

God ekonomisk hushållning

Revisionsår 2024, nr 6

Stadsrevisionen

Dnr: RVK 2024/92

Stadsrevisionen i Stockholms stad är kommunfullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs av stadens nämnder och bolag. På stadens webbplats, start.stockholm/revision, finns revisionsrapporter publicerade. För att prenumerera på stadsrevisionens informationsbrev, uppge e-postadress till revision.rvk@stockholm.se.

Till

Kommunstyrelsen

God ekonomisk hushållning

Revisorsgrupp 1 har den 28 januari 2025 behandlat bifogad revisionsrapport (6).

Varje kommun har att hushålla med sina resurser - både på kort och lång sikt. Stockholms stad har idag en stark finansiell ställning och en stabil ekonomi, vilket ger ett bra utgångsläge för att fortsätta utveckla verksamheten och hantera omvärldsförändringar och politiska ambitioner.

Vi revisorer anser att det är angeläget att kommunstyrelsen säkerställer att det goda ekonomiska läget kvarstår även för kommande år och generationer. Vi menar därför att ekonomistyrningen behöver utvecklas för att svara upp mot det utvecklingsbehov som finns. Kommunkoncernen har en betydande investeringsverksamhet, vilket på ett tydligare sätt behöver inkluderas i den ekonomiska styrningen. Det är också av vikt att säkerställa att det finns en årlig redovisning av större pågående investeringar för kommunkoncernen som tydligt redovisar framdrift och budgethållning. Styrdocumenten för god ekonomisk hushållning behöver utvecklas för att fullt ut stämma överens med kommunallagens intentioner.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen. Yttrande ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast 30 april 2025.

På revisorernas vägnar.

Bosse Ringholm
Ordförande

Therese Kandeman
Sekreterare

Innehåll

God ekonomisk hushållning

1. Sammanfattning	1
1.1 Samlad bedömning och rekommendationer	1
1.2 Riktlinjer för god ekonomisk hushållning	2
1.3 Finansiella mål	3
1.4 Finansiell utveckling	4
1.5 Styrning av investeringar	5
1.6 Lokalförsörjning.....	6
2. Granskningens upplägg	7
2.1 Motiv.....	7
2.2 Syfte och revisionsfrågor	7
2.3 Omfattning/avgränsning.....	8
2.4 Revisionskriterier	9
2.5 Metod	10
2.6 Begrepp.....	10
3. God ekonomisk hushållning	11
3.1 Lagstiftning, förarbeten och tolkning	11
3.2 Kommunstyrelsens ansvar.....	13
3.3 Stockholms Stadshus AB:s ansvar	13
3.4 God ekonomisk hushållning i Stockholms stad	13
3.5 Revisionskontorets slutsatser	15
4. Finansiella mål	16
4.1 Soliditet	16
4.2 Årets ekonomiska resultat.....	18
4.3 Stadens nettokostnader i förhållande till skatteintäkter	19
4.4 Budgetföljsamhet	20
4.5 Prognossäkerhet.....	20
4.6 Investeringsstrategins nyckeltal	21
4.7 Revisionskontorets bedömning.....	24
5. Styrning av investeringar	25
5.1 Kommunfullmäktiges styrning	25

5.2	Omfattning av investeringsverksamheten.....	27
5.3	Investeringsbudget.....	28
5.4	Samråd.....	28
5.5	Styrning vid avvikelser	29
5.6	Revisionskontorets bedömning.....	30
6.	Lokalförsörjning.....	32
6.1	Styrande dokument och uppdrag.....	32
6.2	Ansvarsfördelning	34
6.3	Planering av skollokaler	34
6.4	Planering av bostäder med särskild service	35
6.5	Revisionskontorets bedömning.....	35

1. Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat kommunstyrelsens styrning för att säkerställa god ekonomisk hushållning på kort och lång sikt. Granskningen har omfattat ändamålsenligheten i de styrdokument som finns inom området och en analys av de finansiella målen. Som grund för bedömningen har ett framtida scenario beräknats för hur ekonomin kan utvecklas med nuvarande finansiella mål och den investeringsnivå som finns i budgetens investeringsplan. För att få en bredare bild av den långsiktiga styrningen har även investeringsverksamheten samt planeringen för att säkerställa framtida lokal-försörjning granskats. Granskningen av lokal-försörjningen har avgränsats till att omfatta skollokaler och boende för personer i behov av särskild service.

Definitioner av några centrala begrepp som används i denna rapport:

- Staden. Inkluderar den verksamhet som kommunstyrelsen och nämnder bedriver.
- Bolag. Avser verksamhet som en specifik bolagsstyrelse bedriver.
- Bolagskoncern. Inkluderar moderbolaget och dotterbolag.
- Kommunkoncern. Inkluderar all verksamhet, dvs. staden, bolagskoncernen samt ett kommunalförbund och en stiftelse.

1.1 Samlad bedömning och rekommendationer

God ekonomisk hushållning är en viktig hörnsten för att styra kommunal verksamhet. Kommunallagen anger att kommunfullmäktige ska anta riktlinjer för detta. Av riktlinjerna ska bland annat framgå hur begreppet god ekonomisk hushållning definieras för den egna kommunen. Riktlinjerna ska även redogöra för ett långsiktigt ekonomiskt perspektiv med mål för ekonomin på längre sikt. Syftet är att säkerställa att kommunen har en långsiktig ekonomisk planering och att kostnader fördelas rättvist mellan olika generationer.

Revisionskontoret konstaterar att styrningen över ekonomin i huvudsak har fungerat på samma sätt under många år och över flera mandatperioder. De finansiella målen har i stort varit oförändrade trots att förutsättningarna ändrats över tid. Den verksamhet som bedrivs inom bolagskoncernen har endast till mindre del omfattats av de finansiella målen.

Staden har en stark finansiell ställning och har så haft under flera år även om årets resultat varierat. Det är angeläget att ekonomistyrningen säkerställer en fortsatt god finansiell ställning.

Revisionskontorets samlade bedömning är att kommunstyrelsen behöver utveckla och stärka ekonomistyrningen för att säkerställa att god ekonomisk hushållning fortsätter att upprätthållas för kommande generationer.

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

- Bereda, inför beslut i kommunfullmäktige, ett förslag till samlade riktlinjer för god ekonomisk hushållning i enlighet med kommunallagens intention. Riktlinjerna ska omfatta hela kommunkoncernen.
- Säkerställa att de finansiella målen överensstämmer med beslutade riktlinjer för god ekonomisk hushållning.
- Säkerställa att det finns en samlad förteckning över större, pågående och planerade, investeringar för kommunkoncernen.
- Säkerställa att det finns en samlad förteckning över verksamhetslokaler och bostäder med särskild service samt en planering för att möta framtida behov och förändringar.

1.2 Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Av kommunfullmäktiges budget går att läsa att styrningen för att uppnå god ekonomisk hushållning utgörs av:

- Kommunfullmäktiges mål med tillhörande indikatorer.
- Planeringsförutsättningar för budget 2025-2027.
- Investeringsstrategi, antas årligen i budgeten, se avsnitt 5.1.
- Regler för ekonomisk förvaltning, antas årligen i budgeten, se avsnitt 5.1.

Revisionskontoret konstaterar att styrdokumentet ovan inte till fullo motsvarar kommunallagen. Kommunallagens intention framgår av proposition Kommunala resultatutjämningsreserver (2011/12:172), sidorna 31-32. Styrdokumentet ger enligt revisionskontorets bedömning inte tillräcklig vägledning/uttolkning av vad god ekonomisk hushållning är för kommunkoncernen, varken på kort eller på lång sikt. Vidare saknas en övergripande långsiktig ekonomisk analys som grund för beslut om finansiella mål. Av analysen bör det framgå hur investeringar, låneskuld och pensionsåtagandet påverkar resultat och ställning på kort och lång sikt.

Kommunfullmäktige beslutar årligen om mål för verksamheten samt finansiella mål i enlighet med kommunallagen. Målen ska, enligt förarbetena, ta sin utgångspunkt i en analys av den utvecklingsituation som den aktuella kommunen befinner sig i. Med utvecklingsituation förstås både det aktuella läget (finansiell

styrka, kortsiktiga utmaningar) och det framtida läget (förändringar i demografi, behov av investeringar, visioner etc.). Denna koppling mellan utvecklingssituation och styrning saknas. Styrningen ska avse kommunkoncernen i sin helhet och ha ett långsiktigt perspektiv som sträcker sig över flera mandatperioder. I nuvarande riktlinjer saknas också en tydlig beskrivning av vad som är god ekonomisk hushållning specifikt för Stockholms stad.

Revisionskontoret anser att en ökad följsamhet till lagens krav skulle ge en tydligare ekonomistyrning i ett långsiktigt perspektiv. Ur ett demokratiskt perspektiv är det angeläget att principer för ekonomistyrning är tydliga och lätta att förstå. Det är särskilt viktigt för ledamöter i kommunfullmäktige, styrelser och nämnder, men även för allmänhetens insyn. Det är också viktigt för att tydliggöra vilka konsekvenser beslut om till exempel investeringar får för verksamheten och ekonomin på längre sikt, men är även av vikt för vilka kortsiktiga prioriteringar som ryms inom satta finansiella mål.

Kommunstyrelsen har av kommunfullmäktige i budget 2025 fått i uppdrag att i samarbete med Stockholms Stadshus AB göra en fördjupad ekonomisk framtidsutredning och ta fram en prognos som underlag till en framtidssäkrad hållbar ekonomi för kommunkoncernen. Denna utredning kan vara ett underlag i arbetet med att ta fram förslag till riktlinjer och val av mål för ekonomisk hushållning.

1.3 Finansiella mål

De finansiella målen har till stor del varit de samma under cirka 20 år. Det är förvisso positivt att målen inte ändras ofta. Målen behöver dock, precis som alla andra mål, utvärderas och anpassas till rådande utvecklingssituation.

Revisionskontoret noterar att målsättningarna för de finansiella målen i huvudsak riktas mot den verksamhet som bedrivs av nämnder. Bolagskoncernen behöver i större utsträckning omfattas av de finansiella målen då en omfattande del av verksamheten bedrivs i bolagsform.

