

PM 2017:25 RI (Dnr 183-1956/2016)

Stadens investeringar, projektrapport 9/2016

Begäran om yttrande från stadsrevisionen, revisorsgrupp 1

Svarstid den 23 februari 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som yttrande över stadsrevisionens rapport ”Stadens investeringar – projektrapport 9/2016”, hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

Revisionskontoret har genomfört en granskning avseende stadens investeringar. Syftet med granskningen är att bedöma om stadens styrning av investeringsplaneringen är tillräcklig och hur investeringsvolymen påverkar stadens finansiella ställning på kort och på lång sikt.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att de former för styrning och uppföljning som beskrivs i revisionskontorets rapport speglar de formella styrdokument inom området som kommunfullmäktige beslutat om.

Mina synpunkter

Stadsrevisionen har granskat stadens investeringar. Det är en angelägen granskning i en stad som växer kraftigt och med stora investeringsbehov under kommande år. Under lång tid har nödvändiga investeringar i bostäder, skolor och idrottshallar varit eftersatta. Under de kommande åren kommer därför Stockholm inte bara behöva investera i takt med vad befolkningstillväxten kräver utan också för att ta igen uteblivna investeringar under tidigare år. Därför är det viktigt att säkerställa att kostnadskontrollen och uppföljningen är tillfyllest. Som framgår av rapporten finns det fall där kostnaderna har ökat. Till viss del beror det på en stark ekonomi men det finns också anledning att se över hur staden jobbar med investeringar för att säkerställa en bra kostnadskontroll.

Som stadsledningskontoret konstaterar i sitt yttrande arbetar staden redan utifrån flera av de förslag som revisorerna föreslår. Det kan finnas anledning att inför budgetprocessen se över om regelverket behöver skärpas i någon del.

Revisorerna föreslår också åtgärder som inte uttalat finns i dagens regelverk. Exempelvis att metodiken för riskhantering bör utvecklas genom att risker identifieras utifrån ett kostnads- eller tidsperspektiv. Stadsledningskontoret konstaterar i sitt tjänsteutlåtande att det finns verktyg redan idag för en sådan identifiering. I samma anda föreslår revisorerna att reglerna för ekonomisk förvaltning bör utvecklas genom att under vissa förutsättningar till exempel ange ett lägsta belopp för när rapportering av överskridande i investeringsprojekt till kommunfullmäktige ska ske. Här pekar stadsledningskontoret på att det snarare är en tidigare information till nämnden än en förändrad beloppsgräns som skulle ge utrymme för att förändra projekt som riskerar att bli dyrare.

Båda dessa exempel illustrerar ett behov av bättre information till nämnder och styrelser och det är ett viktigt utvecklingsområde. Eftersom det även är projekt som påverkar hela stadens ekonomi bör även kommunstyrelsens ekonomiutskott löpande informeras om betydande förändringar i större projekt. Stadsledningskontoret bör i detta avseende se över arbetet för att stärka nämndernas och styrelsernas kostnadskontroll.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som yttrande över stadsrevisionens rapport ”Stadens investeringar – projektrapport 9/2016”, hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 1 februari 2017

KARIN WANNGÅRD

Bilaga

Stadens investeringar, projektrapport nr 9/2016, (revisionsrapport)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson och Cecilia Brinck (alla M) och borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Stadens investeringar är betydande och volymerna bedöms öka kommande år. Vi välkomnar därför stadsrevisionens granskning av investeringsverksamheten och anser att revisorernas förslag på åtgärder kring exempelvis riskhantering är tänkbara. Inte minst fördyringar i investeringsprojekt behöver stävjas genom stärkt kostnadskontroll, styrning och uppföljning.

Det övergripande problemet för stadens investeringsverksamhet är dock politiskt. Finansborgarrådet berömmar sig i sina synpunkter över att ha höjt stadens investeringsvolym, men undviker nogsamt att belysa konsekvenserna i form av en kraftigt ökande skuldbörda. Denna utveckling är vi alltså kritiska till och det är uppenbart att det enda som kan komma till rätta med Socialdemokraternas lättsinniga skuldsättning av Stockholm är ett maktskifte i nästa års val.

