
RAPPORT

Lidingö – PM kostnadsbedömning som underlag till översiktsplanarbetet

Uppdragsnummer 3580545



Stockholm 2011-09-12

Sweco Eurofutures AB

Erik Bergfors
Helena Lund
Ulf Johansson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Bakgrund och syfte	3
2	Metod	3
3	Befolkningsprognos	6
4	Skola och barnomsorg	7
4.1	Förskola - barnomsorg	7
4.2	Förskoleklasser	7
4.3	Grundskolan	8
4.4	Gymnasium	8
5	Äldre- och handikappomsorg	9
6	Kultur och fritid	10
7	Infrastruktur, skydd m m	10
8	Skatteintäkter	11
9	Samlingstabell	12

1 Bakgrund och syfte

För närvarande pågår arbete med Lidingö stads nya översiktsplan. Den nya planen har siktet på framtiden: Hur kan Lidingö komma att se ut år 2030? Visionerna ska även blicka ännu längre fram, mot år 2050.

Lidingö växer. Staden har som mål och vision att år 2030 ha mer utvecklade kommunikationer och ett större utbud av bostäder, arbetsplatser, mötesplatser och besöksmål. Därmed blir Lidingö en ännu tydligare del av den kraftigt växande Stockholmsregionen.

När staden växer ökar också de kommunala kostnaderna. Men även intäkterna ökar. Syftet med denna PM är att översiktligt bedöma möjliga kostnadsökningar till följd av att befolkningen i Lidingö stad ökar från dagens storlek på omkring 44 000 kommuninvånare. Som utgångspunkt används antagandet att antalet kommuninvånare år 2030 är 13500 fler än idag. Befolkningsökningen får konsekvenser för stadens planerings- och budgetarbete, effekter som belyses i denna PM.

Uppdraget har genomförts av Erik Bergfors och Helena Lund, med Ulf Johansson som expertstöd/kvalitetsgranskning. Uppdraget har genomförts i nära samarbete med berörda förvaltningar i Lidingö och med Roger Sundholm, som är stadens beställare av uppdraget.

2 Metod

Inom uppdraget har vi tagit fram översiktliga bedömningar av hur stadens ekonomi kan komma att påverkas av en befolkningsökning på 13500 invånare fram till år 2030.

Bedömningarna redovisas i fasta priser utifrån dagens prisläge. Därmed blir beräkningen oberoende av inflationen och en jämförelse med dagens kostnads- och intäktsnivåer underlättas.

En av de viktigaste grundstenarna är den av staden framtagna befolkningsprognosen för 2010 – 2030. Vi har räknat upp befolkningsprognosen till en nivå av +13500 invånare, med antagande om samma demografiska sammansättning år 2030 i den kommunala befolkningsprognosen. Se även kap 2.1.

Följande områden har beaktats:

Kostnader:

Skola och barnomsorg: Inom detta område har Sweco Eurofutures beräknat framtida kostnader för:

- Barnomsorg/förskola
- Förskoleklasser
- Grundskola
- Gymnasium

Beräkningarna baseras på uppräkningsprognosen av stadens befolkningsprognos för olika ålderskategorier. Dagens kostnad per barn/elev, baseras på siffror som årligen tas fram av SKL och SCB och publiceras i publikationen "Vad kostar verksamheten i din kommun?". Sweco Eurofutures har även bedömt möjliga investeringsutgifter till följd av ett ökat behov av barnomsorgs- och skolplatser utifrån eventuellt behov av nyproduktion av lokaler. Den finansiella belastningen per elev för nyproduktion är framtagna utifrån planerade kostnader för nyproduktion idag för såväl barnomsorg som skolor. För Lidingö stad innebär detta en finansiell belastning i form av investeringsutgifter. Kostnaden för investeringen är dock en del i skolpengen som täcker även lokalkostnader (med lokalkostnader menas kostnader för hyra, uppvärmning, renhållning, kostnader för inventarier som inte räknas som läromedel, kapitalkostnader i form av ränta på lån och liknande, dock inte amorteringar). Dessa uträkningar kommer alltså inte att presenteras i den sammanfattande bedömningen av kommunens framtida kostnader, men kan ändå vara av intresse inför Lidingö stads fortsatta planeringsarbete.

I beräkningarna inkluderas även variabler som barnomsorgs- och gymnasiefrekvens utifrån antagandet att dessa är konstanta över tiden, en historisk jämförelse visar att detta antagande är rimligt.

Äldre- och handikappomsorg: vi utgår från dagens kostnad per invånare och bedömer möjlig merkostnad till följd av ökade behov (ökad befolkning, förändrad åldersstruktur etc) år 2030.