Stadens resultatkrav motsvarar en lägsta nivå enligt lag (balanskrav samt att verksamhetens kostnader inte får överstiga skatteintäkter). Det utrymme som därmed ges för investeringar, genom avskrivningar, motsvarar inte det investeringsbehov som redovisas i budget. Det betyder att stadens resultatmål om 0,1 mnkr behöver höjas, eller investeringsnivån sänkas, för att målsättningen om en egenfinansieringsgrad på 100 procent ska uppfyllas.

Stadens mål för årets resultat är 0 procent av skatteintäkter m.m. (100 000 kr). Årets resultat definieras dock inte på samma sätt i

budgeten och i årsredovisningen, vilket gör att uppföljningen blir otydlig. Det som skiljer är att resultatet i årsredovisningen inkluderar intäkter från exploateringsverksamheten och försäljningar, intäkter staden inte budgeterar för. I den långsiktiga styrningen bör verksamheten, exklusive intäkter från exploateringar och försäljningar, ge ett överskott för att värdesäkra ekonomin och möjliggöra att nämndernas investeringar finansieras med egna medel. Intäkter från exploateringar och försäljningar är viktiga för ekonomin, men är förknippade med risker kopplade till demografi, marknad och konjunktur. Det gör att intäkterna är osäkra i perioder med låg befolkningsutveckling och svag efterfrågan på mark. Intäkter till följd av försäljning av tillgångar är också en ändlig resurs. Revisionskontoret anser därför att det finns skäl för att inte budgetera för dessa intäkter men att intäkterna heller inte bör ingå vid uppföljningen av det finansiella målet.

Soliditet är det enda finansiella mål som anges både på kort och på lång sikt samt beräknas för såväl staden som kommunkoncernen. Soliditeteten påverkas bland annat av investeringsvolymen och av hur investeringar finansieras. Det finns inga andra specifika mål som rör investeringsvolym eller kommunkoncernens låneskuld. En hög låneskuld innebär hög räntekänslighet med risk för att räntekostnader tränger ut utrymmet för andra kostnader i verksamheten.

För att knyta samman den långsiktiga ekonomiska styrningen med det årliga budgetarbetet och rapporteringen i årsredovisningen behöver kommunstyrelsen utveckla sitt arbete. Av budgeten bör det tydligt framgå relevanta risker som kan påverka det ekonomiska utfallet och en bedömning av om de finansiella målen kommer att uppnås. Vidare behöver den finansiella analysen i årsredovisningen utvecklas. I analysen ska även utfallet för de finansiella målen som beslutats om för god ekonomisk hushållning ingå.

1.4 Finansiell utveckling

Stockholms stad har en stark finansiell ställning. Staden har de senaste åren haft en stabil finansiell utveckling med positiva resultat och stabil soliditet (beräknad inklusive pensionsåtagande utanför balansräkningen). Staden har ett bra utgångsläge inför kommande års utmaningar. För kommunkoncernen (staden inklusive bolagskoncernen) har den ekonomiska utvecklingen varit sämre. Resultaten för bolagskoncernen har de senaste åren varit svaga och kommunkoncernens låneskuld har ökat, bland annat till följd av en hög investeringsnivå.

Stadens soliditet (beräknad exklusive pensionsåtagande utanför balansräkningen) har dock försämrats sedan 2018. Försämringen är dock från en relativt hög nivå. I revisionskontorets framtidsscenario

finns en beräkning av hur stadens soliditet, med nuvarande finansiella mål och den investeringsnivå som planeras, kan komma att utvecklas fram till 2035. Beräkningen visar att med nuvarande finansiella mål för att styra ekonomin riskerar soliditeten att försvagas med 0,5-1,5 procentenheter per år såvida inte verksamheten genererar ett överskott och/eller andra intäkter inte tillförs.

1.5 Styrning av investeringar

Omfattningen av investeringsverksamheten har stor betydelse för att på lång sikt upprätthålla god ekonomisk hushållning då kapitalkostnader följer av genomförda investeringar. Revisionskontoret menar därför att den politiska styrningen avseende investeringar behöver stärkas. Dels genom att sätta mål eller tak för hur omfattande investeringsverksamheten ska tillåtas vara. Dels genom att i styrdokument tydliggöra hur prioritering mellan olika typer av investeringar (exempelvis ersättningsinvesteringar och nya investeringar) samt olika investeringsprojekt ska göras vid resurskonflikt.

Det är även angeläget att arbetssätt för att styra investeringsverksamheten fortsätter att utvecklas. Revisionskontorets granskningar från tidigare år har visat att kalkyler behöver bli mer träffsäkra samt att beslutsunderlag behöver bli tydligare för att det ska vara möjligt att på olika politiska nivåer förstå vad som följer av fattade investeringsbeslut. Intervjuade redogör för att det kontinuerligt pågår ett utvecklingsarbete. Under senare år har till exempel flera forum för dialog tagit form där tjänstepersoner som representerar kommunstyrelsen, nämnder och bolagskoncernen deltar. Ett exempel på arbete som fortsatt kvarstår är att det tar lång tid, ibland över ett år, att få fram underlag för reviderade genomförandebeslut. En orsak som uppges är det tar tid att få fram tillräckligt bra reviderade kalkyler.

Granskningen visar också att det saknas en översiktlig förteckning över hur många större, pågående eller planerade, investeringar som sammantaget finns i kommunkoncernen. Det finns heller inget systemstöd där kommunstyrelsen samlat kan analysera investeringsverksamheten för hela kommunkoncernen. Revisionskontoret ser en risk i att de arbetssätt som kommunstyrelsen har för att bereda ärenden som rör investeringar och ha uppsikt över investeringsportföljen i sin helhet, inte har utvecklats i samma omfattning som investeringsverksamheten har vuxit.

1.6 Lokalförsörjning

En effektiv lokalförsörjning är viktig för att säkerställa god ekonomisk hushållning. Det är förenat med höga kostnader att ha tillgång till för stora eller för många lokaler. Den omvända situationen, att ha brist på lokaler och tvingas använda temporära lösningar, kan också vara kostsamt. Framförhållning, flexibilitet och förmåga att ställa om utifrån variationer i volym är framgångsfaktorer för att uppnå effektiv lokalförsörjning. Denna granskning har därför även omfattat planering av skollokaler och bostäder för personer med särskilda behov.

Granskningen visar att det finns ett arbete för att planera för lokalförsörjning av skollokaler och boenden med särskild service, men arbetet behöver utvecklas för att säkerställa god ekonomisk hushållning. För kommande år finns ett överskott av skollokaler och ett underskott av bostäder med särskild service.

För skollokaler finns etablerade former för samverkan mellan kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB). Det finns också en strategi för hur överkapacitet av lokaler ska hanteras. Kommunstyrelsens övergripande lokalresursplan behöver dock utvecklas för att ge en komplett bild av de skollokaler som staden förfogar över.

För att planera och tillskapa bostäder med särskild service är flera nämnder och bolag involverade. Det är uttalat att det är socialnämnden som är sammanhållande för arbetet. Revisionskontoret anser att kommunstyrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt ska följa upp i vilken mån nya bostäder tillskapas och om det motsvarar det behov som socialnämnden redovisar i boendeplanen.

2. Granskningens upplägg

2.1 Motiv

Av kommunallagens 11 kap. 1§ framgår att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för detta. Riktlinjerna ska ge stadga åt den nödvändiga framförhållningen för att på längre sikt än det budgetperspektiv, på ett år eller den plan för tre år, som regleras i kommunallagen. I begreppet god ekonomisk hushållning ingår att vara sparsam med resurser och värna kommande generationer, dvs. att ha en långsiktighet i sin ekonomi, både ur ett verksamhetsperspektiv och ur ett ekonomiskt perspektiv.

Revisionen rekommenderade kommunstyrelsen (årsrapport 2023) att se över på vilket sätt de finansiella målen kan kompletteras med andra nyckeltal för att utveckla den långsiktiga ekonomiska styrningen. Bland annat ansåg revisionen att styrningen av investeringar behövde stärkas. Det finns risk för brister i den långsiktiga styrningen av kommunkoncernen för att bibehålla god ekonomisk hushållning. Därav följer denna granskning.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att bedöma om kommunstyrelsen har en styrning som säkerställer god ekonomisk hushållning enligt kommunallagen och kommunfullmäktiges intentioner.

Granskingen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Vilka styrdokument har beslutats om för att svara upp mot kommunallagens krav avseende god ekonomisk hushållning?
- Vilka analyser finns som grund för den långsiktiga ekonomiska planeringen?
- Har de finansiella målen en tydlig och tillräcklig koppling till den långsiktiga ekonomiska planeringen?
- Utvärderas målen för god ekonomisk hushållning regelbundet?

2.3 Omfattning/avgränsning

Regelverket avseende god ekonomisk hushållning ska enligt kommunallagen omfatta: mål och riktlinjer för ekonomi och verksamhet, balanskravsresultat, upplysningar i förvaltningsberättelsen samt riktlinjer för resultatreserv (RER), om en kommun avser disponera medel till RER. Denna granskning omfattar i första hand mål och riktlinjer för ekonomi. Staden har haft ett positivt balanskravsresultat under en längre tid och har därmed inget underskott som ska återställas. Möjligheten att göra reservering till resultatreserv är nytt från och med 2025 och ingår därför inte i granskningen. Kommunfullmäktige har antagit riktlinjer för resultatreserv i budget för 2025.

För att uppnå god ekonomisk hushållning behöver verksamheten bedrivas kostnadseffektivt. Att arbeta långsiktigt med frågor som rör lokalförsörjning samt styrning av investeringar är viktiga delar i styrningen. I denna granskning har därför resultat från granskningar avseende planering och prioritering av investeringar samt lokalförsörjning för skollokaler och bostäder inom LSS (lag om stöd och service till vissa funktionshindrade) och SoL (socialtjänstlagen) använts som verifierande exempel. Som underlag för analysen redovisas även kostnadsjämförelser avseende kärnverksamhet.