Ramen för extern upplåning har hittills höjts med 20 miljarder kronor under Socialdemokraternas styre av Stockholm. Den höjda upplåningsramen är en följd av att den socialdemokratiskt ledda majoriteten drivit fram en exceptionellt hög investeringsvolym finansierad nästan uteslutande genom upplåning. Vi har inga invändningar i sak mot en hög investeringstakt som sådan. När Stockholm växer i en historiskt stor omfattning är det både

nödvändigt och rimligt att möta den växande stadens behov med betydande investeringar i såväl bostäder som skolor och infrastruktur av olika slag.

Vi har däremot betydande invändningar mot att den socialdemokratiskt ledda majoriteten av ideologiska skäl för en politik som skadar kommunkoncernens långsiktiga finansiella ställning och som kommer få allvarliga följder även för driftbudgeten på längre sikt. Genom att majoriteten dogmatiskt förvägrar hyresgäster i ytterstaden i stadens bostadsbolag att friköpa sina lägenheter och genom att majoriteten av likaledes dogmatiska ideologiska skäl motsätter sig avyttringar ur bostadsbolagens bestånd uppstår inga realisationsvinster. Därmed är majoriteten till följd av sin egen politik tvingad att helt och fullt finansiera investeringarna genom extern upplåning. Prognosen i de finansiella månadsrapporterna är således att majoriteten kommer att låna omkring en miljard kronor i månaden, med följd att kommunkoncernens skuldbörda trefaldigas till över 60 miljarder kronor vid utgången av innevarande mandatperiod. Denna prognos bekräftas av innevarande års budget för Stockholms Stadshus AB, där investeringsbudgeten uppgår till cirka 12,9 miljarder kronor under 2017. Utan några intäkter från realisationsvinster kommer dessa investeringar att behöva lånefinansieras fullt ut.

Kommunkoncernens skuldbörda ökar i en takt som inte är långsiktigt hållbar. Sedan 2012 har kommunkoncernens upplåning fördubblats. Samtidigt har försäljningsinkomster och egenfinansiering minskat markant sedan 2014. En kraftigt ökad skuldbörda är bekymmersam på flera sätt. En ökande skuldbörda och minskande soliditet riskerar på sikt att urholka kommunkoncernens finansiella ställning, med följd att kreditvärdigheten kan komma att försämrast. En försämrad kreditvärdighet skulle medföra ökade räntekostnader. Det är allvarligt i ett läge där räntekostnaderna redan prognoseras öka med mellan 30 och 50 procent till följd av skuldbördans ökning. Majoritetens uttalade inställning, att det rådande ränteläget talar för lånefinansiering, är mot den bakgrunden häpnadsväckande ansvarslös. Det rådande ränteläget, med en negativ reporänta, är exceptionellt och kan inte förmodas vara hur länge som helst. När väl ränteläget normaliseras riskerar staden en kostnadsexplosion på grund av omfattande kapitalkostnader. Det riskerar i sin tur att påtagligt tränga undan utrymmet för välfärdens verksamheter. Följden blir att stadens ekonomi kommer att behöva saneras för att lindra verkningarna av den socialdemokratiskt ledda majoritetens kortsiktiga ekonomiska politik.

Bolagens investeringsvolym uppgår till drygt 77 miljarder kronor för åren 2017–2021, vilket är rekordhøgt. En så hög investeringsnivå kan inte uteslutande finansieras genom upplåning. Det är inte hållbart. Vi har därför i koncernstyrelsen för Stockholms Stadshus AB yrkat att budgeten för koncernen revideras med direktiv till bostadsbolagen att möjliggöra för ombildningar i ytterstaden och beståndsförsäljningar av objekt som saknar strategisk betydelse. Det är nödvändigt för att förhindra den skulduppbyggnad som majoritetens politik ofrånkomligen leder till. Vi har likaså yrkat att koncernstyrelsen ska genomföra en översyn av dotterbolagens investeringsplaner ur ett lönsamhetsperspektiv, i syfte att minska skuldsättningen. Koncernen ska under perioden prioritera de investeringar som är nödvändiga för en snabbt växande stad.