Kultur och fritid: Bedömningen av Lidingös kostnadsökningar utgår från dagens kostnader, som räknas upp med hänsyn till befolkningsökningen. Kostnaderna delas inte upp på olika åldersgrupper idag, varför den totala bedömningen inte heller tar hänsyn till befolkningsökningen i olika åldrar.

Infrastruktur, skydd m m: Sweco Eurofutures har gjort en mycket översiktlig bedömning av ökade kostnader för infrastruktur och skydd. Här ingår fysisk och teknisk planering, bostadsförbättring, näringslivsfrämjande åtgärder, turistverksamhet, gator och vägar, parker, räddningstjänst, miljö- och hälsoskydd samt totalförsvar och samhällsskydd. Utgångspunkten är dagens kostnad per invånare, varifrån vi bedömer möjlig merkostnad till följd av ökat behov till år 2030.

I samtliga ovanstående fall förekommer så kallade tröskeffekter, dvs tillfällen då nya kostnader uppstår p g a att befintliga strukturer når sitt kapacitetstak och behöver kompletteras. Exakt när och var dessa tröskeffekter uppstår är delvis beroende på kommunens förmåga att planera och utnyttja befintlig kapacitet på ett effektivt sätt – en faktor som inte har bedömts i denna utredning. Sweco Eurofutures har istället utgått från att Lidingös kapacitetsutnyttjande ligger minst i paritet med rikssnittet. Ett effektivt utnyttjande av tillgänglig kapacitet är dock en viktig parameter i kommunens fortsatta arbete med att reducera kostnader som uppstår i samband med att Lidingö får många nya invånare.

Intäkter:

Nya invånare medför inte bara ökade kostnader för en kommun utan kommer även att generera ökade intäkter, framförallt i form av ökade skatteintäkter.

Sweco Eurofutures har gjort en översiktlig bedömning av vad 13500 nya invånare kan innebära i marginalskatteskatteintäkter, inkl eventuella skatteutjämnningseffekter. Bedömningen baseras på nu gällande nationell beräkningsmodell och den prognostiserade åldersfördelningen för den nya befolkningen.

3 Befolkningsprognos

Tabellen nedan visar prognostiserad befolkningsökning fram till år 2030, fördelad på olika ålderskategorier. Sweco Eurofutures har räknat upp kommunens befolkningsprognos till en nivå av +13500 invånare, med antagande om samma demografiska sammansättning år 2030 i den kommunala befolkningsprognosen.

Det är viktigt att betona att nedanstående tabell visar en uppräknad av en befolkningsprognos, vilket innebär att två var för sig svårbedömda faktorer multipliceras. I realiteten råder det betydande osäkerhet kring hur befolkningens antal och åldersmässiga fördelning kommer att se ut år 2030. Till exempel kan ingen på förhand säga vilka som kommer att flytta in till Lidingö; i verkligheten kan det bli så att de yngre åldersgrupperna ökar mer jämfört med andra åldersgrupper till 2030. Det är med andra ord viktigt att poängtera den osäkerhet som råder i och med antagandet att åldersfördelningen är den samma med +13 500 individer som i prognosen för 2030, då detta påverkar resultatet av beräkningarna nedan.

I den uppräknade befolkningsprognosen ökar vissa ålderskategorier betydligt mer än andra, t.ex. barn och ungdomar mellan 10-15 år samt personer i åldersintervallet >65 år.

Ålder	Invånarantal 2010	Invånarantal 2030 (uppräknat)	Ökning 2010-2030	Ökning 2010-2030
0	535	582	47	9%
1-3	1713	1985	272	16%
4-5	1348	1465	117	9%
6	727	764	37	5%
7-9	1887	2352	465	25%
10-15	3190	4681	1491	47%
16-18	1744	2292	548	31%
19-64	24409	31012	6603	27%
65-w	8464	12386	3922	46%
Summa	44017	57517	13500	31%

4 Skola och barnomsorg

Idag finns det tre skolområden på Lidingö med sammanlagt 54 förskolor, 18 grundskolor och tre gymnasieskolor. Lidingö är även en av Sveriges mest friskoletäta kommuner med bland andra Futuraskolan och Vittra AB. Idag finns 29 enskilda förskolor, fem fristående grundskolor och en fristående gymnasieskola. Dessutom finns Nyckelviksskolan (konsthantverk), Carl Malmstensskolan (møbelsnickarutbildning) och Lidingö Folkhögskola och Bosöns Idrottsfolkhögskola.