2.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier tillämpas i granskningen:

- Kommunallagen 11 kap, ekonomisk förvaltning.
- Propositionen Kommunala resultatutjämningsreserver (2011/12:172)
- Kommunfullmäktiges budget 2024 och 2025 (inklusive regler för ekonomisk förvaltning, bilaga 8, samt investeringsstrategin, bilaga 9)
- Kommunstyrelsens reglemente, 2024

Specifikt för styrning av investeringar:

- Tillämpningsanvisning för beslut, styrning och uppföljning av investeringsprojekt, dnr KS 2023/41-5
- Tillämpningsanvisningar investeringar bolagen
- Bolagsordning samt ägardirektiv för Stockholms Stadshus AB (2024)
- Bolagsordning samt ägardirektiv för Stockholm Vatten och Avfall AB, SVOA (2024)
- Reglemente för exploateringsnämnden, 2019:08
- Reglemente för trafiknämnden, 2022:23
- Underlag för budget avseende åren 2024-2025

Specifikt för planering för lokalförsörjning även:

- Kommunfullmäktiges budget för åren 2019-2024
- Underlag för budget avseende åren 2019-2024
- Fastighets- och lokalpolicy för kommunkoncernen, Budget 2024, bilaga 10
- Boendeplaner för Bostäder med särskild service SoL och LSS 2019 -2024
- Reglemente för socialnämnden, 2024:16
- Reglemente för utbildningsnämnden. 2024:20
- Reglemente för stadsbyggnadsnämnden, 2024:17
- Bolagsordning samt ägardirektiv för Micasa Fastigheter i Stockholm AB (2024)
- Bolagsordning samt ägardirektiv för Skolfastigheter i Stockholm AB, SISAB (2024)

Som referenslitteratur har följande skrifter använts.

- Betänkandet God kommunal hushållning, 2021
- Finansiell analys av kommuner och regioner av Donatella, Petersson och Eriksson, 2022
- God ekonomisk hushållning av Sveriges Kommuner och Regioner, 2024

2.5 Metod

Revisionskontoret genomförde granskningen under perioden maj 2024 till januari 2025. Granskningen har utförts i enlighet med SKYREV:s vägledning för verksamhetsrevision.

Intervjuer har genomförts med tjänstepersoner på stadsledningskontoret och vid moderbolaget Stockholms stadshus AB. I den verifierande granskningen av investeringsverksamheten har även intervjuer genomförts med representanter för Stockholm Vatten och Avfall AB, exploateringskontoret och trafikkontoret. Gällande granskning av lokaler och bostäder har intervjuer även genomförts med representanter för utbildningsförvaltningen, Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB), socialförvaltningen, exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret.

Dokumentstudier har genomförts av lagstiftning, förarbete och utredningar samt annan litteratur som finns inom området God ekonomisk hushållning.

Som underlag för analys har Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) databas används. Som grund för bedömning av styrningens ändamålsenlighet har ett framtida scenario beräknats med uppgifter hämtade från kommunfullmäktiges budget 2025 samt räkenskapsammandraget för åren 2021-2023 (statistik som rapporteras till Statistiska centralbyrån). Scenariot ger en bild av hur ekonomin utvecklas med nuvarande finansiella mål och den investeringsnivå som finns i plan.

Rapporten har faktakontrollerats av stadsledningskontoret.

2.6 Begrepp

Definitioner av några centrala begrepp som används i denna rapport:

- Staden/kommunen. Inkluderar den verksamhet som kommunstyrelsen och nämnder bedriver.
- Bolagskoncern. Inkluderar moderbolaget och dotterbolag.
- Kommunkoncern. Inkluderar all verksamhet, dvs. staden, bolagskoncernen samt ett kommunalförbund och en stiftelse.
- Bolag. Avser verksamhet som en specifik bolagsstyrelse bedriver.

3. God ekonomisk hushållning

Detta avsnitt beskriver regelverket för god ekonomisk hushållning samt vägledning för tolkning. Källor är bland annat Sveriges Kommuner och Regioners skrift God ekonomisk hushållning, ”Finansiell analys av kommuner och regioner” av Donatella, Petersson och Eriksson samt slutsatser i det betänkande som lämnades till regeringen 2021, God kommunal hushållning.

3.1 Lagstiftning, förarbeten och tolkning

Som en del av svensk finanspolitikens ramverk finns, tillsammans med statens utgiftstak, krav på att kommunsektorn ska ha en god ekonomisk hushållning och en budget i balans. Lagstiftning om god ekonomisk hushållning infördes i 1992 års kommunallag och krav på en budget i balans tillkom år 2000. Lagen förtydligades 2005 med krav på mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Då infördes bland annat finansiella mål för att betona att ekonomin är en restriktion för verksamhetens omfattning och kvalitet samt mål och riktlinjer för verksamheten för att visa hur mycket av de olika verksamheterna som ryms inom de finansiella målen, dvs. en koppling mellan ekonomi och verksamhet.

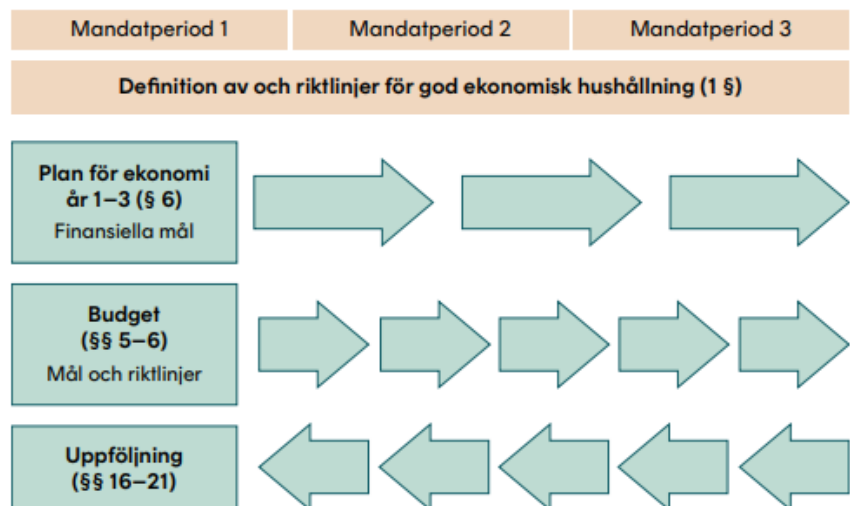
Krav på riktlinjer för god ekonomisk hushållning kom 2013. Av propositionen Kommunala resultatutjämningsreserver (sidorna 31-32) framgår att det långsiktiga finansiella perspektivet ska omfattas. En utgångspunkt är att begreppet god ekonomisk hushållning bör klargöras och definieras för den egna kommunen, det vill säga för ledamöter i kommunfullmäktige, styrelser och nämnder. Detta ska enligt SKR göras i en riktlinje för god ekonomisk hushållning, utifrån det läge kommunen befinner sig i och det läge som kommunen vill befinna sig i över en längre tidsperiod. Vidare uttrycker SKR att det behövs en tydlig och gemensam bild av vad god ekonomisk hushållning är för att kunna planera, följa upp och utvärdera ekonomi och verksamhet. Med andra ord - en bred politisk samsyn.

Propositionen anger vidare att riktlinjerna ska inkludera såväl ett långsiktigt perspektiv med mål för ekonomin på längre sikt som kortsiktiga mål som bland annat klargör hur mycket pengar som ska gå till löpande verksamhet. Det behövs vidare en styrning för hur investeringar ska finansieras och om sparande inför framtiden är nödvändigt. För att säkra att utfallen ligger i linje med de långsiktiga riktlinjerna måste uppföljning och utvärdering ske. Med långsikt förstås, enligt SKR:s skrift God ekonomisk hushållning, styrning över flera mandatperioder.

Kommunfullmäktige ska besluta om mål och riktlinjer medan kommunstyrelsen ansvarar för att de tas fram och efterlevs. SKR menar att en avgörande faktor för hur väl verksamheten lever upp till god ekonomisk hushållning handlar om respekten för och acceptansen av de långsiktiga riktlinjerna och de kortsiktiga målen. Eftersom de ekonomiska ramarna utgör en restriktion för verksamhetens omfattning och kvalitet är det viktigt att ha en bild av den egna ekonomiska utvecklingen som sträcker sig längre än de tre år som kommunallagens regler kräver för budgeten. Andra motiv för krav på långsiktighet är den demografiska utvecklingen. Olika verksamheter kräver mer eller mindre resurser över tid i takt med att befolkningen förändras. Varje generation ska bära sina egna kostnader.

SKR har illustrerat sambandet mellan långsiktig och kortsiktig planering i skriften God ekonomisk hushållning, se bild 1. Bilden visar att styrningen bör sträcka sig över flera mandatperioder och så långt som möjligt grunda sig på en bred politisk enighet.

Bilden nedan visar att definition av och riktlinjer för god ekonomisk hushållning bör sträcka sig längre än en enskild mandatperiod. Långsiktiga mål och riktlinjerna ska sedan ligga till grund för kortsiktiga mål i budget och plan för 1-3 år, vilka ska följas upp i årsredovisningen.



3.2 Kommunstyrelsens ansvar

Reglementet för kommunstyrelsen förtydligar vilka uppgifter som åligger kommunstyrelsen. Bland annat framgår att kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för stadens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Vidare ska kommunstyrelsen leda verksamheten genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument. Kommunstyrelsen ansvarar också för beslut om samordning mellan nämnderna och gränsdragning mellan nämndernas kompetens. Kommunstyrelsen ansvarar för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls. Styrelsen ska vidare ha uppsikt över verksamhet som bedrivs i kommunala bolag, stiftelser och kommunalförbund.