Med Alliansens politik 2006–2014 kunde avsevärda investeringsvolymerna finansieras genom överskott och reavinntäkter istället för genom upplåning. Läget är detsamma nu. Om Alliansens politik hade väglett kommunkoncernen hade lånebehovet varit mindre. Som det nu är kommer Alliansen, efter en valseger nästa år, istället att få ägna sig åt en sanering av stadens ekonomi efter den socialdemokratiska lånefesten.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson, Cecilia Brinck, Dennis Wedin och Johanna Sjö (alla M) och Lotta Edholm (L) med hänvisning till

Moderaternas och Liberalernas gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Karin Ernlund (C) och Erik Slottner (KD) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Revisionskontoret har genomfört en granskning avseende stadens investeringar. Syftet med granskningen är att bedöma om stadens styrning av investeringsplaneringen är tillräcklig och hur investeringsvolymen påverkar stadens finansiella ställning på kort och på lång sikt.

Sammanfattningsvis gör revisionskontoret bedömningen att staden har kontroll över investeringsplaneringen på kort sikt för att säkra stadens finansiella ställning. På lång sikt kan den dock utvecklas avseende en beskrivning av vilka konsekvenser planerade investeringar får för stadens ekonomi på 10 års sikt. Revisionskontoret kommer även fram till att vissa delar av investeringsprocessen kan förbättras exempelvis vad gäller analyser till budgetavvikelser och uppföljning av finansiella nyckeltal.

Vidare kommer revisionskontoret fram till att stadens redovisning till kommunstyrelsen och fullmäktige kan utvecklas när det gäller uppföljning av investeringar. På den totala nivån är redovisningen tillfredställande men analysen till budgetavvikelser kan utvecklas genom att de ekonomiska konsekvenserna vid förskjutning i tid av projekten framgår på ett tydligare sätt. Även metodiken för riskhantering kan utvecklas genom att risker identifieras utifrån ett kostnads- eller tidsperspektiv.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnar revisionskontoret följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Analysen till budgetavvikelser samt beskrivning av ekonomiska konsekvenser vid förskjutning i tid av projekten bör utvecklas i tertialrapporter och årsredovisning.
- För nyckeltalen ”Avskrivningar och räntenetto i förhållande till omsättning” samt ”Egenfinansieringsgrad investeringar”, bör målvärden fastställas som följs upp i tertialrapporter och årsredovisning.
- Metodiken för riskhantering bör utvecklas genom att risker identifieras utifrån ett kostnads- eller tidsperspektiv.
- Reglerna för ekonomisk förvaltning bör utvecklas genom att under vissa förutsättningar till exempel ange ett lägsta belopp för när rapportering av överskridande i investeringsprojekt till kommunfullmäktige ska ske.
- Konjunkturärendet är av strategisk betydelse och bör därför behandlas av kommunstyrelsen.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 januari 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att de former för styrning och uppföljning som beskrivs i revisionskontorets rapport speglar de formella styrdokument inom området som kommunfullmäktige beslutat om. Dessa utgörs av processen för att fastställa investeringsbudgeten årligen med inriktning fem år framåt i tiden i samband med beslut om kommunfullmäktiges budget, uppföljning av investeringsbudgeten totalt sett och per projekt samt processen för att besluta om ett enskilt projekt. De styrdokument som i huvudsak reglerar området är Regler för ekonomisk förvaltning, stadens investeringsanvisningar och stadens projektstyrningsmetodik (SSIP). Årligen beslutas också i samband med kommunfullmäktiges budget om en investerings- och finansieringsstrategi (senast uppdaterad i kommunfullmäktiges budget 2017) som ska ge en vägledning för investeringsprioriteringar.

