

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Granskning avseende kommunens anpassning till befolkningsförändringar

Klippans kommun

juni 2009

Mattias Norling

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund.....	2
2.2	Revisionsfråga och metod.....	2
2.3	Metod och material	3
3	Kommunens befolkningsutveckling	4
4	Iakttagelser.....	8
4.1	Kommunövergripande	8
4.2	Barn- och utbildningsnämnden.....	9
4.3	Socialnämnden.....	11
5	Analys och bedömning	13

1 Sammanfattning

Revisorerna i Klippans kommun har beslutat genomföra en granskning avseende verksamheternas anpassningar till befolkningsförändringar. Öhrlings PricewaterhouseCoopers har erhållit uppdraget att utföra denna granskning.

Revisionsfrågan har varit om Klippans kommun har en tillräckligt väl underbyggd planering inför befolkningsförändringar?

Under de senaste 10 åren har det skett förändringar när det gäller befolkningsutvecklingen i Klippans kommun. Kommunen har gått från att vara en utflyttningssamhälle med minskande befolkning till en inflyttningssamhälle där befolkningen ökat med mellan ungefär 50 och 250 personer per år. Invånarantalet i kommunen har ökat med nästan 1 000 personer sedan år 2001.

Mot bakgrund av revisionsfrågan görs bedömningen att *kommunstyrelsen idag inte har en tillräcklig planering inför befolkningsförändringar*. Bedömningen baseras på det faktum att det i kommunen inte tas fram någon befolkningsprognos på en övergripande nivå och att det därmed inte heller finns ett tydligt underlag för volymförändringar i verksamheterna.

Det finns i dagsläget behov från förvaltningarna när det gäller befolkningsprognosmaterial. Det finns möjligheter att ta fram egna prognoser men dessa är inte kommunövergripande eller antagna av kommunstyrelsen utan gäller bara som underlag för den enskilda förvaltningen/nämnden. *Bedömningen är att kommunstyrelsen bör verka för framtagandet av en kommungemensam befolkningsprognos.*

Det har också framkommit vid intervjuerna att det finns en kommungemensam planeringsgrupp som planerar inför framtida byggande i kommunen. Här ingår dock inte någon representant från skolförvaltningen. *Här bör det övervägas om inte representanter från skolförvaltningen ska ingå i planeringsgruppen eftersom det vid nybyggnationer kan bli aktuellt att tidigt planera för exempelvis förskolor eller skolor.*

Vid intervjuerna har det samtidigt framkommit att kommunledningen lägger en stor vikt vid att ha kunskap om befolkningsutvecklingen. *Bedömningen är därför att kommunstyrelsen har en medvetenhet om den historiska befolkningsutvecklingen i kommunen och är medveten om de krav som ställs på kommunen exempelvis när det gäller att tillhandahålla villatomter.* Det som saknas är det framåtblickande perspektivet.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Som en del av underlaget för en god ekonomisk hushållning inom all kommunal verksamhet bör det finnas en god kunskap om befolkningsförändringar och dess påverkan på verksamheten. Befolkningen förändras på grundval av två faktorer: antal födda och döda samt antalet inflyttade och utflyttade. Att göra prognoser över antalet födda och döda samt in- och utflyttade ger ett underlag för planering av verksamheten. Inom verksamheter som finns på flera platser inom kommunen, exempelvis skolor och barnomsorg, behöver en planering också göras för eventuella flyttningar inom kommunen.

Väl underbyggda prognoser är samtidigt inte tillräckligt. Det gäller också att dessa används på ett tillfredsställande sätt i de verksamheter som påverkas mest av befolkningsförändringar: exempelvis barnomsorgen samt vård- och omsorgsverksamheten.

Revisorerna i Klippans kommun har beslutat genomföra en granskning avseende verksamheternas anpassningar till befolkningsförändringar. Öhrlings PricewaterhouseCoopers har erhållit uppdraget att utföra denna granskning.

2.2 Revisionsfråga och metod

Revisionsfrågan är om Klippans kommun har en tillräckligt väl underbyggd planering inför befolkningsförändringar?

