens budget minskade med 3,2 procent.

Vi kan således konstatera att den största avvikelserna mellan nämndernas utveckling och stadsmiljöavdelningen uppstod i början av perioden, dvs. 2010-2015. Detta förklaras bland annat av de budgetära konsekvenserna komponentredovisning hade för stadsmiljöavdelningen.

Över tid ser vi att stadsmiljöavdelningens budgetutveckling har varit mindre omfattande än berörda nämnder. Detta kan ses som en indikation på att stadsmiljöavdelningens tilldelning inte följt volymutvecklingen i Huddinge kommun.

Budgetavvikelse inom stadsmiljö 2010-2019 fördelat på delverksamheter

Stora underskott under lång tidsperiod

I genomsnitt har stadsmiljöavdelningen bedrivit sin verksamhet med underskott om 17,8 procent mellan 2010 och 2019. Största avvikelsen - både procentuellt och i absoluta tal - var 2018* då underskottet uppgick till 44,6 procent.

Det är tydligt att den verksamhet som har haft mest omfattande underskott är vinterväghållningen. Exkluderas underskotten inom vinterväghållningen uppgår genomsnittliga budgetunderskottet 2010-2019 inom stadsmiljöavdelningen till 2,4 procent, dvs. 15,4 procentenheter lägre än avdelningens totala avvikelse.

Principer för vinterväghållning

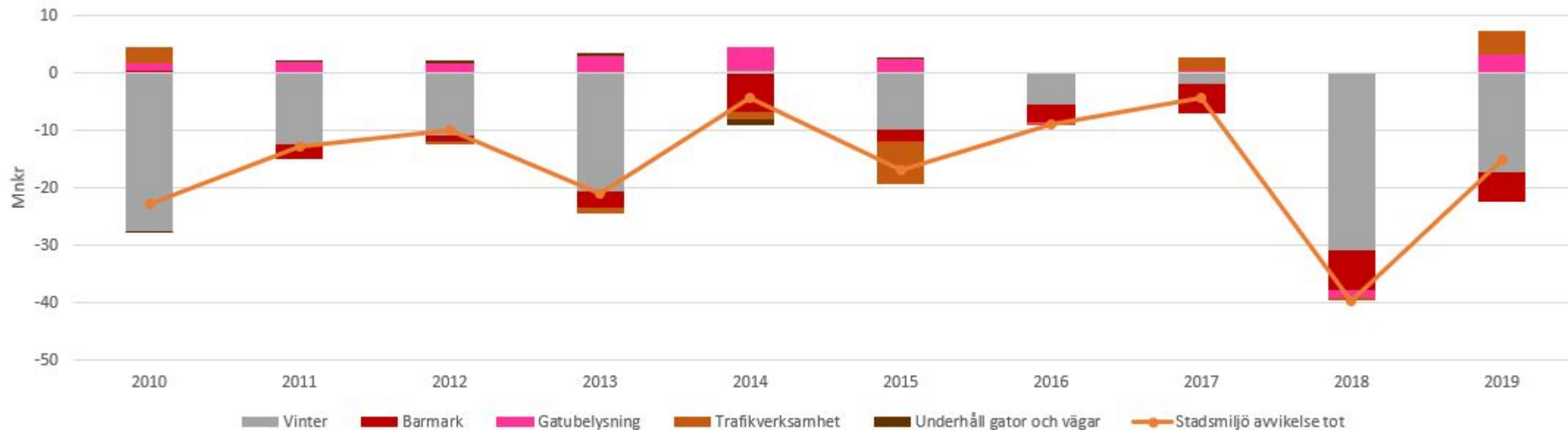
Enligt uppgift har det varit svårt att hitta entreprenörer för vinterväghållningen till rimligt pris. De avtal som avdelningen har ingått avseende vinterväghållningen har ej kompenseras för i den centrala resursfördelningen. Detta förklarar delar av underskottet inom delverksamheten.

Representanter från avdelningen menar att vinterväghållningen är underbudgeterad samt att verksamhetens omfattning och ambition har vuxit, men att medel ej har reglerats i enlighet med detta.

Stora variationer i kostnadsutfall

Vi noterar att det är stora variationer i kostnadsutfall, framför allt inom vinterväghållningen, inte minst om vi jämför kostnadsökningarna under 2019-2020 jämfört med perioden 2010-2017. Vi ser också större kostnadsvariationer inom andra delområden. Vi bedömer att kostnadsökningarna behöver analyseras och följas upp mer i detalj.

*Vi noterar att det inte funnits tillräckliga redovisningsrutiner, vilket gjort att kostnader på motsvarande 6,8 mnkr avseende år 2018 belastat år 2017.