Stadsledningskontoret kan konstatera att det enligt revisionskontorets bedömning finns ett tydligt regelverk för styrning av nämnders och bolags investeringsarbete.

Generellt

I revisionskontorets rapport konstateras övergripande att staden har kontroll över investeringsplaneringen på kort sikt för att säkra stadens finansiella ställning. Revisionskontoret anser dock att investeringsplaneringen kan utvecklas avseende en beskrivning av vilka konsekvenser planerade investeringar får för stadens ekonomi på 10 års sikt.

Stadsledningskontoret anser att det återkommande görs långsiktiga bedömningar. Det årliga konjunkturärendet anger förutsättningar inför det kommande budgetarbetet. I konjunkturärendet redovisas också prognoser över kommunkoncernens skuldutveckling.

De prognoser som görs baserar sig inte strikt på budget utan på kontinuerlig information från nämnder och bolag utifrån förväntade faktiska investerings- respektive försäljningsflöden. Därutöver inhämtas skatte- och löneprognoser samt övrig information från relevanta källor. Erfarenheten av denna prognosmodell är att den på kort sikt, upp till ett år, fungerar väl. Däremot är avvikelserna på längre sikt relativt stora. Erfarenheten är att de rapporterade enheterna oftast överskattar utflödena för investeringar och/eller underskattar försäljningar.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att tillhandahålla prognoser som sträcker sig över en längre planeringshorisont för att kunna planera såväl den ekonomiska politiken som ett framtida finansieringsbehov. Stadsledningskontoret anser dock att detta görs genom att konjunkturärendet kompletteras med ett flertal olika skuldprognoser baserat på tydligt beskrivna antaganden om olika alternativa framtida scenarier.

En rimlig tidperiod är fem år med utgångspunkt från de femåriga investeringsplaner som tas fram till budgeten. Olika antaganden kan sedan göras om hur dessa ska finansieras för att se hur den externa skulden utvecklas i de olika scenarierna. Vidare kan antaganden göras för hur mycket försäljningar eller egenfinansiering som måste ske givet en önskan om en viss investeringsnivå för att exempelvis bibehålla en viss storlek på skulden. Det skulle ge ett bättre underlag att bedöma möjlig faktisk skuldutveckling och också ge möjlighet att agera utifrån.

Uppföljning

Revisionskontoret lyfter i rapporten fram att analysen till budgetavvikelser samt beskrivning av ekonomiska konsekvenser vid förskjutning i tid av projekten bör utvecklas i tertiärrapporter och årsredovisning.

Stadsledningskontoret konstaterar att i samband med tertiärrapporter och bokslut sker ekonomisk rapportering och prognos för alla investeringsprojekt till nämnd och till kommunstyrelsen där avvikelser redovisas utifrån parametrar som fördröjning, förskjutning samt omprioritering.

Revisionskontoret pekar på att den redovisning som görs av ett antal stora projekt bör innehålla en slutkostnadsprognos för projekten jämfört med beloppet enligt genomförandebeslut.

Stadsledningskontoret poängterar att enligt anvisningarna som nämnderna har att följa vid tertialrapportering så ska denna prognos redovisas för nämnden.

Av revisionskontorets rapport framgår att det finns ett behov att tydligare redovisa uppföljningen av investeringsstrategin i årsredovisning och i tertialrapporter.

Stadsledningskontoret ser positivt på detta men vill i sammanhanget lyfta problematiken med att investeringsstrategin omfattar projektens hela livslängd och inte följer de enskilda budgetåren vilket gör det svårt att jämföra eller dra slutsatser ett enskilt år. Investeringsstrategins syfte är därmed att styra på den längre sikten och stadsledningskontoret ser inte den direkta nyttan med en årlig uppföljning av investeringsstrategin.

Metodik för riskhantering

Revisionskontoret anser att metodiken för riskhantering bör utvecklas genom att risker identifieras utifrån ett kostnads- eller tidsperspektiv.

