

PM Rotel I (Dnr KS 2019/582)

Stadens investeringar - stadsrevisionens projektrapport 1/2019

Begäran om yttrande från stadsrevisionen, revisorsgrupp 1
Svarstid den 28 juni 2019

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som yttrande över stadsrevisionens projektrapport hänvisas till vad som
sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Stadsrevisionen har genomfört flera granskningar de senare åren som rör styrning och uppföljning av investeringar och stora projekt. Denna granskning är en fortsättning på tidigare utförda granskningar men med inriktning på hur staden analyserar framtida driftkostnadspåverkan av pågående och planerade investeringar samt kvaliteten i de underlag som nämnder och styrelser rapporterar.

I sin granskning kommer stadsrevisionen fram till att stadens regelverk är tydligt och att det finns en gemensam modell för styrning och uppföljning av nämnders och bolags investeringsarbete som anger hur risker och ekonomiska konsekvenser ska beskrivas och redovisas i stadens planerings- och beslutsprocess. Revisionen anser att det är oklart om, och på vilket sätt, investeringars driftkostnadspåverkan analyseras på en för staden aggregerad nivå. Redovisningen av framtida driftkostnadsökningar beroende på planerade investeringar bör därför förtydligas anser revisionskontoret.

Revisorerna har överlämnat projektrapport 1/2019 avseende stadens investeringar till kommunstyrelsen för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB. Exploateringskontoret och trafikkontoret har inkommit med kontorsyttranden. Stockholms Stadshus AB har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret välkomnar stadsrevisionens genomgång och utvecklande synpunkter på stadens investeringar. Den granskning som genomförs är en bärande del i stadens samlade utvecklings- och kvalitetsarbete. Kontoret har dock i vissa frågor kommit till ett annat ställningstagande än stadsrevisionen. Dessutom lyfts enskilda punkter fram, där stadsledningskontoret särskilt önskar betona att stadens uppfattning sammanfaller med stadsrevisionens.

Exploateringskontoret konstaterar att för de investeringar som görs inom ramen för exploateringsnämndens budget uppkommer kostnader för avskrivningar och internräntor. Även kostnader för drift och underhåll för t.ex. gator och parker uppkommer för andra nämnder. Detta redovisas i underlag till nämndens beslut om projekt. I de fall markanvisningar görs till offentlig service t.ex. förskolor och skolor redovisas inte de ekonomiska konsekvenserna för driftansvarig nämnd i beslutsunderlagen. Att i exploateringsnämndens beslut om projekt redovisa dessa framtida kostnader skulle leda till i princip att samhällsekonomiska kalkyler skulle tas fram. Detta är varken möjligt eller önskvärt.

Trafikkontoret delar stadsrevisionens uppfattning om att redovisningen av driftkostnadsökningar på planerade investeringar kan förtydligas. Kontoret anser vidare att analysen av driftkostnadsökningar kan utvecklas i projektens slutredovisningar.

Mina synpunkter

Jag välkomnar stadsrevisionens granskning av stadens styrning och uppföljning av investeringar. God kostnadskontroll och prognossäkerhet är alltid angeläget, men än mer så mot bakgrund av stadens historiskt höga investeringsvolym.

Det är därför positivt att stadsrevisionen överlag finner att stadens regelverk är tydligt samt att det finns en stadsövergripande gemensam modell för styrning och uppföljning av nämnders och styrelser investeringar.

Stadsrevisionens viktigaste konstaterande är att staden i dagsläget saknar modeller för att bedöma driftkostnadsökningar på aggregerad nivå till följd av investeringar och rekommendationen är därför att framtida driftkostnadsökningar förorsakade av planerade investeringar bör förtydligas. Jag delar den bedömningen. Stadens betydande investeringar till följd av att Stockholm växer är förvisso berättigade och nödvändiga, men såväl investeringarnas finansiering och påverkan på finansiella nyckeltal som framtida driftkostnadskonsekvenser måste bedömas nogsamt för att säkerställa att inte balansräkningen och driftbudgeten belastas orimligt tungt. Kommunstyrelsen arbetar därför med förbättrad uppföljning av kostnadsutvecklingen, inklusive driftkostnadskonsekvenser.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som yttrande över stadsrevisionens projektrapport hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 12 juni 2019

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilaga

Stadsrevisionens projektrapport nr. 1/2019 – stadens investeringar

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden Karin Wanngård, Emilia Bjuggren och Jan Valeskog (alla S) och borgarrådet Clara Lindblom (V) enligt följande.