Granskningens kontrollfrågor:

- Hur används befolkningsprognoser i verksamheten?
- Är befolkningsprognoserna uppdaterade och har uppföljning gjorts mot tidigare prognoser?
- Bryts de ned för att gälla den egna verksamheten?
- Ger dessa ett tillräckligt stöd för att planera verksamheten?
- Hur snabbt kan verksamheter anpassas till befolkningsförändringar?

2.3 Metod och material

Granskningen har begränsats till att omfatta två nämnder och kommunstyrelsen. Intervjuer har genomförts med chefer för barn- och utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen samt kommunalråd och kommundirektör.

Intervjuer

Kommundirektör

Kommunstyrelsens ordförande

Förvaltningschef, barn- och utbildningsförvaltningen (tillförordnad)

Utvecklingsledare, barn- och utbildningsförvaltningen

Förvaltningschef, socialförvaltningen

3 Kommunens befolkningsutveckling

Befolkningsförändringar består av två faktorer, flyttnetto (in- och utflyttning) och födelsenetto (födda och döda). I Skåne har de flesta kommuner under senare år upplevt befolkningsökningar. Det finns enligt en prognos gjord av Region Skåne anledning att tro att befolkningsutvecklingen under de kommande åren kommer att spridas från de större städerna till kringliggande kommuner.

”De senaste åren har befolkningstillväxten i allt större utsträckning spridit sig ut från de stora städerna. Denna trend förväntas bestå under prognosperioden, inte minst mot bakgrund av stigande bostadspriser i städerna och ett ökat barnafödande som medför att allt fler småbarnsfamiljer kan antas söka sig en större bostad.”¹

Det som främst har påverkat befolkningsutvecklingen i Skåne under de senaste åren är ett överskott både när det gäller inrikes flyttningar och migrationen (invandringsnetto). I många kommuner finns det fortfarande ett negativt födelsenetto, så även i Klippans kommun. Klippans kommun har dock haft en positiv befolkningsutveckling sedan år 2002. Ser vi till enbart inflyttningen tillhör Klippan en av de 10 kommuner i Skåne som har högst inflyttning i förhållande till befolkningsstorleken. Antalet inflyttare motsvarade sju procent av den totala befolkningen år 2008. Detta hänger också samman med en relativt stor utflyttning och säger något om de krav som ställs på kommunen i form av exempelvis introduktion av barn i skolor.

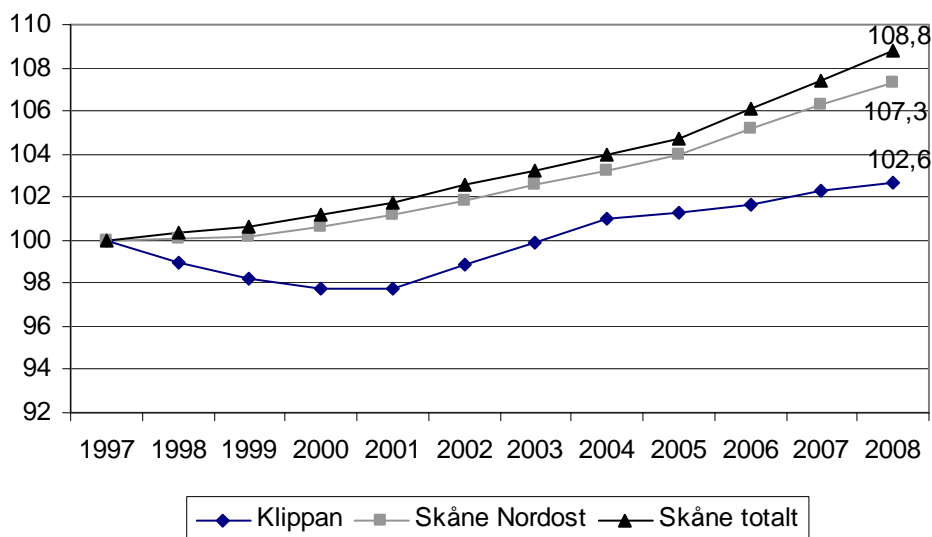
Andel inflyttade av befolkningen (rangordnat 2008)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Lund	7,7%	7,6%	7,5%	7,8%	8,1%	8,7%	9,4%	9,0%
Burlöv	8,2%	7,5%	7,1%	7,4%	7,4%	8,9%	9,5%	9,0%
Åstorp	8,1%	8,3%	8,3%	7,7%	7,8%	8,6%	8,6%	8,7%
Bjuv	6,0%	6,7%	6,6%	7,1%	6,9%	7,9%	8,7%	8,5%
Perstorp	5,0%	7,1%	6,5%	6,9%	6,3%	7,2%	9,0%	8,4%
Staffanstorps	5,6%	5,5%	5,7%	6,1%	5,9%	6,4%	7,2%	7,5%
Svalöv	7,3%	7,3%	6,9%	7,4%	7,1%	7,3%	7,8%	7,5%
Landskrona	6,3%	5,6%	5,8%	6,4%	6,7%	7,2%	6,9%	7,3%
Malmö	5,7%	5,9%	5,8%	5,9%	6,2%	7,2%	7,2%	7,2%
<i>Klippan</i>	5,3%	6,8%	7,0%	6,3%	6,2%	6,3%	7,2%	7,0%