Möjliga analyser inom vinterväghållning

Kostnadsuppföljning av vinterväghållning

Inom ramen för uppdraget har vi inte tagit del av uppdelning av olika kostnadsposter inom vinterväghållningen. Den uppföljning som görs är mer schablonartad och ungefär hälften av kostnaderna avser snöröjning mm. I intervjuer framgår att det historiskt finns felkonteringar vilket försvårar denna typ av uppföljning.

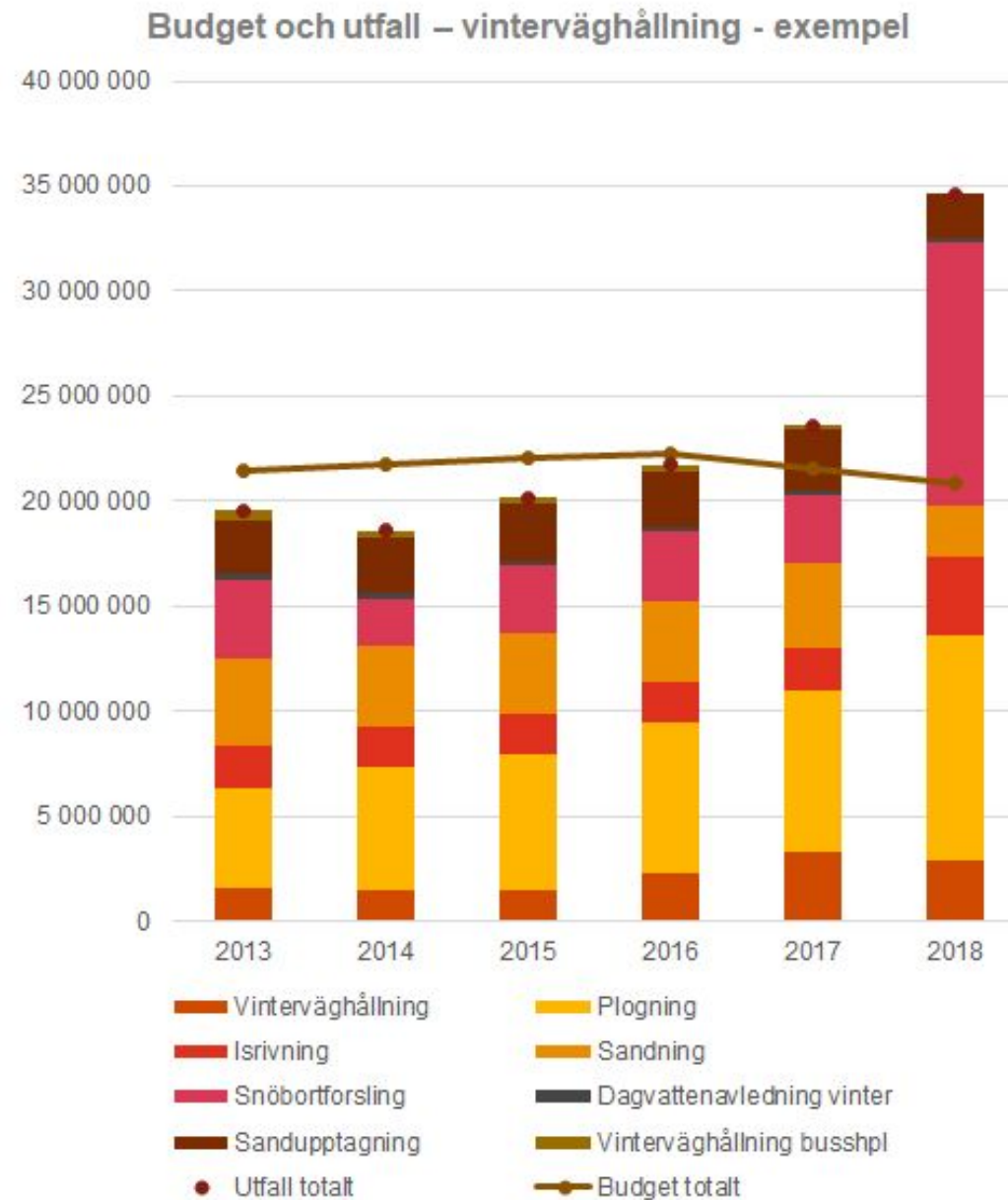
En mer detaljerad analys skulle kunna åskådliggöra förklaringsfaktorer till budgetavvikelser inom delverksamheten.

I grafen till höger återfinns ett exempel från en annan kommun på analys av vinterväghållning innehållandes följande kostnadsposter:

- Plogning
- Isrivning
- Sandning
- Snöbortforsling
- Dagvattenavledning vinter
- Sandupptagning
- Vinterväghållning busshållplatser

Genom att göra en liknande analys i Huddinge kommun skulle avdelningen kunna identifiera vilka kostnadsposter som avviker och göra djuplodande analyser. I exemplet till höger ser vi att snöbortforslingen ökade med 400 procent mellan 2017 och 2018. I detta fall kan det anses vara relevant att granska de avtal som kommunen ingått.