I likhet med finansborgarrådet välkomnar vi stadsrevisionens granskning och anser att staden som lärande organisation ska ta tillvara de värdefulla synpunkter som framförs, exempelvis att förskoleplaneringen tydligare behöver integreras i övergripande planering i likhet med den fördjupade äldreboendeplanering som infördes föregående mandatperiod. Vi delar revisorernas uppfattning att staden behöver ha kontroll över de ökade driftskostnader som uppstår med anledning av den höga investeringsvolymen, och ser därför med oro på majoritetens skattesänkarpolitik som underminerar driftsbudgeten.

Till skillnad från finansborgarrådet inser vi, utan reservationer, att en ökad befolkning kräver stora kommunala investeringar för att upprätthålla välfärdsuppdraget gentemot stockholmarna. Vi känner oro inför det faktum att den borgerliga majoritetens misskötsel av ekonomin kommer att stoppa långsiktigt viktiga investeringar. Majoritetens ensidiga politik att till varje pris sänka skatten, även om det innebär färre hyresrätter med överkomliga hyror, är kortsiktig och ohållbar, och riskerar att på väsentliga välfärdsområden som skola, äldreomsorg och idrott minska stadens långsiktiga rådighet över driftskostnaderna. Med tanke på den stora befolkningstillväxt och ökade försörjningsbörda som konjunkturärendet 2020-2022 förutspår är det en allvarlig situation.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Karin Wanngård, Jan Valeskog och Emilia Bjuggren (alla S) och Clara Lindblom och Rashid Mohammed (båda V) med hänvisning till Socialdemokraternas och Vänsterpartiets gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Sissela Nordling Blanco (Fi) med hänvisning till Socialdemokraternas och Vänsterpartiets gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Revisorerna har till kommunstyrelsen överlämnat projektrapport nr 1/2019 avseende stadens investeringar för yttrande. I rapporten redovisas den granskning som utförts.

Stadsrevisionen har genomfört flera granskningar de senare åren som rör styrning och uppföljning av investeringar och stora projekt. Denna granskning är en fortsättning på tidigare utförda granskningar men med inriktning på hur staden analyserar framtida driftkostnadspåverkan av pågående och planerade investeringar samt kvaliteten i de underlag som nämnder och styrelser rapporterar.

I sin granskning kommer stadsrevisionen fram till att stadens regelverk är tydligt och att det finns en gemensam modell för styrning och uppföljning av nämnders och bolags investeringsarbete som anger hur risker och ekonomiska konsekvenser ska beskrivas och redovisas i stadens planerings- och beslutsprocess. Revisionen anser att det är oklart om, och på vilket sätt, investeringars driftkostnadspåverkan analyseras på en för staden aggregerad nivå. Redovisningen av framtida driftkostnadsökningar beroende på planerade investeringar bör därför förtydligas anser revisionskontoret.

Revisorerna har överlämnat projektrapport 1/2019 avseende stadens investeringar till kommunstyrelsen för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB. Exploateringskontoret och trafikkontoret har inkommit med kontorsyttranden. Stockholms Stadshus AB har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 maj 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret välkomnar stadsrevisionens genomgång och utvecklande synpunkter på stadens investeringar. Den granskning som genomförs är en bärande del i stadens samlade utvecklings- och kvalitetsarbete.

Revisorernas samlade bedömning sammanfaller till stor del med stadsledningskontorets uppfattning. Nedan redogörs för ett antal punkter som stadsledningskontoret särskilt önskar betona samt en punkt där stadsledningskontoret önskar komplettera med ytterligare information kring gällande ordning.

I granskningen konstaterar stadsrevisionen att kommunstyrelsen har en struktur i form av regelverk, anvisningar och krav på rapportering som ska ge underlag för analys av investeringars påverkan på stadens framtida driftkostnadsutrymme.