Nedan beskrivs befolkningsutvecklingen i Klippans kommun mer i detalj utifrån ett antal indikatorer.

¹ Region Skåne, Befolkningsprognos 2007-2016 (kortversion).

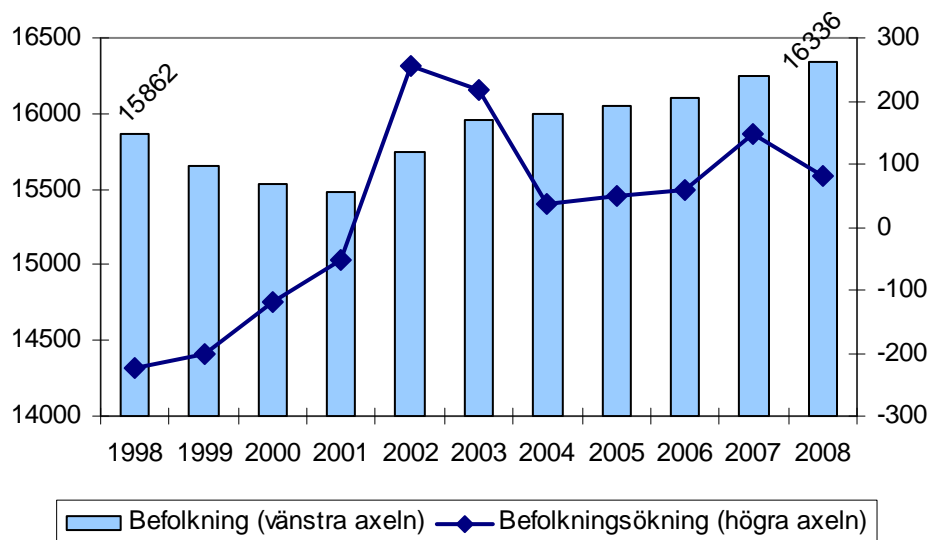
Total befolkningsutveckling (indexår 1997), Klippans kommun, Skåne län och Skåne Nodväst, 1998-2008.



Klippans kommun har haft en befolkningsutveckling som legat markant under den för Skåne som helhet och även den sammantagna utvecklingen i Skåne Nodväst². Mellan åren 1997 och 2008 har befolkningen i Klippan ökat med 2,6 procent medan den i Skåne Nodväst ökat med drygt 7,3 procent och i Skåne med nästan 8,8 procent. Befolkningen minskade i Klippan fram till år 2001 för att därefter öka kraftigt fram till 2004. Därefter har kommunen haft en årlig befolkningstillväxt men på en lägre nivå än Skåne och Skåne Nodväst.