Stadsledningskontoret konstaterar att det primärt ligger på nämnderna att utveckla riskhanteringen utifrån respektive nämnds ansvarsområde och investeringsportfölj. Dock finns ett övergripande ansvar för kommunstyrelsen att i beredning av respektive ärende betona vikten av genomarbetade riskanalyser.

Stadsledningskontoret konstaterar att stadens projektstyrningsmetod för stora investeringsprojekt, SSIP, syftar till att säkerställa att beslutsunderlagen är väl underbyggda. Projektstyrningsmetoden är uppdelat i fem projektfaser och sju projektområden. För varje fas beskriver metodiken de aktiviteter som ska utföras relaterat till de olika områdena; mål och syfte, organisation, tidplan, ekonomi, risk och kvalitet, kommunikation och rapportering. Detta har gjorts för att säkerställa att aktiviteter utförs inom samtliga områden och för att förenkla utförandet av aktiviteterna. Aktiviteterna följer i sin tur stadens anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av investeringar och andra stora projekt. Därutöver behöver respektive förvaltning komplettera lokala behov för styrning och uppföljning.

Regler för ekonomisk förvaltning

Stadens investeringsregler säger att en nämnd med genomförandebeslut i kommunfullmäktige måste hemställa om ett reviderat beslut om avvikelsen uppgår till 15 procent. Revisionskontoret anger att ytterligare ett utvecklingsområde är att reglerna för ekonomisk förvaltning bör utvecklas genom att under vissa förutsättningar till exempel ange ett lägsta belopp för när rapportering av överskridande i investeringsprojekt till kommunfullmäktige ska ske. I revisionsrapporten exemplifieras detta med att projektet Hagastaden hypotetiskt skulle kunna göra ett överskridande på 1,5 miljarder kronor utan att ett reviderat beslut behöver fattas.

Av stadens investeringsanvisningar framgår att:

”Vid uppföljningen av investeringar ska nämnden uppmärksamma om utgifterna ökat, forskjutits i tiden eller om investeringen på annat sätt avviker jämfört med investeringsbeslutet. Orsaker till överskridanden ska analyseras särskilt. Nämnden ska genom att vidta åtgärder i projektet eller genom omprioritering inom investeringsplanen se till att utrymme finns för fördyringar inom beslutad budget. Om nämndens beslutade åtgärder för att uppnå budgetbalans leder till väsentliga avvikelser mot kommunfullmäktiges tidigare beslut ska kommunfullmäktige få ett underlag för nytt beslut. Om avvikelse mot kommunfullmäktiges tidigare investeringsbeslut beräknas överstiga 15 procent av investeringens nettoutgift, dock minst 20 mnkr, ska nämnden lämna underlag till *kommunfullmäktige* för ett reviderat inriktnings- respektive genomförandebeslut. Det gäller även vid annan avvikelse av strategisk vikt, till exempel om investeringens innehåll, funktion, lönsamhet eller kommande driftskostnader förändras avsevärt.”

Vidare framgår att:

”Förändringar i tidplan, innehåll, risker eller medelsförbrukning avseende investeringar ska redovisas till *kommunstyrelsen* i samband med den löpande uppföljningen. Nämnd fattar i samband med den löpande uppföljningen beslut om bland annat följande:

- Åtgärder för att uppnå budgetbalans vid fördyringar, inklusive indexuppräknings, eller

förskjutningar jämfört med ett genomförandeprojekts ekonomiska plan. Det kan göras genom att vidta åtgärder i projektet eller genom omprioritering inom investeringsplan under förutsättning att kommunfullmäktiges tidigare beslut inte frångås.

- Omprioritering av planeringsprojekt inom investeringsramen för planeringsprojekt.
- Avbrytande av ett genomförandeprojekt om projektet inte är av särskild strategisk vikt för staden.
- Avvikelse i inriktning jämfört med kommunfullmäktiges beslut för ett genomförandeprojekt, när avvikelsen inte är av väsentlig betydelse.”