Stadsrevisionens samlade bedömning är att det är svårt att utifrån dessa underlag få en samlad bild över framtida kostnadsökningar till följd av planerade investeringar. Detta gäller de verksamheter som tilldelas medel genom stadens resursfördelningssystem (schablonersättning) och revisionen kommer fram till slutsatsen att redovisningen av dessa bör förtydligas. Stadsledningskontoret delar bedömningen och arbetar kontinuerligt med att

förbättra uppföljningen av kostnadsutvecklingen. Det inkluderar även att ta fram tydliga underlag för de ekonomiska konsekvenser som planerade och genomförda investeringar får inom samtliga verksamheter. Som exempel kan ges att stadsledningskontoret arbetar med att utveckla den långsiktiga ekonomiska prognosen i syfte att omhänderta bland annat investeringarnas påverkan på driftkostnaderna i relation till stadens övriga driftskostnader. Prognosen kan utgöra underlag och stöd inför behov av prioriteringar.

I rapporten konstaterar stadsrevisionen att nämndernas lokalresursplaner ska ge en samlad bild av det stadsövergripande lokalbehovet, men att de inte har kunnat identifiera i vilka sammanhang de används i stadens övergripande ekonomiska planering. Lokalförsörjningsplanernas roll i stadens övergripande ekonomiska planering bör därför klargöras. Stadsledningskontoret delar bedömningen och avser att utveckla dessa planer till en samlad lokalresursplanering för staden. Stadsledningskontoret avser att genomföra det i ett nära samarbete med berörda fastighetsförvaltande nämnder och bolagsstyrelser inom kommunkoncernen.

I rapporten konstaterar stadsrevisionen att stadens konjunkturärende (2019-2021) anger att den förväntade ökningen av Stockholms befolkning medför ett fortsatt stort behov av investeringar i lokaler för pedagogisk verksamhet, kollektivtrafik och infrastruktur. I ärendet saknar revisionskontoret information om vilka ekonomiska konsekvenser dessa utökade behov kommer att ge under perioden. Vidare konstaterar stadsrevisionen att det är viktigt att konjunkturärendet också kan ge kommunstyrelsen underlag och planeringsförutsättningar ur ett flerårigt perspektiv inför arbetet med kommande års budget. Stadsledningskontoret delar bedömningen och avser att utveckla konjunkturärendet så att ärendet tydligare redovisar de ekonomiska konsekvenserna av den växande befolkningen och de investeringar som denna medför.

Stadsrevisionen konstaterar att kommunfullmäktige har fastställt ett antal finansiella nyckeltal för att styra investeringsverksamheten utifrån kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning. Ett av dessa finansiella nyckeltal är *Kapitalkostnadernas andel av nettodriftkostnaderna*. Det finns dock ingen framräkning av utfallet för nyckeltalet. Då kostnader uppstår till följd av genomförda investeringar påverkar stadens framtida handlingsutrymme anser stadsrevisionen att ett flerårsperspektiv behöver tillämpas vid redovisning av nyckeltal som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Stadsledningskontoret delar revisorernas uppfattning och har påbörjat ett arbete för att kunna genomföra detta.

I granskningen konstaterar stadsrevisionen att det i konjunkturärendet hänvisas till den samordnade grundskoleplaneringen i Stockholm (SAMS). Stadsrevisionen gör bedömningen att det är oklart i vilka sammanhang SAMS förslag till utbyggnad analyseras i stadens ekonomiska planering.

Nu gällande syfte med SAMS är att i mycket tidiga skeden identifiera behov och platser för nya skolor utifrån befolkningsprognoserna. När sedan projekten blir konkreta omhändertas frågorna av linjeorganisations ordinarie arbetsgång. I detta skede fångas den ekonomiska genomförbarheten upp i samband med beslut. De beslutade investeringarna följs sedan upp, till exempel vid den tertialvisa rapporteringen. Denna hantering kan dock utvecklas för att åstadkomma det stadsrevisionen efterfrågar.

Stadsrevisionen gör bedömningen att det bör bli tydligare hur förskoleplaneringen ska integreras i stadens övergripande planering. Stadsledningskontoret instämmer att det finns ett utvecklingsbehov vad gäller planeringen för denna verksamhet. Förskoleplaneringen är redan integrerad i SAMS i de fall det finns samordningsfördelar i resursutnyttjande och genomförandetid.