3.3 Stockholms Stadshus AB:s ansvar

Kommunfullmäktige har beslutat att Stockholms Stadshus AB ska vara en sammanhållande funktion för huvuddelen av Stockholms stads aktiebolag och ska leda bolagskoncernen. Moderbolaget ansvarar för övergripande utveckling, strategisk planering, löpande översyn och omprövning, utöva ekonomisk kontroll och uppföljning, samt att utveckla styrformer och samspelet mellan ägare, koncernledning och dotterbolag. Moderbolaget ska inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt återföra väsentlig och strategisk information till kommunstyrelsen.

3.4 God ekonomisk hushållning i Stockholms stad

Av kommunfullmäktiges budget går att läsa att styrningen för att uppnå god ekonomisk hushållning utgörs av:

- Kommunfullmäktiges mål med tillhörande indikatorer.
- Planeringsförutsättningar för budget 2025-2027.
- Investeringsstrategi, antas årligen i budgeten, se avsnitt 5.1.
- Regler för ekonomisk förvaltning, antas årligen i budgeten, se avsnitt 5.1.

I budgeten anges att god ekonomisk hushållning är en förutsättning för att staden i framtiden ska klara av att möta de krav som finns på en effektiv användning av skattebetalarnas pengar, men också för att klara de behov som finns av bland annat vård, skola och omsorg.

Kommunfullmäktige har en styrmodell med inriktningsmål för verksamheten. Till varje inriktningsmål finns verksamhetsområdesmål med tillhörande indikatorer. De indikatorer som rör verksamhetsområdesmålet för ekonomi utgör tillika finansiella mål. Samma finansiella mål gäller för både 2024 och 2025 och har till största del

varit samma sedan 2006 (revisionskontoret har inte undersökt hur styrningen var före 2006). De finansiella målen är:

- **Soliditet** (inkl. samtliga pensionsåtaganden):
Soliditeten ska varken för staden eller för kommunkoncernen understiga 34 procent på lång sikt och 30 procent på kort sikt.
- **Årets ekonomiska resultat:**
Stadens ekonomiska resultat enligt balanskravet för år 2024 ska uppgå till minst 0,1 mnkr.
- **Stadens nettokostnader i förhållande till skatteintäkter:**
Andelen av stadens löpande driftkostnader som finansieras med skatteintäkter ska inte överstiga 100 procent.
- **Budgetföljsamhet, nämnder:**
Målet för budgetföljsamheten är att den både före och efter justeringar inte får överskrida 100 procent.
- **Prognossäkerhet, nämnder:**
Målet är att prognossäkerheten i tertialrapport 2, jämfört med utfallet på helår, ska vara högst +/- 1 procent.

Planeringsförutsättningar för budget 2025-2027 redovisar de övergripande faktorer som bedöms få störst påverkan på ekonomi och verksamhet de kommande åren. Dokumentet saknar en ekonomisk analys av den egna verksamheten. Planeringsförutsättningarna redovisas till kommunstyrelsens ekonomi- och trygghetsutskott i juni varje år. Nämndernas och bolagens underlag till budget, den s.k. fleråringen (tidigare treåringen), ligger till grund för planeringsförutsättningarna. I fleråringen ska nämnder och bolag redovisa verksamhetens utveckling de senaste åren och analysera de kommande årens utveckling samt konsekvenser för staden.

I investeringsstrategin anges att den ska utgöra en länk mellan den långsiktiga planeringen och nämnders respektive bolags investeringsplaner (fem års sikt). Dessa utgör i sin tur underlag för kommunkoncernens samlade investeringsplan. Investeringsplanen anges fastställas med hänsyn tagen till tillgängligt ekonomiskt utrymme, dvs. inom ramen för de av kommunfullmäktige fastställda långsiktiga finansiella nyckeltalen; soliditet, kapitalkostnader i relation till nettodriftkostnader samt egenfinansieringsgrad. Det anges inte några målvärden för nyckeltalen i investeringsstrategin.

3.5 Revisionskontorets slutsatser

Revisionskontoret konstaterar att det inte finns politiskt beslutade specifika riktlinjer för god ekonomisk hushållning utan hänvisar till skrivningar i budget med bilagor. Även om innehållet i viss utsträckning sammanfaller uppfyller styrdokumentet inte kommunalagens intention.

De dokument som hänvisas till i budgeten ger heller inte tillräcklig vägledning/uttolkning av vad god ekonomisk hushållning är för kommunkoncernen, varken på kort eller på lång sikt. Vidare saknas en övergripande långsiktig ekonomisk analys som grund för beslut om finansiella mål. Av analysen ska det, enligt förarbeten till kommunlagen, exempelvis framgå hur planerade investeringar, ökad låneskuld och pensionsåtagandet påverkar resultat och ställning på kort och lång sikt.

4. Finansiella mål

Enligt kommunallagen ska kommuner i samband med budgeten ange finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Detta gäller både för budgetåret och för de två år som finns i plan. Målen ska följas upp både i delårsrapporten och i årsredovisningen och en bedömning ska göras av om god ekonomisk hushållning uppnås.

Enligt Donatella, Petersson och Eriksson är ett finansiellt nyckeltals främsta funktion att mäta den finansiella ställningen och utvecklingen över tid. De anger att finansiella nyckeltal kan delas upp i fyra grupper.

- Resultatrelaterade, exempelvis årets resultat i förhållande till skatteintäkter m.m., nettokostnadsandel/skatteintäkter m.m.
- Investeringsrelaterade, exempelvis egenfinansieringsgrad eller investeringar relaterat till skatteintäkter.
- Kapacitet- och riskrelaterade, exempelvis soliditet och skuldsättningsgrad.
- Kontrollrelaterade, exempel budgetföljsamhet och prognossäkerhet.

De finansiella mål som kommunfullmäktige beslutat om är resultatrelaterade, kapacitets- och riskrelaterade samt kontrollrelaterade. Inget av målen är investeringsrelaterat.

I detta avsnitt redovisas de fem finansiella mål som kommunfullmäktige beslutat om och hur de utvärderas samt några ytterligare några relevanta nyckeltal.

4.1 Soliditet

Ur kommunfullmäktigens budget: ”Soliditet definieras som det egna kapitalet i relation till tillgångar. Om soliditeten är hög, har tillgångarna i hög grad finansierats av egna medel och graden av lånefinansiering är låg. Ett mål för soliditeten finns både för staden och för kommunkoncernen. För att få en samlad och komplett bild ska detta mål redovisas inklusive samtliga stadens pensionsåtaganden. Soliditeten ska varken för staden eller för kommunkoncernen understiga 34 procent på lång sikt och 30 procent på kort sikt. Soliditeten kan enskilda år understiga 34 procent. Under planeringsperioden kan dock soliditeten kortsiktigt komma att minska på grund av stora åtaganden för byggnation av bostäder och infrastruktur.”

De senaste fem åren har stadens soliditet varit cirka 35 procent och kommunkoncernens cirka 49 procent.

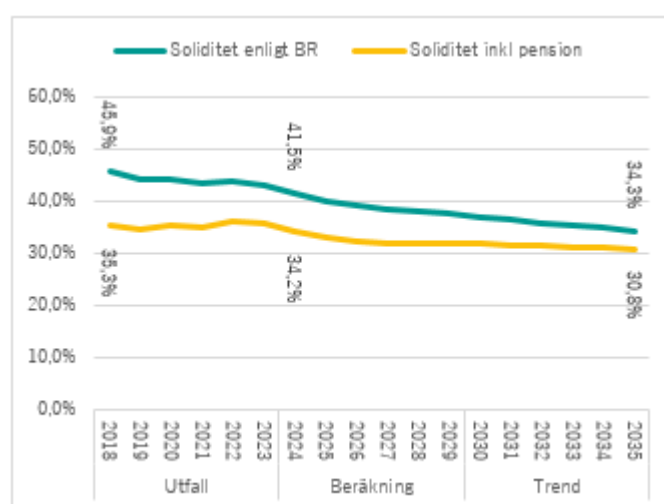
4.1.1 Revisionskontorets slutsatser

Soliditet är det enda finansiella mål som anges både på kort och på lång sikt samt beräknas för såväl staden som kommunkoncernen. Målet anges även som ett finansiellt nyckeltal i investeringsstrategin.

Soliditeten beräknas inklusive hela pensionsåtagandet, dvs. även den del av pensionsåtagandet (intjänad pension före 1998) som inte redovisas som en skuld i balansräkningen utan som en ansvarsförbindelse. Detta pensionsåtagande har minskat under den senaste tioårsperioden, till följd av att utbetalningarna är större än värdesäkringen. Enligt revisionskontoret är detta sätt att mäta soliditet därför inte lämpligt för att styra verksamheten.

Diagrammet som följer visar hur stadens soliditet, både med och utan pensionsåtagandet utanför balansräkningen, utvecklats under senare år samt en beräkning och framskrivning som bygger på uppgifter i budgeten. Diagrammet visar att soliditeten för kommande tioårsperiod kan komma att försämrats med cirka sex procentenheter, utifrån nuvarande resultatmål. Då staden troligen kommer att ha andra intäkter än de som redovisas i budget kommer utvecklingen sannolikt vara bättre. Det är dock intressant att uppmärksamma resultatmålets betydelse för soliditetens utveckling.

Soliditet 2018-2035, beräknad dels exklusive pensionsåtagande utanför balansräkningen (enligt BR), som redovisas som ansvarsförbindelse, dels inklusive hela pensionsåtagandet (Källa: SCB och revisionskontorets framskrivning)



Staden och dess bolagskoncern har helt olika uppdrag, behov och finansiella förutsättningar. Revisionskontoret noterar att kommunkoncernen trots dessa skillnader utvärderas mot samma målvärde gällande soliditet.

4.2 Årets ekonomiska resultat

Ur kommunfullmäktiges budget: ”Årets ekonomiska resultat är det mål som tydligast sammanfattar det ekonomiska läget. Årets resultat kan mätas exklusive jämförelsestörande poster och/eller enligt det kommunala balanskravet. Målet är att stadens ekonomiska resultat enligt balanskravet för år 2024 ska uppgå till minst 0,1 mnkr.”

Under senare år har målet mätts mot balanskravsresultatet. Varför denna metod valts istället för årets resultat exklusive jämförelsestörande poster redovisas varken i budgeten eller i årsredovisningen.