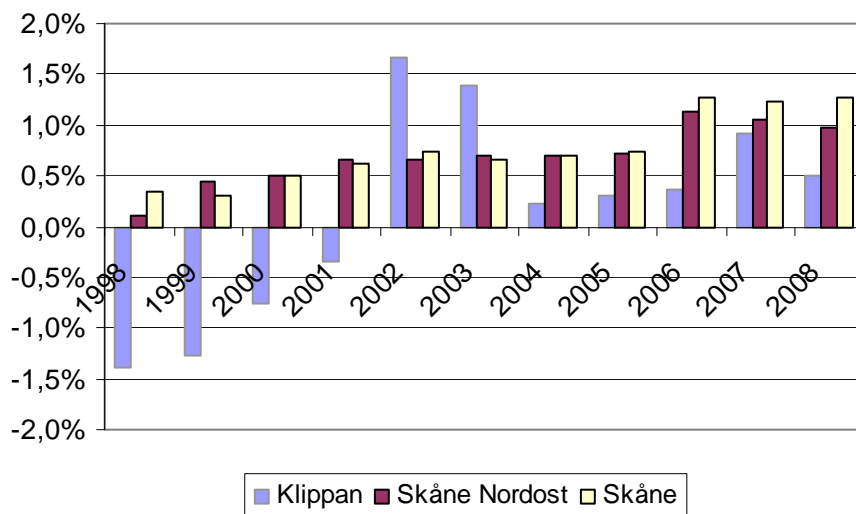
² Svalöv, Örkelljunga, Bjuv, Klippan, Åstorp, Båstad, Landskrona, Helsingborg, Höganäs och Ängelholm

Befolkning i Klippans kommun (staplar - vänstra axeln) och befolkningsökningen i Klippans kommun (linje - högra axeln), 1998-2008.



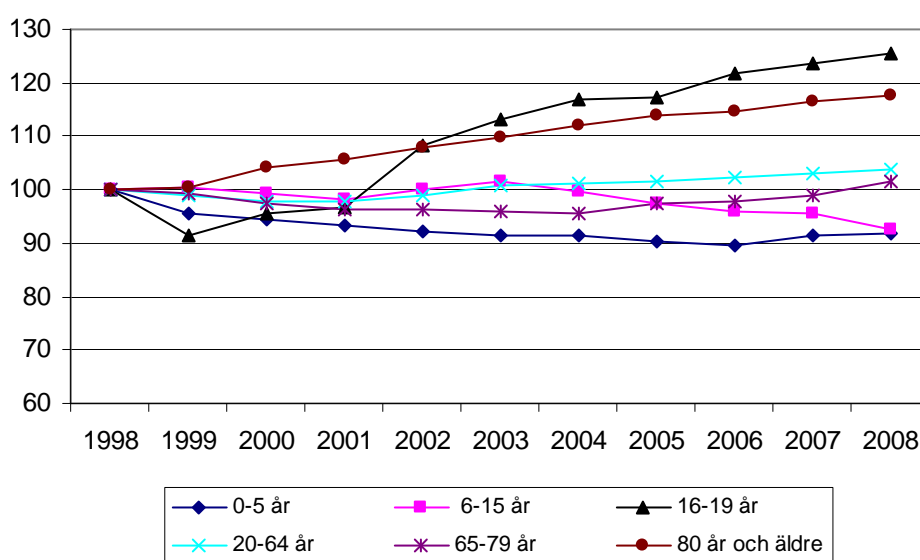
Befolkningen i Klippan har i absoluta tal gått från 15 862 personer år 1998 till 16 336 personer år 2008. År 2002 och 2003 ökade befolkningen med över 200 personer per år. Även år 2007 skedde en markant ökning i befolkningen.

Procentuell befolkningsförändring från föregående år (2002-2008) i Klippans kommun, kommungrupp och Skåne Nodväst-kommunerna.