En central del av vinterväghållningen är avtalen med entreprenörer. Det är vanligt att entreprenörerna har en fast och en rörlig avtalsdel. Således bör kommunens ambitionsnivå avseende vinterväghållning speglas i den centrala resursfördelningen.



Avdelningens analys och PwC:s reflektion

Avdelningens uppföljning

Vi har tagit del av avdelningens uppföljning av statistik som syftar till att påvisa att verksamheten är underbudgeterad. Bland annat lyfts nya skötselobjekt upp som prissätts utifrån faktiska kostnader. Totala tillkommande kostnader för ökade kapitaltjänstkostnader och övriga kostnader (pris- och löneutveckling) samt tillkommande skötselobjekt mellan 2015 och 2020 uppgår till 49,0 miljoner kronor. Under motsvarande period har avdelningen tilldelats 24,1 miljoner kronor för volym, uppräkning och kapitalkostnad.

Avdelningen har även genomfört en jämförelseanalys* av nyckeltal avseende driftskostnader i förhållande till förvaltda volym**. Analysen visar på synnerligen låga kostnader i förhållande till jämförelsekommunerna***. Endast vinterväghållningen har höga kostnader i jämförelse. Huddinge har emellertid hög investeringsbudget och låg driftsbudget i förhållande till övriga kommuner. Bakgrunden till avvikelsen är den nya bokförings- och redovisningslagen som trädde i kraft 2019. Av lagen framkommer att reparation och underhåll ska bokföras som kostnad det år som åtgärden utförs. I intervju framkommer att detta kommer justeras framöver. Då detta gäller från 2019 kommer jämförelserna för drifts- och investeringskostnader bli lättare att jämföra i framtiden. Vidare har enhetschefen för avdelningen lyft fram effektiviseringsområden inom respektive nämnd inom avdelningens verksamhetsområde. Totalt beräknas effektiviseringarna uppgå till 7-11 miljoner kronor per år.

PwC:s reflektion

Stadsmiljöavdelningen har gått med årliga underskott under perioden 2010-2019. För varje enskilt år, förutom 2014 och 2017, är det kostnader för vinterväghållningen som svarar för det största underskottet. Eftersom vinterväghållningen har bedrivit sin verksamhet med underskott under en längre tid finns anledning att se över om grundnivån för delverksamheten ligger på en rimlig nivå, samt undersöka möjligheten att tillämpa volymbaserade tilldelningsprinciper för vinterväghållningen. I intervjuer lyfts fram att det varit svårt med upphandling avseende vinterväghållningen vilket kan förklara de stora kostnadsökningarna under 2019-2020 jmf med perioden 2010-2017. Vi bedömer att kostnadsökningarna behöver analyseras och följas upp mer i detalj. Detta gäller även andra delområden, se bild 5, där det är större variation i kostnadsutfall mellan åren.

Långsiktigt är vi av åsikten att tilldelning för vinterväghållningen bör ske utifrån ambitionsnivå (e.g. vid hur många centimeters snödjup ska vägarna plogas?), nederbörd, vägsträckor och andra relevanta parametrar. Vi ser en risk med att budgetens funktion som styrinstrument urholkas om budgeten för vinterväghållning ligger relativt konstant mellan åren samtidigt som vägsträckorna och ambitionsnivån ökar. Innan en sådan tilldelning är möjlig behöver dock grundersättningen analyseras. För närvarande är en sådan analys svår att genomföra eftersom en stor andel av de faktiska driftskostnaderna är kategoriserade som investeringsutgifter. Förhoppningsvis kommer nyckeltalen bli mer jämförbara framöver, vilket möjliggör en översyn av grundersättningen.

*Jämförelseanalys - Klimat- och stadsmiljönämnden 2019-09-19

** e.g. antal meter väg, antal hektar skyddade naturområden, antal belysningspunkter

*** Haninge, Nacka, Järfälla, Sollentuna, Österåker, Stockholm, Eskilstuna, Botkyrka, Uppsala, riksgenomsnittet

Sammanfattning och rekommendationer

Centrala resursfördelning

I Huddinge kommun tilldelas nämnderna kommunbidrag utifrån föregående års ram. I undantagsfall ges pris- och lönekomensation, vilket indirekt innebär ett krav på effektivisering. För år 2020 uppges det vara tydligt att tilldelade medel behöver användas mer effektivt för att skapa utrymme för löne- och prisökningar. Vi är av uppfattningen att resursfördelningen ska präglas av transparens så att det är tydligt vad nämnden får för komensation för utökade uppdrag och vad som avser effektiviseringar.