I granskningen konstaterar stadsrevisionen att det finns rutiner för analys och jämförelse av investeringsprojektens slutredovisning och de kalkyler som presenterats i underlagen för investeringsbesluten. Stadsrevisionen anser att en analys av driftkostnaderna borde redovisas i projektets slutredovisning. Stadsledningskontoret delar denna bedömning och har i stadens styrmodell (SSIP) infört rutin för detta vid slutredovisning.

Stadsrevisionen konstaterar att stadens projektstyrningsmodell (SSIP) finns implementerad för investeringsprojekt överstigande 50 mnkr för nämnder och 300 mnkr för bolag. I granskningen gör stadsrevisionen bedömningen att metodiken för riskhantering kan utvecklas genom att risker även identifieras även utifrån ett driftkostnadsperspektiv. Stadsledningskontoret delar stadsrevisionens bedömning och har påbörjat ett arbete med att utveckla denna metodik. Stadsledningskontoret konstaterar här att aktiva val inom investeringsprojekt kan ha stor inverkan på framtida driftkostnader och att det är angeläget att investerande nämnder och bolag i tidigt skede har ett livskostnadsperspektiv på varje investering som även följs upp vid slutredovisningen.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 14 maj 2019 har i huvudsak följande lydelse.

För de investeringar som görs inom ramen för exploateringsnämndens budget uppkommer kostnader för avskrivningar och internräntor. Även kostnader för drift och underhåll för t.ex. gator och parker uppkommer för andra nämnder. Detta redovisas i underlag till nämndens beslut om projekt. I de fall markanvisningar görs till offentlig service t.ex. förskolor och skolor redovisas inte de ekonomiska konsekvenserna för driftansvarig nämnd i beslutsunderlagen. Att i exploateringsnämndens beslut om projekt redovisa dessa framtida kostnader skulle leda till i princip att samhällsekonomiska kalkyler skulle tas fram. Detta är varken möjligt eller önskvärt.

När det gäller det finansiella målet ”kapitalkostnadernas andel av nettodriftkostnaderna om 7 procent” anser kontoret att det är viktig fråga som kan komma att påverka framtida budgetutrymme alternativt investeringsutrymme. Kontoret lämnar här ett övergripande resonemang som med fördel kan utvecklas av stadens centrala expertkompetens.

Internräntan fastställs årligen i stadens budget. Internräntan har de senaste åren sänkts i likhet med marknadsräntan.

| Räntesats, % | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|
| Anläggningar | 2,60 | 1,75 | 1,75 | 0,70 | 0,80 | 1,00 |
| Mark | 3,25 | 3,25 | 3,25 | 3,25 | 3,25 | 3,00 |

En högre räntenivå påverkar den interna räntan vilket i sin tur minskar övrigt budgetutrymme.

Även avskrivningarna har ändrats till följd av införande av komponentavskrivning år 2015 vilket för exploateringsnämnden inneburit längre avskrivningstid än tidigare. Nämnden redovisar i sin flerårsplan för 2020-2022 ökade kostnader för avskrivningar med cirka 15 miljoner kronor per år. När ett större projekt aktiveras ökar summan betydligt mer. Inom nämnden pågår ett antal stora projekt som när de avslutas kommer att ge upphov till betydande kapitalkostnader.

Trafikkontoret

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 6 maj 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Inledningsvis ska här nämnas att de driftkostnadsökningar som följer av trafiknämndens investeringsverksamhet inte påverkar nivån på schablonersättningarna i stadens resursfördelningssystem. Kostnadsökningarna belastar i huvudsak trafiknämndens driftbudget.

Trafikkontoret delar stadsrevisionens uppfattning om att redovisningen av driftkostnadsökningar på planerade investeringar kan förtydligas. Kontoret anser vidare att analysen av driftkostnadsökningar kan utvecklas i projektens slutredovisningar.

I projektrapporten framgår att i trafiknämndens genomförandebeslut redovisas de driftkostnadsökningar som en investering förväntas ge upphov till. Motsvarande bedömning av framtida driftkostnader görs dock inte i slutredovisningarna.

Inom kontoret förs en diskussion om att komplettera slutredovisningarna med en driftkostnadsanalys. Genom att göra en driftkostnadsanalys på färdigställda objekt ökar förutsättningarna för en mer träffsäker bedömning av de framtida driftkostnader en investering genererar.