4.1 Förskola - barnomsorg

År 2030 kommer åldersgruppen 1-5 år enligt beräkningsmodellen att ha ökat med 389 barn jämfört med 2010. Alla barn deltar dock inte i barnomsorgsverksamhet och i Lidingö är inskrivningsgraden för barn strax över 80 procent (enligt uppgifter från SKL/SCB) vilket innebär att belastningen för barnomsorgen uppskattningsvis ökar med 320 barn. Kostnaden för barnomsorgen - förskola, fritidshem och familjedaghem - bedöms därmed öka med 25 – 30 miljoner kr jämfört med idag. Den totala kostnaden för barnomsorgen år 2030 beräknas till 250 – 310 miljoner kr i dagens prisläge. Dessa beräkningar bygger på att fördelningen av barn mellan olika former av förskoleverksamhet ser likadan ut som idag. Kostnaden per barn varierar mellan olika former av barnomsorg. Dels varierar kommunens kostnader mellan förskola, fritidshem och familjedaghem, men även mellan kommunal verksamhet och fristående barnomsorg.

En höjning av antalet barnomsorgsplatser kan också bidra till att kommunen måste öka antalet platser i förskolan genom nyproduktion. Kostnaden för kommunen blir densamma oavsett om kapacitetshöjningen sker i kommunal regi eller enskild regi i och med att skolpengen ska täcka även lokalkostnader. Lokalkostnaden är dock ofta högre för nybyggda lokaler och den genomsnittliga ersättningen kan därför komma att öka på sikt. Investeringsutgiften för att öka kapaciteten genom nyproduktion bedöms till 45 – 55 miljoner kr. Denna beräkning bygger på utgifter per barn för en planerad nyproduktion som finns idag på Lidingö. Kostnaden har även jämförts med kostnader för nyproduktion av förskolor i andra kommuner och bedöms vara relevant.

4.2 Förskoleklasser

Andelen 6-åringar på Lidingö kommer år 2030 att uppgå till 765 barn, vilket innebär en ökning jämfört med 2010 på ca 40 barn. Den totala kostnaden för förskoleklasser beräknas till 35 – 43 miljoner kr, med en kostnadshöjning till följd av befolkningsökningen på 1,5 – 2 miljoner kr.

Ingen kapacitetshöjning beräknas då ökningen endast innefattar 40 barn fler år 2030 jämfört med dagsläget. Lidingö stad har de senaste åren kämpat för att kunna tillhandahålla platser för barn i förskoleklasser och grundskolan när elevunderlaget har varit högt. Det finns därför idag relativt många platser i förskoleklasser. De närmsta åren väntas en minskning av antalet barn och vissa lokaler kan därför komma att användas för andra ändamål då det de närmsta åren saknas ett tillräckligt elevunderlag. Då lokalerna trots det finns i kommunen för de kunna användas för förskoleklasser igen när det

behövs. Bedömningen att ingen utökning av antalet platser i förskolan behövs utgår dock från dagens situation.

4.3 Grundskolan

Grundskolan omfattar samtliga barn och ungdomar i åldern 7 till 15 år och uppgår 2030 till 7033 individer. Detta innebär en ökning av den aktuella ålderskohorten motsvarande ca 2000 elever i grundskolan. Den årliga kostnaden för grundskolan år 2030 uppskattas därmed till 565 miljoner kr. Befolkningsökningen bedöms leda till en kostnadshöjning på 140 – 170 miljoner kr.

I och med att elevunderlaget ökar med närmare 2000 individer kommer nya skollokaler att behövas. Det finns idag ledig kapacitet i grundskolan för ca 500 elever, vilket innebär att ny kapacitet kommer att behövas för ca 1500 elever. Kostnaden för nyproduktion bedöms uppgå till ca 600 miljoner kr, vilket blir en investeringsutgift för Lidingö stad om nyproduktionen sker i kommunal regi.

4.4 Gymnasium

Det är en betydligt större rörlighet mellan olika skolor och olika kommuner för elever på gymnasienivå än för elever i grundskolan. Ungdomar från Lidingö väljer gymnasieskolor i Stockholms stad och ungdomar utanför Lidingö har möjlighet att välja en gymnasieskola på Lidingö. Detta innebär att det är svårt att förutspå framtida behov av gymnasieplatser utifrån befolkningstillväxt i en geografiskt begränsad kommun. Elevunderlaget påverkas av trender, utbyggnad av skolor med specialinriktningar mm.