Vidare anser vi att den centrala resursfördelningsmodellen bör beakta centrala avtal som finns inom kommunen så att det finns en samstämmighet, inte minst bör avtal avseende vinterväghållning beaktas utifrån att kostnaden för vinterväghållningen motsvarade 48,9 procent av avdelningens totala kostnader år 2019. Det bör även tydliggöras vilka delar av avtalen som är fasta och rörliga.

Ambitionsnivå och utökade skötselobjekt bör prissättas så att tilldelning kan ske i samband med budgetprocessen. Detta förutsätter dock en grundläggande kategorisering av vad som avser driftskostnad och investeringsutgift.

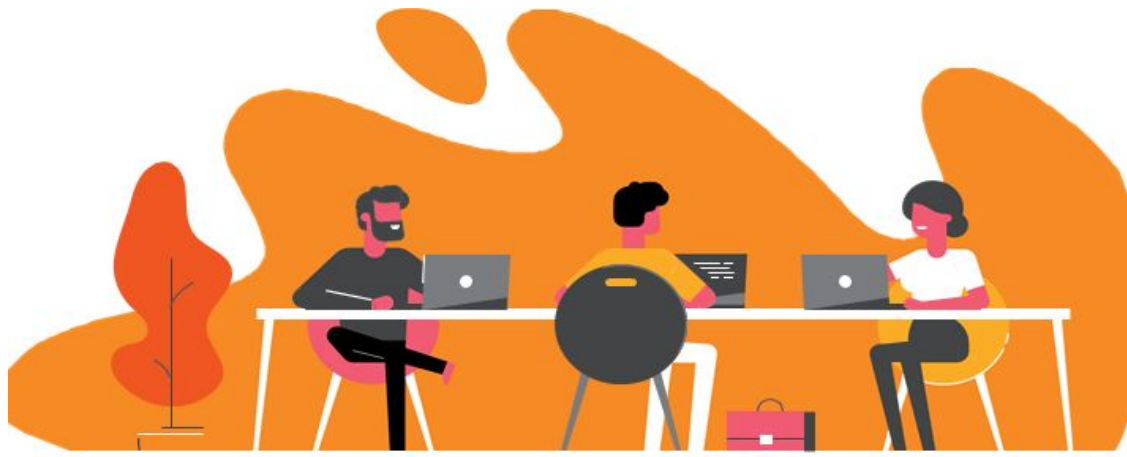
Tilldelning till stadsmiljöavdelningen

Fullmäktige tilldelar resurser till nämnderna som i sin tur fördelar mellan verksamheterna inom respektive nämnds ansvarsområde. Miljö- och bygglovsförvaltningen utgör tjänstemannaorganisation till bygglovs- och tillsynsnämnden (BTN) samt klimat- och stadsmiljönämnden (KLN).

Utifrån vår analys rekommenderar vi kommunen att i samband med kommande organisationsförändringar genomföra fördjupade ekonomiska analyser av den driftbudget som berörs när en verksamhet flyttar från en nämnd till en annan. Detta mot bakgrund av att de organisatoriska omstruktureringar som berört stadsmiljöavdelningen gör det svårt att göra ekonomiska analyser över tid.

Vår bedömning utifrån det material vi tagit del av är att stadsmiljöavdelningen är underfinansierad i förhållande till nuvarande verksamhet. Motiveringen till detta är att verksamheten sedan 2010 gått med årliga underskott och där det genomsnittliga budgetunderskottet under dessa 10 år har uppgått till 17,8 procent. I det fall underskotten inom vinterväghållningen exkluderas uppgår det genomsnittliga budgetunderskottet inom stadsmiljöavdelningen till 2,4 procent, dvs. 15,4 procentenheter lägre än avdelningens totala avvikelse.

Vinterväghållningen behöver särskilt analyseras genom att bryta ut enskilda kostnadsposter. Detta i syfte att förklara avvikelser samt bedöma effektiviseringspotential. Det bör vara möjligt att i en förnyad upphandling kunna sänka kostnaderna avseende vinterväghållningen i jämförelse med de två senaste åren. Vi ser även behov att övriga delverksamheter, med större kostnadsvariationer mellan åren, analyseras vidare.



[pwc.se](https://www.pwc.se)

Denna rapport har upprättats av PwC på uppdrag av Huddinge kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av uppdragsavtal från 2020-04-16. PwC ansvarar inte, utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

© 2020 PricewaterhouseCoopers i Sverige AB. All rights reserved. In this document, "PwC" refers to Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB or PricewaterhouseCoopers AB which is a member firm of PricewaterhouseCoopers International Limited, each member firm of which is a separate legal entity.