Ett annat sätt att visa på befolkningsförändringen är genom att ta den procentuella förändringen från år till år. Här blir det tydligt att Klippan hade en stor ökning under år 2002 och 2003. Därefter har Skåne Nodväst och Skåne överträffat utvecklingen i Klippans kommun med en högre tillväxt mellan åren.

Befolkningsutveckling i olika åldersgrupper, Klippans kommun, 1998-2008, indexår 1998.



De två åldersgrupperna som har haft den kraftigaste ökningen under åren 1998 till 2008 är 16-19 år och 80 år och äldre. Det har också skett en viss ökning i den arbetsföra befolkningsgruppen 20-64 år. När det gäller yngre barn och ”yngre äldre” har dessa grupper minskat från 1998 till 2008.

Det finns en befolkningsprognos framtagen för kommunerna i Skåne av Region Skåne. Den senaste är från år 2007 och gäller fram till 2016. Enligt denna prognos beräknas befolkningen i Klippans kommun öka till 16 637 personer år 2011 och 17 097 personer år 2018. Detta skulle innebära en årlig befolkningstillväxt på ungefär 100 personer per år.

4 Iakttagelser

4.1 Kommunövergripande

I budgeten för 2009 finns det inte något uttalat mål om hur kommunen ska växa framöver eller vilka mål som gäller för befolkningen framöver. Däremot finns det i kommunalrådets förord ett stycke som resonerar kring befolkningsutvecklingen i kommunen.

”Befolkningssiffrorna är alltid svåra att bedöma. En del i marknadsföringen av vår kommun är att använda särskilda kampanjhemsidor där www.klippan.com är en sida riktad mot presumtiva villatomtköpare företrädesvis från Malmö/Lundområdet. Satsningarna på marknadsföring och att tillhandahålla attraktiva villatomter är ett led i arbetet att skapa en jämn befolkningstillväxt. Budget 2009 bygger på en försiktig befolkningsprognos på 16 200.”

Det finns även under kapitlet befolkningsutveckling ett resonemang kring befolkningsutvecklingen som har varit och den utveckling som förväntas under året.

För kommunstyrelsens del finns också ett uppdrag/åtagande som kallas ”Attraktivt boende”, inom detta fokusområde ska man bland annat ”arbeta offensivt för boende i attraktiva lägen.”

Klippans kommun har tagit fram en omvärldsanalys år 2005 som i olika omgångar därefter har uppdaterats. Omvärldsanalysen har tagits fram i förvaltningschefsgruppen och i den nämns ett antal trender som antas påverka kommunen framöver i olika grad. Två trender nämns som tydligt har beröring på befolkningsutvecklingen. Dels trenden om ett ökat antal ”äldre äldre” – alltså personer som är 80 år eller äldre och dels en något osäkrare trend som är den om att befolkningen ”sprider sig” ut från storstadsområdena till billigare boenden.

De intervjuade anser att befolkningsutvecklingen i Klippans kommun är så pass osäker att det är svårt att planera utifrån en tillväxt eller minskning av befolkningen. Det finns en önskan om en stadig men långsam ökning av befolkningen i kommunen men detta är inte något som preciserats i mål. Intervjuade menar att det enkelt går att följa utvecklingen av antalet bygglov men att det inte ger hela bilden eftersom fritidsboenden också byggs om till permanentboenden. Därmed är det svårt för kommunledningen att bedöma den framtida utvecklingen. Kommunrådet anser att det är viktigt att också följa prisutvecklingen på de befintliga bostäderna för att på så sätt få en överblick över trender och tendenser när det gäller boende.

För att planera nybyggnation finns det en tjänstemannagrupp ”plangrupp” som planerar för ny bebyggelse och ”försöker hålla koll på menyn” när det gäller olika

boendeanternativ. Eftersom det finns en osäkerhet när det gäller befolkningstillväxten vill de intervjuade inte heller genom en högre eller lägre utbyggnadstakt så att säga ”planera fram” en befolkningsökning utan det blir en ”balansgång mellan hur mycket vi kan lägga på att ha byggklara tomter och hur mycket som måste läggas på annat”.