De beräkningar som Sweco Eurofutures presenterar nedan utgår dock från den befolkningsökning som prognostiserats och som ligger till grund för denna rapport. Antalet ungdomar i åldern 16 till 19 år beräknas att öka med ca 550 individer till år 2030 vilket innebär att det då finns omkring 2300 individer i gymnasieålder bosatta på Lidingö. Cirka 98 procent av dessa går efter grundskolan vidare till gymnasiestudier. Antalet gymnasieelever beräknas därför att öka med ca 535 individer. Driftkostnaden (fasta priser, baspris år 2009) för gymnasium på Lidingö beräknas till mellan 170 och 210 miljoner kr år 2030 med en ökning av kostnaderna till följd av det ökade elevunderlaget på omkring 40 – 50 miljoner kr, jämfört med idag.

Flera aspekter, utöver in och utpendling till gymnasiet, påverkar stadens finansiella belastning vid en kapacitetshöjning av antalet gymnasieplatser. Idag finns det få lediga platser till följd av att tidigare överkapacitet har lett till att tidigare gymnasielokaler har överlåtit till annan kommunal verksamhet. Fram till 2030 förväntas antalet gymnasieelever att ha ökat med omkring 410 elever och det är rimligt att anta att antalet platser kommer att behöva ökas. Ett alternativ är att lokaler som idag används till annan verksamhet övergår till gymnasieverksamhet. Kostnaden beror då på vilken verksamhet som ryms i lokalerna idag samt om verksamheten sker i offentlig eller privat regi. Utöver detta finns två alternativ för en utbyggnad av gymnasiekapaciteten på Lidingö – utbyggnad av de kommunala gymnasieskolorna eller en förstärkning av friskolorna på ön.

Om man beslutar att anlägga ett gymnasium i nya bostadsområden finns det möjlighet att ta in friskolor som eventuellt kan bära kostnaden för nyproduktion. Staden kommer däremot att få bära investeringen om befintliga kommunala skolor istället byggs ut för att rymma det ökade elevunderlaget.

Byggs kapaciteten ut i kommunal regi kan investeringsutgifterna komma att uppgå till 164 miljoner kr. Men utgiftsspannet för staden måste bedömas till 0 – 164 miljoner kr beroende på i vilken regi kapaciteten höjs.

5 Äldre- och handikappomsorg

Äldre- och handikappnämnden fullgör stadens ansvar när det gäller att tillgodose behoven av vård, omsorg och rehabilitering för äldre och funktionsnedsatta i enlighet med Socialtjänstlagen (SoL), Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt Hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Ansvaret omfattar både verksamhet som bedrivs i stadens egen regi och den som bedrivs på entreprenad samt i enskild regi. Äldre- och handikappnämnden ansvarar också för planering, uppföljning och utvärdering av verksamheten utifrån de fastställda övergripande målen och den budgetram som tilldelats nämnden.

Äldre- och handikappnämndens ansvar omfattar tre verksamhetsområden

- Äldreomsorg
- Verksamhet för funktionsnedsatta
- Socialpsykiatri.¹

Bruttokostnaden i prognosen för 2010 var 818,5 Mkr och intäkter i form av statsbidrag/taxor/avgifter/övriga intäkter uppgick till cirka 119 Mkr.

Baserat på den uppräknade befolkningsprognosen bedömer Sweco Eurofutures att kostnaden för äldre- och handikappomsorgen kommer att öka procentuellt sett mer än den totala befolkningsökningen, eftersom andelen invånare över 65 år ökar betydligt mer än befolkningen som helhet. Nettokostnaden år 2030 bedöms vara cirka 300 – 320 miljoner kr högre än idag. Dessutom kommer sannolikt tröskeeffekter att uppstå, varvid nyproduktion av äldreboenden kan bli nödvändig. Nyttillskottet bedöms dock bli i huvudsak i extern regi.

¹ Verksamhetsberättelse för äldre- och handikappnämnden 2010, sid 1.

6 Kultur och fritid

Nettokostnaden för kultur och fritid i Lidingö stad bedöms uppgå till mellan 20 – 25 miljoner kr mer år 2030, jämfört med idag. Det innebär att den totala kostnaden uppgår till omkring 95 miljoner kr.

Detta bygger på antagandet att nettokostnaden per invånare år 2030 är densamma som år 2010. Detta antagande förutsätter i sin tur att relationen mellan kostnader och intäkter är konstant över tiden. Om dessa ändras kommer nettokostnaderna per invånare att stiga eller sjunka. Om föreningsverksamhet t.ex. blir momspliktigt till följd av nationella beslut eller beslut inom ramen för EU kommer föreningarnas behov av finansiering att öka och detta skulle kunna påverka stadens kostnader för t.ex. posterna föreningsstöd och idrottsanläggningar som är de två största posterna redan idag.