Stadens styrning av stora projekt tillsammans med uppföljning av nämndens tilldelade budget samt kommunfullmäktiges styrning utifrån verksamhetsområdesmål säkerställer samlat att investeringsverksamheten håller sig inom tilldelade ramar. Stadsledningskontoret anser därför att det inte är nödvändigt att ändra nuvarande beloppsgräns för reviderat genomförandebeslut. Stadsledningskontoret förordar en tydligare statusuppdatering där ansvarig nämnd ges en tydligare lägesbild än idag, hellre än justering av beloppsgränsen. Ett reviderat genomförandebeslut i sent skede av projektet är inte att föredra, då utrymmet för kursändring eller omprioritering i sena skeden är små.

Dock anser stadsledningskontoret att det finns ett behov av att se över projektstyrningen utifrån det faktum att det finns en tendens till att vissa projekt blir dyrare mellan beslutstillfällena och att det finns återkommande behov av att fatta såväl reviderade inriktning- som genomförandebeslut. Det är främst styrningen på den lokala nivån, det vill säga nämndnivån, som behöver stärkas och utvecklas i detta avseende.

Konjunkturärendet

Stadsrevisionen anför att konjunkturärendet är av strategisk betydelse och bör därför behandlas av kommunstyrelsen. Stadsledningskontoret konstaterar att konjunkturärendet behandlas av kommunstyrelsens ekonomiutskott. Kommunstyrelsens ekonomiutskott består av sju ledamöter och sex ersättare, utsedda bland ledamöterna och ersättarna i kommunstyrelsen. Utskottet beslutar på kommunstyrelsens vägnar i en viss bestämd grupp av ekonomiärenden.

Utveckling av nyckeltal

Revisionskontoret lyfter fram att investeringsstrategins nyckeltal ”Avskrivningar och räntenetto i förhållande till omsättning samt ”Egenfinansieringsgrad investeringar” bör ha fastställda målvärden och följas upp i tertiärrapporter och årsredovisning. Stadsledningskontoret konstaterar att nyckeltalen inte tillhör stadens av kommunfullmäktige beslutade finansiella mål. Syftet med nyckeltalen är att komplettera stadens investeringsstrategi. Vidare konstaterar stadsledningskontoret att nyckeltalen under 2016 följts upp i stadens konjunkturärende samt att egenfinansieringsgraden följs redan i dag i tertiärrapport och årsredovisning, men inte i samband med de finansiella målen. I investeringsstrategin finns antaget målvärdet att ersättningsinvesteringar alltid ska vara egenfinansierade. Indirekt framgår i stadens styrdokument att i ett längre perspektiv måste även strategiska investeringar vara egenfinansierade.

Staden använder sig i dag av nyckeltalet ”Kapitalkostnadernas andel av nettodriftkostnader”. Detta nyckeltal har ett målvärde och följs upp i bokslut. Nyckeltalet ”Avskrivningar och räntenetto i förhållande till omsättning” har samma funktion, som det av staden redan använda måttet, nämligen att visa hur stor del kostnaderna för genomförda investeringar tar av det ekonomiska utrymmet. Måttet ”Avskrivningar och räntenetto i förhållande till omsättning” är ett mer allmänt vedertaget mått och därför mer användbart vid jämförelser med andra kommuner, medan det nu använda måttet är väl inarbetat i Stockholms stad. Stadsledningskontoret anser inte att det är motiverat att använda båda nyckeltalen som styrande. Däremot kan det vara intressant att så länge nyckeltalet ”Kapitalkostnadernas andel av nettodriftkostnader” används även följa det andra måttet för jämförelser externt.

Revisionskontoret efterlyser även utökad uppföljning av investeringsstrategins indelningar av investeringar. I och med att ett nytt ekonomisystem tagits i bruk har en ny ekonomimodell arbetats fram som möjliggör en sådan uppföljning på staden- och

koncernnivå.

Med hänvisning till ovanstående föreslår stadsledningskontoret att kommunstyrelsen beslutar att stadsrevisionens rapport ”Stadens investeringar – projektrapport 9/2016”, anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.