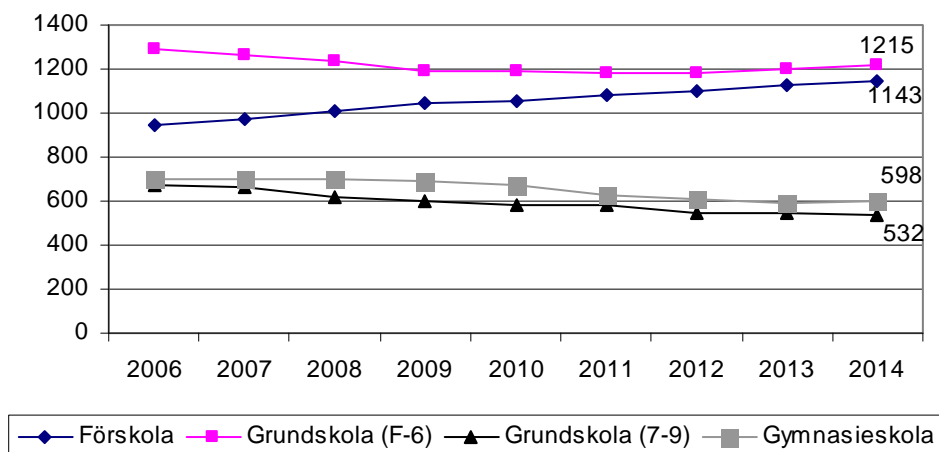
Under hösten år 2000 fick tvingades också kommunen riva ett antal flerfamiljshus vilket gjort att försiktigheten när det gäller nybyggnationer i kommunen är stor.

Klippan är en befolkningsmässigt relativt liten kommun vilket de intervjuade menar gör behovet av en prognos mindre. Alternativet till befolkningsprognoser är enligt de intervjuade att det görs specifika och riktade analyser av utvecklingen inom olika områden, exempelvis skolan eller äldreomsorgen. Det finns enligt de intervjuade en framskrivning gjord för skolverksamheten och förskoleverksamheten (se nedan). Enligt de intervjuade får förvaltningarna fritt använda de utredningsresurser som finns centralt, liksom det underlag som finns tillgängligt. Vid inköp av underlag för statistiska beräkningar får förvaltningarna betala särkostnaden.

4.2 Barn- och utbildningsnämnden

För barn- och utbildningsförvaltningens räkning finns det en ”Utredning av skolsituationen inom Barn- och utbildningsförvaltningen”. Denna utredning gjordes för att se över skolsituationen inom barn- och utbildningsförvaltningens områden. Utredningen förankrades politiskt genom att barn- och utbildningsnämndens presidium utgjorde referensgrupp. I viss mån är denna utredning en prognos över elevsituationen i kommunens olika områden. Nedan redogörs för utvecklingen i olika åldersgrupper totalt för kommunen.

Framskrivning av olika åldersklasser i skolverksamheten inom Klippans kommun 2006-2014.



Som synes i framskrivningen är det bara i förskoleverksamheten som antalet elever förväntas öka under de kommande åren. Inom de yngre klasserna i grundskolan (F-6) antas elevantalet minska marginellt medan det faller relativt kraftigt i gymnasieskolan. Minskningen i de äldre åldersgrupperna innebär att elevantalet totalt sett i kommunen förväntas sjunka under perioden 2007-2014. Samtidigt påpekas också i framskrivningen att det inte enbart går att se till Klippans kommun utan att man också måste ta med de elever som beräknas komma från andra kommuner i beräkningen. Detta under förutsättning att gymnasieskolan i Klippan lyckas locka till sig andra elever än de som bor i kommunen.

Förvaltningen och nämnden har enligt de intervjuade idag en bra kontroll över de elever som finns i verksamheten och kommunen i stort. Elevregistreringssystemet IST gör det också möjligt att göra utdrag som till viss del kan användas för att analysera utvecklingen. Samtidigt saknar man från förvaltningens sida en prognos som kan användas för att bättre analysera den framtida utvecklingen.