De senaste fem åren har balanskravsresultatet varierat mellan 1 006 mnkr och 4 865 mnkr.

4.2.1 Revisionskontorets slutsatser

Staden har intäkter från verksamheten samt skatteintäkter och bidrag på cirka 67 mdkr 2024. Samtidigt är stadens resultatmål 100 000 kr. Målsättningen motsvarar en lägsta nivå för att uppnå lagens krav på en ekonomi i balans, dvs. att budgeterade intäkter ska överstiga budgeterade kostnader. Enligt revisionskontorets beräknade framtidsscenario finns det risk för att resultatmålet inte räcker för att säkerställa en långsiktigt god ekonomisk hushållning. Ett nollresultat innebär i princip att utrymmet för investeringar motsvaras av avskrivningar. De investeringar som finns i plan är på en betydligt högre nivå.

Ett positivt resultat ger förutsättningar för att kunna finansiera investeringar, bygga upp finansiella tillgångar eller att amortera låneskulder. Det finns flera sätt att mäta årets resultat. Vid bedömning av måluppfyllelse redovisar staden årets resultat inklusive intäkter från exploateringar och fastighetsförsäljningar. I det budgeterade resultatet ingår inte dessa intäkter.

Eftersom årets resultat kan mätas på olika sätt anser revisionskontoret att det ska framgå av budgeten hur det finansiella målet avser att mätas och att samma metod ska användas i budgetarbetet som vid bedömning av måluppfyllelse. Revisionskontoret förordar att målet exkluderar exploateringsintäkter, försäljningsintäkter och extraordinära poster. Detta för att vara styrande för verksamheten.

Revisionskontorets beräkning av ett framtidsscenario indikerar att stadens resultatmål, exklusive exploateringar och försäljningar, behöver stärkas. För att fullt ut finansiera investeringar med egna medel, och utan intäkter från exploatering och försäljningar, visar beräkningen att det behövs en resultatnivå på cirka 8 procent av skatteintäkter m.m. Stadens nuvarande målvärde på 0 procent (0,1

mnkr) innebär enligt scenarioräkningen att investeringar i plan kan finansieras med egna medel till 45 procent.

Räkneexempel för staden, investeringsutrymme samt självfinansieringsgrad vid olika resultatnivåer, % av skatteintäkter m.m.

	0 %	1 %	2 %	3 %	4 %	7,7 %
Resultat, %	0,0	1,0	2,0	3,0	4,0	7,7
Avskrivningar, %	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Pensionsavsättning, %	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Totalt – utrymme, %	6,3	7,3	8,3	9,3	10,3	14
Investeringar, %	14	14	14	14	14	14
Självfinansiering	45 %	52 %	59 %	66 %	74 %	100 %

4.3 Stadens nettokostnader i förhållande till skatteintäkter

Ur kommunfullmäktiges budget: ”Detta mål visar hur stor del av stadens löpande nettokostnader som finansieras med skatteintäkter. Om nettokostnaderna i förhållande till skatteintäkter överstiger 100 procent kan staden tvingas använda det egna kapitalet till den löpande driftverksamheten. Det långsiktigt hållbara målet är att andelen av stadens löpande driftkostnader som finansieras med skatteintäkter inte ska överstiga 100 procent. På kort sikt kan finansieringen vid särskilda satsningar även ske med ändliga resurser, det vill säga stadens positiva finansnetto och utdelning från bolagskoncernen. Målet är dock att nettokostnaderna inte ska överstiga skatteintäkterna inklusive finansiellt resultat och utdelning.”

De senaste fem åren har utfallet varierat mellan 94-101 procent. År 2019 uppfylldes inte målet.

4.3.1 Revisionskontorets slutsatser

Enligt Donatella, Petersson och Eriksson brukar en nettokostnadsandel på runt 97 procent betraktas som god ekonomisk hushållning. Detta eftersom de flesta kommuner vid den nivån klarar av att finansiera ersättningsinvesteringar och en tillräcklig andel av nödvändiga investeringar.

Stadens mål innebär, enligt revisionskontoret, att det finns risk för att finansnettot behöver täcka upp för negativa budgetavvikelser. En kommun bör inte finansiera verksamheten med medel från finansnettot. I budgeten för åren 2024-2026, budgeteras dessutom för ett negativt resultat för verksamheten. Det betyder att finansnettot behöver budgeteras med ett överskott för att nå nollresultat efter finansiella poster. Vid ett resultatmål om 0,1 mnkr och ett positivt

finansnetto i budget kommer alltid verksamhetens resultat, nettokostnaderna, vara negativt och därmed uppfylls inte målet i budgeten.

4.4 Budgetföljsamhet

Ur kommunfullmäktiges budget: ”En god budgetföljsamhet är en förutsättning för en fungerande ekonomistyrning och därmed god ekonomisk hushållning. Budgetföljsamhet mäter hur väl den ekonomiska styrningen fungerar mot givna förutsättningar i budgeten. Budgetföljsamheten mäts som avvikelse i procent, mellan årets prognoser och utfall, inklusive resultatenheternas resultat och kommunstyrelsens tekniska justeringar. För nämnderna görs uppföljningen totalt för driftbudgeten inklusive kapitalkostnader, disposition/avsättning av resultatenheternas resultat och kommunstyrelsens tekniska justeringar. Målet för budgetföljsamheten är att den före och efter tekniska justeringar inte får överskrida 100 procent.”

Det finansiella målet mäts endast på staden totalt. Bolagen mäts utifrån resultatkrav och ingår inte i målet.

De senaste fem åren har utfallet för nämnderna varierat mellan 98-100 procent, det vill säga verksamheten har bedrivits i enlighet med budget eller strax under budget.

4.4.1 Revisionskontorets slutsatser

Enligt budgetmodellen för nämnderna sker budgetjusteringar vid flera tillfällen under året. Till exempel sker månatliga avläsningar av förskolebarn för rätt tilldelning av anslag till stadsdelsnämnderna. Målet mäts både på nämndnivå och totalt. Då det är respektive nämnds totala budget som mäts kan det finnas underskott/överskott för en nämnds olika verksamhetsområden.

Budgetföljsamhet är ett viktigt nyckeltal för att kunna analysera hur god kontroll staden har över sin finansiella utveckling, enligt Donatella med flera. Revisionskontoret delar den uppfattningen och anser att målet snarare är ett mål för intern kontroll än ekonomistyrning.

4.5 Prognossäkerhet

Prognossäkerhet mäter förmågan att bedöma avvikelser under året och att vidta åtgärder för att hålla given budget. Målet mäts som avvikelsen mellan årets prognos och utfall, inklusive kapitalkostnader, disposition/avsättning av resultatenheternas resultat och

kommunstyrelsens tekniska justeringar. Målet är att prognossäkerheten i tertialrapport 2, jämfört med utfallet på helår, ska vara högst +/- 1 procent.

De senast fem åren har prognosen varit mellan noll till två procent lägre än utfall. Prognossäkerhet är ett viktigt mått för att på kort sikt kunna göra omprioriteringar mellan verksamheter. Prognossäkerheten är ett mått på hur god intern kontroll kommunen har över sin finansiella utveckling, enligt Donatella med flera.

4.5.1 Revisionskontorets slutsatser

Även prognossäkerhet är ett viktigt nyckeltal för att kunna analysera hur god kontroll staden har över sin finansiella utveckling, enligt Donatella med flera. Revisionskontoret delar den uppfattningen och anser att målet snarare är ett mål för intern kontroll än ekonomistyrning.

4.6 Investeringsstrategins nyckeltal

Investeringsstrategin anger tre långsiktiga finansiella nyckeltal. Nyckeltalen är kapitalkostnadernas andel av nettodriftskostnader, egenfinansieringsgrad och soliditet. Nedan redovisas två av målen. Soliditet, som även är ett finansiellt mål, redovisas under avsnitt 4.1.

4.6.1 Kapitalkostnadernas andel av nettodriftskostnader

Fram till och med 2023 var nyckeltalet även ett finansiellt mål, men är numera endast ett finansiellt nyckeltal. Orsaken till att målet togs bort redovisas inte i budgeten. Nyckeltalet rapporteras inte till politisk nivå.

Målvärdet för kapitalkostnadernas andel av nettodriftskostnaderna var länge 7 procent. År 2023 ändrades målvärdet till 8 procent. För åren 2019-2021 var utfallet 6 procent. År 2022 var utfallet 7 procent och 2023 uppgick kapitalkostnadernas andel av nettodriftskostnaderna till 8,4 procent och målet (8 procent) uppfylldes inte. Utfallet förklarades främst av att internräntan ökade samt stora investeringsutgifter senare år.

Kapitalkostnader är ett sätt att följa kostnadsutvecklingen till följd av gjorda investeringar. Kapitalkostnaderna får inte ta för stor andel av driftsbudgeten då det riskerar att tränga ut andra kostnader för verksamheten. För att undvika påverkan av ränteförändringar kan ett alternativt eller kompletterande mått/mål vara avskrivningarnas andel av skatteintäkter.

4.6.2 Egenfinansieringsgrad

Enligt investeringsstrategin ska nämndernas investeringar till fullo finansieras med egna medel.

Av delårsrapport 2024 framgår att kommunstyrelsen prognostiserar en egenfinansieringsgrad för staden, inklusive intäkter från exploatering och fastighetsförsäljning, för helåret 2024 till 83 procent. Målet om 100 procents egenfinansieringsgrad förväntas därmed inte att uppnås.

Egenfinansieringsgrad 2019-2024

%	T2 2024 per augusti	2023	2022	2021	2020	2019
Egenfinansieringsgrad, kommunen	83	111	124	132	107	71
Egenfinansieringsgrad, kommunkoncernen	i.u.	60	113	82	69	51

Egenfinansieringsgraden beror till stor del på hur mycket intäkter staden får in vid exploatering och försäljning av fastigheter. Staden har i nuläget inga externa lån för investeringsverksamhet utan de lån som internbanken tar upp vidareutlånas till bolagskoncernen.