Kostnaderna för kultur och fritid påverkas även om befolkningens åldersfördelning ändras. Befolkningsprognosen, framtagen av Lidingö stad, indikerar att åldersstrukturen på Lidingö kommer att vara relativt konstant. Sweco Eurofutures har därför bedömt att det är rimligt att räkna upp dagens nettokostnader linjärt, dvs allt annat lika (ceteris paribus). Ändock beräknas vissa åldersgrupper i befolkningen växa mer än andra antalsmässigt, t.ex. barn och ungdomar i åldern 10 – 15 år. Detta kan påverka stadens kostnader för t.ex. föreningsstödet och fördelningen av kostnaderna inom området kultur och fritid. Totalt bedömer dock Sweco Eurofutures att det är rimligt att uppskatta kostnaderna utifrån dagens kostnad per kommuninvånare.

7 Infrastruktur, skydd m m

I kostnaderna för infrastruktur och skydd ingår fysisk och teknisk planering, bostadsförbättring, näringslivsfrämjande åtgärder, turistverksamhet, gator och vägar, parker, räddningstjänst, miljö- och hälsoskydd samt totalförsvaret och samhällsskydd.² Givet att nettokostnaden per invånare år 2030 är densamma som år 2010, bedöms att nettokostnaden för infrastruktur och skydd i Lidingö stad år 2030 är 40 – 45 miljoner kr högre än idag. Anläggningsarbetena inom de nya bostadsområdena kommer troligtvis att bekostas av exploatörerna fullt ut. Däremot kan det eventuellt uppstå kostnader för staden i form av anslutningsgator till/från huvudgatunätet. Kostnaden för att anlägga gator/GC varierar en hel del beroende på marktyp och andra liknande förutsättningar. Överslagsmässigt brukar gatubyggnad kosta ca 3-5 miljoner kr/km (inkl VA), cirkulationsplats ca 3-6 miljoner kr/st och GC-väg ca 1-2 miljoner kr/km.³

² Vad kostar verksamheten i Din kommun? SKL 2009, sid 84.

³ Nyckeltal – underlag för planeringen 2010-2021. Regionförbundet i Kalmar län samt Sweco.

8 Skatteintäkter

Fler invånare innebär inte bara ökade kostnader utan kommer även att innebära ökade intäkter för staden. En mindre andel utgörs av avgifter av olika slag.

Den allra största intäktskällan utgörs av skatteintäkter, som har bedömts med hjälp av nu gällande beräkningsmodell för marginalskatteeffekter i det kommunala utjämningsystemet (källa: SKL). Modellen beräknar skatteeffekten av att en individ flyttar in och beräknas utifrån följande parametrar:

- Skatteintäkter.
- Inkomstutjämnning.
- Regleringspost.
- Strukturbidrag.
- Kostnadsutjämnning.

Utjämningsmodellen beräknar den ekonomiska effekten "allt annat lika" (även i övriga riket), med hänsyn till dagens demografiska struktur i samtliga landets kommuner. Det finns därmed osäkerheter med att beräkna möjlig effekt 20 år framåt i tiden, eftersom framtida utveckling i samtliga rikets kommuner påverkar, liksom eventuella förändringar i regelverket.

Marginalskatteintäktsökning "allt annat lika"

Om befolkningen i Lidingö skulle öka med ca 13500 invånare, "allt annat lika", åldersmässig fördelning enligt den uppräknade befolkningsprognosen, skulle skatteintäkterna för staden öka med i storleksordningen 610 – 630 miljoner kr/år.

9 Samlingstabell

Kostnads-/Intäktspost	Bedömd driftkostnadsökning 2030, jämfört med idag
KOSTNADER	
Förskola och barnomsorg	25 – 30 Mkr
Grundskola	140 – 170 Mkr
Gymnasium	40 – 50 Mkr
Äldre- och handikappomsorg	300 – 320 Mkr
Kultur och fritid	20 – 25 Mkr
Infrastruktur och skydd	40 – 45 Mkr
SUMMA KOSTNADER	560 – 640 Mkr
MARGINALSKATTEINTÄKT	
	610 – 630 Mkr med dagens fördelningssystem
NETTOEFFEKT	Cirka -30 – +70 Mkr

Sammanfattningsvis tyder Sweco Eurofutures översiktliga bedömningar på en någorlunda god balans mellan framtida kostnadsökningar och ökade skatteintäkter, men många faktorer kommer att påverka hur utfallet blir till år 2030.