Enligt intervjuad förvaltningschef har det funnits en diskussion i förvaltningschefgruppen om att köpa in en befolkningsprognos till kommunen. I dagsläget finns det inte någon gemensam prognos att utgå ifrån vilket gör planeringen mer osäker. Den framskrivning som finns framtagen för förvaltningen gäller enbart de personer som redan finns i kommunen och ger därmed inte ett lika säkert underlag enligt intervjuad.

När det gäller kopplingen mellan befolkningsutvecklingen och budgetarbetet är praktiken den att varje nämnd/förvaltning idag får göra sina egna antaganden om eventuella förändringar i befolkningsutvecklingen, dessa "justeras sedan genom bokslutet". Genom

att förvaltningarna inte har gemensamma befolkningsprognoser har de också olika utgångspunkter i budgetarbetet.

Den utredning som finns och som nu ligger till grund för nämndens planering har enligt intervjuade vid förvaltningen tagits fram utifrån den situation som råder i kommunen idag och ger inte någon tydlig bild av hur in- och utflyttning kommer se ut i framtiden. Behovet av en bättre underbyggd prognos betraktas som relativt stort av de intervjuade. Den utredning som har gjorts har samtidigt varit avgörande för de beslut om skolnedläggningar som har fattats i kommunen under våren (fem stycken för- och/eller grundskolelokaler har eller ska lämnas av barn- och utbildningsförvaltningen).

Representanter från skolförvaltningen finns enligt de intervjuade i dagsläget inte representerad i den gemensamma plangruppen för nybyggnationer i kommunen. Däremot får de planer tillskickade sig för yttrande när det är aktuellt med nybyggnationer.

4.3 Socialnämnden

År 2004 togs det fram en "Strukturplan för äldreomsorgen 2004-2008" av socialförvaltningen. I denna strukturplan gjordes en översyn av äldreomsorgen och de förändringar som behövde genomföras. Bland annat konstaterades i utredningen att Klippans kommun hade ett högt antal platser i äldreomsorgens vårdboenden jämfört med andra kommuner.

I strukturplanen gjordes också en översyn av den framtida befolkningsutvecklingen. Antalet personer över 75 år beräknades öka med mellan 3 och 26 personer årligen under perioden 2004-2014 vilket gör att trycket på äldreomsorgen inte kommer att öka nämnvärt fram till 2014. Det konstaterades därmed att "huvudinriktningen för äldreomsorgen de närmaste 10 åren är att förbereda sig för kommande åldersstruktur och arbeta med utbildning, kvalitetssäkring och att utveckla samarbetet med andra aktörer."

Under de senaste åren har relativt stora förändringar genomförts inom socialförvaltningen, inte minst inom äldreomsorgen. Boenden har avvecklats och stora förändringar i arbetssätt har också genomförts. Intervjuad socialchef uppger att de inom socialförvaltningens område är relativt små förändringar när det gäller befolkningsutvecklingen. Därmed anser hon inte det nödvändigt att koppla resursfördelningssystemet eller budgetarbetet så tydligt till en befolkningsprognos. Däremot anser intervjuad att det kan vara viktigt att "ha en helhetssyn" i kommunen där det finns en gemensam utgångspunkt i form av en gemensam prognos.

Den prognos som finns för äldreomsorgen i och med strukturplanen kan det också finnas anledning att uppdatera enligt socialchefen. Det har varit stort fokus på anpassningar av

verksamheten under de åren som har gått sedan 2004 och enligt intervjuad kan det nu vara dags att lyfta blicken för att förbereda sig på de förändringar som kan tänkas inträffa inom den kommande tioårsperioden.

För att få fram statistik eller prognoser använder sig förvaltningen av de centralt placerade utredarna.

5 Analys och bedömning

Vi kan se att det under de senaste 10 åren har skett förändringar i befolkningen i Klippans kommun. Kommunen har gått från att vara en utflyttningkommun med minskande befolkning till en inflyttningkommun där befolkningen ökat med mellan ungefär 50 och 250 personer per år. Kommunen har ökat invånarantalet med nästan 1 000 personer sedan år 2001. Vi kan också se att kommunen har en hög andel inflyttning (och utflyttning) av personer varje år (7 procent av befolkningen var nyinflyttad år 2008) vilket ställer krav på anpassningsbarhet i verksamheterna.