I 2025 års budget, med ett resultatmål på 0,1 mnkr och investeringsbehov på drygt 20 mdkr kommande tre år, redovisar staden ett upplåningsbehov på knappt 10 mdkr för planperioden. Detta blir dock en fiktiv uppgift eftersom intäkter från exploatering och fastighetsförsäljning inte finns med i budgeten.

4.6.3 Kärnverksamhetens kostnad i jämförelse med riket

Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) är en ideell förening som bildats i samarbete med staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Föreningens uppdrag är att underlätta uppföljning och analys av olika verksamheter i kommuner och regioner. RKA har en databas där kommuner kan hitta olika nyckeltal och index för att jämföra sitt eget utfall med andra kommuner.

Ett av de index som tas fram mäter relativ produktivitet och effektivitet. Indexet baseras på nyckeltal för kvalitet och resurs med justering för strukturella förutsättningar. Statistiken visar att Stockholms stad har en effektivitet vad gäller gymnasieskolan i nivå med riket. För områdena förskola, grundskola, ekonomiskt bistånd samt boende inom LSS och daglig verksamhet har Stockholm en

lägre effektivitet. Index för äldreomsorg saknas då staden inte rapporterat samtliga nyckeltal som indexet beräknas på.

Nettokostnadsavvikelse är ett mått för att jämföra en kommuns kostnad för vissa verksamheter med en för riket genomsnittlig kostnad och ambitionsnivå. Den strukturellt förväntade kostnaden har justerats för bland annat skillnader i demografi, socioekonomi och lönestruktur. Däremot finns ingen justering för stordriftsfördel eller stordriftsnackdel.

Tabellen nedan visar att Stockholm, i förhållande till andra kommuner, har en högre kostnad för förskola och grundskola. Det omvända gäller för individ- och familjeomsorg och äldreomsorg.

Stadens kostnader i förhållande till standardkostnad, 2023.

Avser 2023	Avvikelse från beräknad standardkostnad, %	Avvikelse från beräknad standardkostnad, mnkr
Förskola (inkl. öppen förskola)	6,7	512
Fritidshem (inkl. öppen fritidsverksamhet)	14,5	244
Grundskola, F-9	12,5	1 527
Gymnasieskola	-5,0	-182
Individ- och familjeomsorg	-37,0	-2 719
Äldreomsorg	-13,4	-1 353
LSS	1,6	71
Summa avvikelse	i.u.	-1 900

4.7 Revisionskontorets bedömning

Enligt förarbeten till kommunallagen ska de finansiella målen utvärderas regelbundet och anpassas till den specifika kommunens förutsättningar och utmaningar. Exempelvis är det skillnad att styra en kommun med växande befolkning och stora investeringsbehov mot att styra en kommun som minskar i befolkning. Kommunens finansiella styrka och statusen på de tillgångar som kommunen förfogar över påverkar också behovet av styrning.

Stockholms stad har i stort sett haft samma finansiella mål de senaste 20 åren. Under den tiden har det inte genomförts någon systematisk utvärdering eller omprövning av målen och målvärdena. Målen har inte heller justerats trots att förutsättningar såsom investeringsplaner, skatteunderlag m.m. har förändrats.

Revisionskontoret bedömer därför att kommunstyrelsen behöver utvärdera de finansiella målen för att säkerställa att dessa är anpassade till stadens rådande situation och kommande behov. Det finns risk för att dagens mål inte är tillräcklig styrande, varken på kort eller lång sikt för kommunkoncernen som helhet. Bland annat anser revisionskontoret att styrningen av den totala investeringsvolymen skulle stärkas genom att ytterligare finansiella mål (utöver soliditet) riktas mot investeringsverksamheten. Exempel på mål som används av andra kommuner är investeringarnas andel av skatteintäkter, egenfinansieringsgrad, investeringstak och lånetak.

För att upprätthålla god ekonomisk hushållning, både på kort och på lång sikt, är det av betydelse att kärnverksamheten bedrivs effektivt och med god kostnadskontroll. Nyckeltalsanalyser kan bidra till att effektivisera verksamheten genom att visa på om ett högre respektive lägre kostnadsläge förklaras av politiska ambitioner gällande kvalitet eller av ineffektivitet. Revisionskontoret anser att denna typ av analys är viktig som underlag i budgetarbetet och i den ekonomiska styrningen.

5. Styrning av investeringar

Omfattningen av investeringsverksamheten har stor betydelse för att på lång sikt upprätthålla god ekonomisk hushållning då framtida driftkostnader följer av genomförda investeringar. Revisionskontoret har därför granskat kommunstyrelsens arbete för att styra investeringsverksamheten samt nämndernas/bolagens följsamhet till beslut och regelverk. Syftet är att bedöma om kommunstyrelsen styr på ett tillräckligt aktivt sätt för att långsiktigt säkerställa god ekonomisk hushållning. Granskningen har även berört Stockholms Stadshus AB, exploateringsnämnden, trafiknämnden samt Stockholm Vatten och Avfall AB (SVOA). Väsentliga iakttagelser som rör dessa objekt redovisas i respektive objekts årsrapport 2024.

5.1 Kommunfullmäktiges styrning

Som framgår av avsnitt 4 finns inget finansiellt mål som direkt styr investeringsverksamheten och som ska bedömas inom ramen för god ekonomisk hushållning. Det finns dock skrivningar avseende investeringar i kommunfullmäktiges budget, i investeringsstrategin och i regler för ekonomisk förvaltning.

Av kommunfullmäktiges budget 2024 framgår att det krävs en noggrann styrning och uppföljning av investeringsprojekt samt att arbetet med att prioritera resurser mellan olika investeringar behöver utvecklas och stärkas. Vidare framgår att samverkan, god projektstyrning och hög kostnadsmedvetenhet i investeringsverksamheten är avgörande för budgethållning och ekonomisk stabilitet i genomförandet samt för den långsiktiga driften/förvaltningen av investeringen. Detta för att utgiftsökningar inom redan beslutade investeringsprojekt inte ska tränga undan andra nödvändiga investeringar som exempelvis ersättningsinvesteringar.

Budgeten anger även att nämndernas investeringar ska finansieras med egna medel. Exploateringsprojekt ska som huvudregel vara lönsamma över tid. När det gäller bolagskoncernen ska varje investering som beslutas anses vara affärsmässigt betingad enligt aktiebolagslagen. Bolagskoncernens investeringar finansieras till största delen av lån. Ränta och amortering ska inom sinom tid betalas via avkastning på gjorda investeringar.

Kommunfullmäktige har även beslutat om en investeringsstrategi som gäller för hela kommunkoncernen. Strategin syftar till att ”med utgångspunkt i stadens långsiktiga planering, stadens inriktningsmål och med hänsyn tagen till de finansiella förutsättningarna:

- Ge vägledning för investeringsprioriteringar för en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar stad.
- Säkerställa att investeringsverksamheten bedrivs i enlighet med principen om god ekonomisk hushållning genom att prioritera investeringsprojekt utifrån ett kommunkoncernperspektiv.
- Förstärka samordning och styrning av stadens investeringsverksamheter.”

Investeringsstrategin anges utgöra en länk mellan den långsiktiga planeringen och nämndernas/bolagens investeringsplaner vilka redovisas för fem år framåt. Nämndernas/bolagens planer är ett underlag till kommunkoncernens samlade investeringsplan som, enligt strategin, fastställs med hänsyn tagen till tillgängligt ekonomiskt utrymme inom ramen för de av staden fastställda långsiktiga finansiella nyckeltalen. Av fotnot framgår att de finansiella nyckeltalen är: soliditet, kapitalkostnader i relation till nettodriftkostnader samt egenfinansieringsgrad. Av dessa nyckeltal är det endast soliditet som även är ett finansiellt mål och som utgör grund för bedömning av god ekonomisk hushållning. Av investeringsstrategin framgår varken några målvärden för nyckeltalen eller någon analys över varför nyckeltalen är viktiga för att upprätthålla en långsiktigt god ekonomi.

I de av kommunfullmäktige beslutade regler för ekonomisk förvaltning beskrivs att när det gäller investeringar och investeringsprojekt ska särskild uppmärksamhet ägnas åt styrning, planering, prioritering och uppföljning av medelsförbrukning, tidplaner, prestationer samt de politiska målen. Om uppföljningen visar på större utgifter, mindre inkomster, högre framtida kostnader eller lägre framtida intäkter än vad som ursprungligen kalkylerades, eller att andra förutsättningar ändrats i väsentlig mån, ska detta omgående redovisas för aktuell nämnd eller bolag. Nämnder och bolag ska då snarast vidta åtgärder för att förhindra fördyringar eller göra omprioritering inom ramen för sin totala investeringsbudget. Om åtgärderna inte är tillräckliga och avvikelser prognostiseras bli över 15 procent ska ett förslag till reviderat genomförandebeslut läggas fram till kommunfullmäktige. Kommunstyrelsens roll är att bereda ärendet. Det finns dock en eftersläpning i att få fram reviderade genomförandebeslut. Enligt uppgift beror det på att prognoserna är osäkra och att det tar tid att få fram nya, tillförlitliga prognoser.

Av reglerna framgår även att ansvaret för uppföljningen ligger hos den nämnd/bolag som genomför investeringsprojektet. För att säkerställa att det inte finns några stora avvikelser från de budgeterade ramar som beslutats ska investerande nämnd respektive bolag minst två gånger per år avge en uppföljande rapport avseende de större projektens budgetefterlevnad, dvs. projekt över 50 mnkr för nämnder och över 300 mnkr för bolag. Om det finns skäl att anta att det kan föreligga problem ska respektive nämnd och bolag mer frekvent följa utvecklingen. Enligt de tillämpningsanvisningar som stadsledningskontoret/koncernledningen tagit fram ska dessutom alla projekt över 300 mnkr följas upp i särskild ordning. För dessa projekt ska nämnd/bolag minst två gånger per år ta fram en lägesrapport till stadsledningskontoret/koncernledningen. Rapporteringen ska ge en översikt av de större projektens budgetefterlevnad och den planerade hanteringen av eventuella avvikelser avseende ekonomi, tid och innehåll. Stadsledningskontoret sammanställer rapporteringen för muntlig dragning i kommunstyrelsens ekonomi- och trygghetsutskott. Motsvarande rutin gäller bolagen som rapporterar till koncernledningen för muntlig rapportering till koncernstyrelsen.

Kommunstyrelsen/koncernledningen har det övergripande ansvaret för att den årliga investeringsplanen i budgeten inte överskrids. Det framgår dock inte av något styrdokument vilka åtgärder som kan beslutas om i det fall respektive nämnds/bolags investeringsplan riskerar att överskridas.

5.2 Omfattning av investeringsverksamheten

Investeringsverksamheten är i huvudsak koncentrerad till fastigheter och infrastruktur. Den totala planerade investeringsvolymen för kommande år uppgår enligt budget till cirka 22-25 mdkr per år. Av dessa investeringar avser cirka 13-15 mdkr investeringar inom bolagskoncernen. Enligt en förteckning i budgeten över pågående genomförandeprojekt framgår att nämnderna sammantaget bedriver över 90 större investeringsprojekt, dvs. projekt med en budget som överstiger 50 mnkr. Någon uppgift över antal större projekt inom bolagskoncernen redovisas inte i budgeten. Revisionskontoret har heller inte fått fram uppgifterna på annat sätt.

Förbrukade investeringsmedel inom kommunkoncernen har de senaste fem åren varierat mellan 79-91 procent av den ram som kommunfullmäktige beslutat om. Det finns ingen analys som kopplar samman förbrukning av investeringsmedel med framdriften i projekten. Kostnadsökningar i pågående projekt möts ofta av att andra projekt senarelags/förskjutits i tid och på så sätt hålls årsramen för investeringar.

5.3 Investeringsbudget

Av kommunfullmäktiges budget framgår hur den totala investeringsramen per år fördelas mellan nämnder och bolag. I enlighet med budgetprocessen redovisar nämnder/bolag en prognos för hur mycket planerade och påbörjade investeringar kommer att uppgå till fem år framåt. Underlagen bygger på att projektledarna för respektive projekt bedömer framdriften för sitt projekt. Därefter justeras nämndens/bolagets totala behov av investeringsmedel ned utifrån tidigare erfarenheter av lägre genomförandegrad än planerat. När nämndernas och bolagens investeringsbehov aggregeras gör stadsledningskontoret och koncernledningen en bedömning av hur stor den totala investeringsramen ska vara samt hur den ska fördelas.

Revisionskontoret anser att det är generellt svårt att härleda hur investeringsramen för respektive nämnd/bolag har beräknats. I budgeten saknas en tydlighet av förändringen mellan förra årets investeringsram och given budget innevarande år, liknande den som redovisas per nämnds kostnader och intäkter mellan två år. Det är därför inte tydligt hur reviderade genomförandebeslut påverkar nämndens/bolagets och stadens totala investeringsram.

Nämnderna använder ett metodstöd (SPIS) för prioritering av investeringar i samband med att den så kallade fleråringen tas fram som underlag för kommande budget. SPIS utgörs av mallar i Excel som fylls i manuellt. Underlaget skickas därefter till stadsledningskontoret. Stadens bolag använder inte SPIS eller annat systemstöd. Det finns därför ingen möjlighet att i budgetberedningen sammanställa prioriteringar för samtliga investeringar i kommunkoncernen.

5.4 Samråd

Inför ett utrednings-, inriktnings- eller genomförandebeslut genomförs samråd mellan tjänsteperson som företräder den investerande nämnden/bolaget med stadsledningskontoret/koncernledningen. Vid samrådet gås underlagen för beslut med tillhörande kalkyl igenom. I detta skede informerar stadsledningskontoret/koncernledningen om de anser att projektet bör genomföras, skjutas fram i tid eller inte genomföras alls utifrån ett helhetsperspektiv för kommunkoncernen. Vilka förslag till projekt som stoppas på vägen upp till beslut dokumenteras inte och det är därför inte möjligt att få en bild över vad samråden resulterat i för omprioriteringar.

Enligt uppgift samverkar stadsledningskontoret och kommunkoncernledningen löpande avseende investeringar utifrån ett kommunkoncernperspektiv.

5.5 Styrning vid avvikelser

Under 2024 har 14 reviderade genomförandebeslut avseende investeringar fattats av kommunfullmäktige. Flertalet avser projekt inom SVOA, varav det största avser Stockholms Framtida Avloppsrening (SFA). Orsakerna till varför genomförandebeslut revideras varierar, men oftast äskas en utökad budget till följd av fördröjningar i projekten. I stadens delårsrapport 2024 redovisas ytterligare 17 investeringsprojekt inom exploateringsnämnden som prognostiserar större överdrag, men som ännu inte har tagits upp för reviderat beslut. Projekten summerade till 2,8 mdkr i ökade utgifter. Flera av dessa projekt redovisades även i 2023 års delårsrapport, då med något lägre avvikelser, men över de 15 procent där regelverket kräver ett reviderat beslut. Större avvikelser, cirka 2 mdkr, finns även för projekt där endast inriktningsbeslut har fattats.

Det finns inga dokumenterade riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska agera vid ändrade förutsättningar eller missbedömningar avseende investeringsprojekt. Utöver beslutet om årets investeringsplan finns inget styrdokument, mål eller skuldtak som kommunstyrelsen har att förhålla sig till när det gäller vilken investeringsvolym som är acceptabel i förhållande till ekonomin eller hur prioritering mellan olika investeringar ska ske. I finanspolicyn finns förvisso ett lånetak, men detta syftar endast till att styra internbanken och taket ändras och beslutas om allt eftersom låneskulden växer.

I intervjuer uppges att såväl stadsledningskontoret som koncernledningen löpande har dialoger med investerande verksamheter i syfte att begränsa den totala investeringsvolymen. Samtliga intervjuade uppger att det är svårt att göra prioriteringar mellan projekt och inom projekt när projekten är i genomförandefas. Dock görs det, enligt intervjuade, ständiga avvägningar och anpassningar i projekten för att investeringsbudgeten inte ska överskridas.

Kommunfullmäktige beviljar i de flesta fall de reviderade genomförandebeslut som läggs fram för beslut. I vissa fall har återremittering skett med beslut på kommande möte. Det har i granskningen varit svårt att följa om nämndens/bolagens totala årliga investeringsram utökats med motsvarande belopp som det reviderade beslutet innebär eller om det endast är det aktuella projektet som fått en utökad projektbudget. Om den totala investeringsramen inte utökats i samma omfattning blir följden att prioriteringar behöver göras inom nämndens/bolagens övriga projekt. Merparten av de intervjuade har framfört att det historiskt inte varit ett problem eftersom andra projekt försenats och på så sätt har ett investeringsutrymme/finansiering uppstått.

I rapporteringen framgår det inte med tydlighet om den ram som förbrukats har använts till de projekt som de ursprungligen avsåg att finansiera. Revisionskontoret har inte tagit del av någon analys som visar vilka konsekvenser förskjutningar i tid av ett eller flera projekt har på investeringsportföljen i sin helhet och vilka eventuella åtgärder som då behöver vidtas.

Det finns inget gemensamt systemstöd där kommunstyrelsen med flera kan följa beslutade investeringar, följa framdriften per projekt eller göra beräkningar utifrån olika scenarier. Detta har lett till att bland annat trafikkontoret har upphandlat ett eget system för projektplanering. Exploateringskontoret har en databas i Excel som används för projektstyrning och prioritering.

5.6 Revisionskontorets bedömning

Revisionskontoret bedömer att de arbetssätt kommunstyrelsen har för att styra och ha uppsikt över investeringsverksamheten behöver utvecklas för att svara upp mot den stora investeringsvolym som pågår och planeras för inom kommunkoncernen.

Stadsledningskontoret och koncernledningen arbetar enligt uppgift aktivt via samråd för att bland annat begränsa den totala investeringsvolymen. För att prioritera resurser ur ett kommunkoncernperspektiv och utifrån den politiska viljeinriktningen menar revisionskontoret att det behövs principer för hur tjänstepersoner i sina samråd ska prioritera. Styrningen kan med fördel beskrivas utifrån ett eller flera finansiella mål, eller andra nyckeltal, men också genom att rangordna prioriteten för olika typer av investeringar och faser. Ett exempel på rangordning som andra kommuner använder är: pågående investeringar, reinvesteringar, investeringar kopplade till demografisk utveckling samt övriga investeringar.

Granskningen visar att processen för att planera och följa investeringar inte till fullo hålls samman för kommunkoncernen. Regelverken är delvis olika för nämnder och bolag. Det metodstöd som finns för prioritering av investeringar (SPIS) används endast av nämnder trots att bolag står för betydande del av den totala investeringsramen. Revisionskontoret har också generellt haft svårt att få fram uppgifter som rör investeringsverksamheten. Tämigen enkla uppgifter såsom totalt antal pågående större investeringar i kommunkoncernen har visats sig svårt att få fram (i regel investeringar över 300 mnkr). Det totala antalet investeringsprojekt som pågår eller planeras är ännu svårare att få fram. Siffran har av intervjuade uppskattats till över 6 000 bara för nämnderna. Revisionskontoret rekommenderar att kommunstyrelsen säkerställer att det finns en samlad förteckning över kommunkoncernens större investeringar.

Det är sedan tidigare känt, både utifrån rapportering i årsredovisning och i verksamhetsberättelser men också genom revisionens granskningar, att ett stort antal projekt inte kan genomföras inom ramen för beslutad budget. Detta till följd av en ogynnsam kostnadsutveckling, men också till följd av att investeringars komplexitet missbedömts och alltför optimistiska kalkyler. Att det tar lång tid att få fram reviderade genomförandebeslut kan tyda på behov av ändrade arbetssätt, systemstöd eller utökad kompetens såväl hos investerade verksamheter som hos kommunstyrelsen och koncernstyrelsen. Detsamma gäller bristen på konsekvensanalyser när projekt skjuts fram i tid eller blir dyrare än planerat. Revisionskontoret anser att detta är ett angeläget område att utveckla.