När det gäller utvecklingen av befolkningen i olika åldersklasser kan vi se att det är de största ökningarna under senare år har skett i grupperna ungdomar (16-19 år) och ”äldre äldre” (80+ år). En befolkningsprognos säger något om hur framtiden kan tänkas se ut när det gäller exempelvis antalet inflyttade till kommunen. Den kan också delas in i de olika områden som kommunen består av och olika åldersgrupper.

Mot bakgrund av revisionsfrågan görs bedömningen att *kommunstyrelsen idag inte har en tillräcklig planering inför befolkningsförändringar*. Bedömningen baseras på det faktum att det i kommunen inte tas fram någon befolkningsprognos på en övergripande nivå och att det därmed inte heller finns ett tydligt underlag för volymförändringar i verksamheterna. Detta faktum gör också att ett flertal av kontrollfrågorna i denna granskning inte går att svara på. Eftersom det inte finns någon prognos kan vi exempelvis inte heller göra kontroller över hur den används på förvaltningarna.

Det finns i underlag både från Region Skåne och den omvärldsanalys som kommunen har tagit fram diskussioner om vad framtiden kommer innebära. Resonemang förs om antalet ”äldre äldre” i framtiden och hur kommuner runt storstadsregionerna kommer att växa genom att befolkningen sprids till de kringliggande kommunerna. Därför borde det vara särskilt relevant att via en befolkningsprognos skapa sig en bild av hur den framtida befolkningsutvecklingen kommer påverka kommunen.

Det finns i dagsläget behov från förvaltningarna när det gäller befolkningsprognosmaterial. Detta för att ge gemensamma planeringsförutsättningar som kan ligga till grund för budgetarbetet. Det finns möjligheter för förvaltningarna/nämnderna att ta fram egna prognoser men dessa är inte kommunövergripande eller antagna av kommunstyrelsen utan gäller bara som underlag för den enskilda förvaltningen/nämnden. I många kommuner används befolkningsprognoser som ett av flera planeringsverktyg i arbetet med att skapa ett gemensamt underlag för kommande budgetår. Befolkningsprognoser medför också det positiva att det finns en tydligare bild av de förändringar som kan tänkas ske i olika befolkningsgrupper. Om prognosen exempelvis visar på en fortsatt ökning av antalet

personer i gruppen 80+ eller en kraftig ökning av förskolebarnen kan detta skapa en förståelse för en ökad medelstillelning till de respektive nämnderna.

En prognos är också viktigt för att kunna göra en nedbrytning av utvecklingen inom olika områden i kommunen. Den prognos som finns från Region Skåne gäller för hela kommunen och därför kan det vara svårt att se hur förändringar sker inom kommunen. *Bedömningen är att kommunstyrelsen bör verka för framtagandet av en kommungemensam befolkningsprognos.*

Det har också framkommit vid intervjuerna att det finns en kommungemensam planeringsgrupp för den framtida utvecklingen i kommunen. Här ingår dock inte någon representant från skolförvaltningen. *Här bör det övervägas om inte representanter från skolförvaltningen ska ingå i planeringsgruppen eftersom det vid nybyggnationer kan bli aktuellt att tidigt planera för exempelvis förskolor eller skolor.*

Vid intervjuerna har det samtidigt framkommit att kommunledningen lägger en stor vikt vid att ha kunskap om befolkningsutvecklingen. Likaså går det att se, både i kommunala styrdokument och i de intervjuer som har genomförts, ett tydligt intresse för att öka befolkningen. *Bedömningen är därför att kommunstyrelsen har en medvetenhet om den historiska befolkningsutvecklingen i kommunen och är medveten om de krav som ställs på kommunen exempelvis när det gäller att tillhandahålla villatomter.* Det som saknas är det framåtblickande perspektivet.