6. Lokalförsörjning

Kostnaden för nämndernas verksamhetslokaler uppgick 2023 till cirka 5 mdkr. Det är cirka 9 procent av nämndernas budget. Att lokalförsörjningen är effektiv är viktigt för att minska risken att lokalrelaterade kostnader tränger ut andra kostnader. Flexibilitet och förmåga att ställa om utifrån variationer i volym är framgångsfaktorer för god ekonomisk hushållning.

Revisionskontoret har därför granskat kommunstyrelsens arbete med lokalplanering med fokus på grundskolelokaler samt bostäder med särskild service enligt socialtjänstlagen (SoL) och lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Syftet är att bedöma om kommunstyrelsen styr på ett tillräckligt aktivt sätt för att långsiktigt säkerställa god ekonomisk hushållning. Granskningen har även berört socialnämnden, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden, Stockholms Stadshus AB, SISAB och Micasa. Väsentliga iakttagelser som rör dessa nämnder och bolag redovisas i respektive objekts årsrapport 2024.

6.1 Styrande dokument och uppdrag

Det finns flera styrdokument som rör området lokalförsörjning:

- Fastighets- och lokalpolicy
- Kommunfullmäktiges budget
- Investeringsstrategi, bilaga till budget
- Regler för ekonomisk förvaltning, bilaga till budget

Utöver ovan beskrivna styrdokument finns ytterligare dokument som delvis är styrande för arbetet med planering av skolor och bostäder med särskild service. Till exempel översiktsplan, riktlinje för bostadsförsörjning samt nyligen antagen planeringsstrategi för Stockholms stad. Planeringsstrategin ersätter den tidigare aktualitetsprövningen av översiktsplanen.

Fastighets- och lokalpolicyn behandlar hanteringen av fastigheter och lokaler för verksamheter som staden har ansvar för och omfattar samtliga nämnder och bolag. Policyn ska bidra till utveckling, samordning och effektivisering genom att ge övergripande mål och grundläggande principer för fastighetsinnehav och hantering av fastigheter och lokaler. För beskrivning av investeringsstrategi samt regler för ekonomisk förvaltning, se avsnitt 5.1.

I kommunfullmäktiges budget 2024 ges samtliga nämnder och bolag direktiv om att intensifiera arbetet för att öka antal bostäder med särskild service. Det anges att fler LSS-bostäder och grupp-

bostäder behöver skapas, både i befintliga fastigheter och i nyproduktion. Vidare anges för exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och socialnämnden att ”stadens projekt ska, där det är möjligt, innehålla en andel om minst fem procent lägenheter för särskilt boende, med prioriterad inriktning på boenden inom funktionshinderomsorg och socialpsykiatri inklusive LSS-bostäder för barn”.

När det gäller skollokaler betonas i budgeten vikten av att lokalplaneringen ska vara kostnadseffektiv och i tid tillgodose behoven av skolplatser. Det betonas även att det ska finnas en tydlig koppling mellan planeringsvolymerna och de framtida prestationer som ska bära investeringskostnaderna. Kommunstyrelsen ska i samarbete med berörda nämnder och bolag vidareutveckla den samordnade skolplaneringen i Stockholm (SAMS) i syfte att säkerställa att skolbehoven möts samtidigt som stadsutvecklingsprocessen är effektiv.

Kommunstyrelsen har i uppdrag av kommunfullmäktige att årligen ta fram en stadsövergripande lokalresursplan. Lokalresursplanen syftar till att i ett kommunkoncernperspektiv utveckla lokalförsörjningen för att uppnå en ekonomiskt hållbar inriktning och planering av lokalresurser. Kommunstyrelsens lokalresursplan är ett styrande dokument för nämndernas arbete med lokalförsörjning. Revisionskontoret noterar att lokalresursplanen endast omfattar lokalbehov för verksamhet som bedrivs av nämnder. Detta trots att det är tydligt att planen ska ha ett kommunkoncernperspektiv. Vidare ger inte planen någon sammanhållen bild av tillgängliga och planerade skollokaler. Lokalresursplanen omfattar inte heller bostäder för målgrupper med särskilda behov. För dessa områden tar socialnämnden respektive äldrenämnden fram särskilda boendepåplaner, vilka överlämnas till kommunstyrelsen för godkännande.

Socialnämndens uppdrag att skapa fler LSS-bostäder och grupp-bostäder gäller både i befintliga och nyproducerade fastigheter. Socialnämnden ska säkerställa att beställansvar för grupp- och servicebostäder/stödboenden inom LSS och SoL fullföljs. Nämnden ska även säkerställa att mark reserveras i samband med stadsutveckling samt i samband med bostadsexploateringsprojekt utreda om projekten kan innehålla en andel om minst fem procent lägenheter för målgruppen. Detta är uppdrag som nämnden har begränsad rådighet över eftersom uppgiften inte ligger inom nämndens ordinarie ansvarsområde. Nämnden ska även ta fram målvärde för den obligatoriska nämndindikatorn ”antal beställda bostäder med särskild service (LSS/SoL) i samband med genomförandebeslut”.

6.2 Ansvarsfördelning

Enligt reglemente ansvarar kommunstyrelsen för samordningen av den kommunala förvaltningens lokalförsörjning och lokalhantering. Kommunstyrelsens ansvar för lokalförsörjning beskrivs också i flera av de dokument som är styrande för området. Enligt kommunfullmäktiges budget har kommunstyrelsens förvaltning, stadsledningskontoret, det huvudsakliga ansvaret för strategiska hyres- och lokalfrågor. Det inkluderar ansvar för strategisk lokalförsörjning och processer för den övergripande lokalresursplaneringen samt kontroll och styrning av fastighetshantering och lokalutnyttjande.

Kommunstyrelsen inrättade under 2024 en styrgrupp för frågor som rör försörjning av verksamhetslokaler. Arbetet leds av stadsledningskontoret och representanter från bland annat utbildningsnämnden och SISAB deltar i styrgruppens arbete. Arbeta med boendeplan för äldre ingår i nuläget inte i styrgruppens ansvar.

Av kommunfullmäktiges budget framgår även att utbildningsnämnden aktivt ska arbeta utifrån den samordnade skolplaneringen i Stockholm (SAMS) för att säkerställa god samhällsplanering i allmänhet och hållbar skolplanering i synnerhet. Vidare ska utbildningsnämnden säkerställa en kostnadseffektiv lokalförsörjning med ett långsiktigt driftkostnadsperspektiv. SISAB äger och förvaltar merparten av stadens skolor. Utbildningsnämnden och SISAB ska därför samverka avseende lokalbehov.

Socialnämnden har övertagit beställaransvaret för bostäder med särskild service från stadsdelsnämnderna. Detta framgår av nämndens reglemente. Av genomförda intervjuer framgår att ett arbete pågår för att bygga upp organisation och arbetssätt.

6.3 Planering av skollokaler

Utbildningsnämnden har beslutat om en lokalförsörjningsplan för perioden 2025-2027 med framåtblick till 2045. Befolkningsprognoser och elevprognoser utgör underlag för planeringen. Efter flera år med ökande elevunderlag ses nu en minskning av antal elever. Av kommunstyrelsens övergripande lokalresursplan framgår att det finns en risk för kapacitetsöverskott om samtliga projekt som anges i utbildningsnämndens lokalförsörjningsplan realiserar. I intervjuer med utbildningsförvaltning framkommer att nämnden bedömt att skolor inte ska avvecklas i områden där lokalöverskott kommer att uppkomma. Detta eftersom det är förenat med stora kostnader för att återanskaffa denna kapacitet. Dessa lokaler ska istället användas som evakueringslokaler eller om möjligt för annan kommunal verksamhet till dess att elevantalet återigen ökar.

6.4 Planering av bostäder med särskild service

Den boendeplan som socialnämnden årligen beslutar är en sammanställning över vilka behov av bostäder med särskild service som finns och vilken nyproduktion som är planerad. Planen avser perioden 2024-2034 och uppdateras årligen. I boendeplanen redogörs även för andra uppgifter såsom att kostnaderna för externa placeringar fortsätter öka och att inbromsningen av nyproducerade bostäder även påverkar färdigställandet av bostäder med särskild service. Det framgår inte vilka åtgärder som planeras att vidtas med anledning av detta.

I granskningen har det inte varit möjligt att få en samlad förteckning över vilka boenden med särskild service som tillskapats under senare år. Arbetet med att få fram bostäder fokuserar på nyproduktion, antingen i ordinära flerbostadshus eller särskilda fastigheter. Socialnämnden konstaterar i boendeplanen att det uppskattade behovet av bostad med särskild service inte fullt ut kommer att tillhandahållas även om alla projekt genomförs enligt plan.

6.5 Revisionskontorets bedömning

Granskningen visar att det finns ett arbete för att planera för lokal-försörjning av skollokaler och boenden med särskild service. Revisionskontoret bedömer dock att arbetet behöver stärkas för att säkerställa god ekonomisk hushållning. För kommande år finns ett överskott av skollokaler och ett underskott av bostäder med särskild service.

Det finns otydligheter vad gäller hur kommunstyrelsen fullföljer sitt åtagande att samordna och arbeta strategiskt med lokal-försörjning samt bostäder för särskilda målgrupper. Den övergripande lokal-resursplan som tagits fram innehåller inte behov för samtliga verksamhetsområden, bland annat saknas uppgifter om bostäder med särskild service. Vad gäller skollokaler ger planen heller inte en heltäckande bild då samtliga skollokaler inte ingår. Revisionskontoret rekommenderar att kommunstyrelsen säkerställer att en samlad förteckning finns att tillgå för planeringsarbetet.

För att planera och tillskapa bostäder med särskild service är flera nämnder och bolag involverade. Revisionskontoret anser att kommunstyrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt ska följa upp i vilken mån nya bostäder tillskapas och om det motsvarar det behov som socialnämnden redovisar i boendeplanen. Åtgärder behöver vidtas för att få fram fler boenden.