



Handläggare: Lars B Strand  
Tfn: 508 09 023

Till  
Norrmalms stadsdelsnämnd

## **Förändrad budgetordning i Stockholms stad - yttrande till kommunstyrelsen**

### **Förslag till beslut**

Remissen besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande. Stadsdelsnämnden förordar därmed att nuvarande budgetordning behålls.

Ylva Tengblad  
Stadsdelsdirektör

Ann-Charlotte Nilsson  
Ekonomichef

### **Sammanfattning**

I remissen föreslås att kommunfullmäktiges budgetbeslut flyttas till hösten. Stadsdelsförvaltningen anser att en utveckling av stadens budgetprocess bör utgå från att det är i de enheter som arbetar närmast brukarna som resultaten uppnås. Vidare bör stadens integrerade ledningssystem utvecklas. En senareläggning av kommunfullmäktiges budgetbeslut främjar enligt förvaltningens bedömning inte dessa strävanden. Andra förbättringar av budgetprocessen samt av styrning och uppföljning som förutskickas i det remitterade förslaget instämmer stadsdelsförvaltningen i.

### **Ärendets beredning**

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom stadsmiljö- och planeringsavdelningen i samråd med ekonomichefen. Information har lämnats vid förvaltningsgruppen den 9 februari 2004.

## **Bakgrund**

### *Remissen*

I stadens budget för år 2004 beslöts att kommunstyrelsen snarast skulle genomföra en översyn av budgetprocessen och utarbeta förslag till förändringar. En sådan översyn har genomförts av stadsledningskontorets ekonomiavdelning i samarbete med kontorets finansavdelning och Stockholms Stadshus AB. Mot bakgrund av översynen föreslår stadsledningskontoret en återgång till tidigare budgetordning där kommunfullmäktiges budgetbeslut fattas under hösten året före budgetåret. Vidare föreslås att kommunstyrelsens avstämningsärende med anledning av nämndernas budget/verksamhetsplan inte längre ska upprättas. I remissen diskuteras också en rad andra förändringar av styrning och uppföljning. Stadsledningskontorets förslag har remitterats till samtliga nämnder för yttrande senast den 20 februari. Det remitterade förslaget biläggs.

### *Behov av utveckling av nuvarande budgetordning*

I nuvarande budgetprocess lämnar nämnder och bolagsstyrelser i samband med sin verksamhetsberättelse i februari in underlag för budgetarbetet för det därpå följande året. I maj beslutar kommunstyrelsen och i juni fastställer kommunfullmäktige budgeten avseende kommande tre år. I samband med detta inleds vanligen det lokala budgetarbetet för det närmast kommande året. Under senare delen av hösten skall nämnderna besluta om sin budget/verksamhetsplan och överlämna denna till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen gör sedan en avstämning av budgeten med anledning av nämndernas budget/verksamhetsplan.

Stadsledningskontoret redovisar erfarenheter från andra organisationer. Man noterar ett antal parallella tendenser. Budgetbeslutet bör gå från helhet till delar och successivt arbeta sig ner mot mer detaljerade nivåer. Vidare finns en utveckling mot att budgetbesluten sträcker sig över flera år. En annan tydlig tendens är en ökande tonvikt på transparens och tydlighet.

Stadens nuvarande budgetprocess utgår visserligen redan från helheten men behöver enligt stadsledningskontoret förtydligas. Det finns vidare en risk att staden i goda tider med höga skatteintäkter och låga konjunkturrelaterade kostnader skapar en kostnadsstruktur som är svår att finansiera när goda tider vänds till sämre. Man anför att det av riksdagen beslutade balanskravet har kommit att utformas så att ryckigheten snarast har ökat. Nu gällande balanskrav innebär att budgeterade intäkter skall vara större än budgeterade kostnader. Om kostnaderna för ett visst år överstiger intäkterna och staden redovisar ett negativt resultat skall underskottet täckas senast i budgeten för det andra året efter det år då underskottet uppkom.

Stadsledningskontoret anser också att kvaliteten på beslutsunderlaget vid tidiga budgetbeslut inte är tillfredsställande. Dels fastställs förutsättningarna för förändringar i kommunernas skatteunderlag numera först i september i samband med regeringens budgetproposition. Dels har det blivit svårare att förutse sådana förändringar i demografi

och arbetsmarknad som påverkar kostnadssidan. Med ekonomisk osäkerhet finns en risk att beslutad budgetram inte kan hållas.

Vidare framhåller stadsledningskontoret att det är önskvärt att lägga ökad vikt vid uppnådda resultat snarare än på insatta resurser. Idealt ska de politiska målen översättas till tydliga indikatorer. Nyckeltal kan också användas för produktivitetjämförelser. Nuvarande uppsättning av nyckeltal har brister härvidlag. Missnöje har också uttryckts med existerande fördelningsnycklar. Det finns dock också den erfarenheten att systemet i stort löser sin uppgift. Dokumentation av existerande fördelningssystem är dock inte tillfredsställande. Budgetdokumentet tillgodoser inte heller alla intressenters informationsbehov.

#### *Utvecklingsförslag*

Stadsledningskontoret föreslår att ett nytt långsiktigt ärende som anger strategiska förutsättningar för staden utarbetas. Det nya långsiktiga ärendet som ska ange de strategiska förutsättningarna för staden ska bygga på samma slags ärende med budgetunderlag som enligt gällande bestämmelser ska inges i anslutning till bokslutet.

Detta särskilda ärende ska inte uppfattas som ett ytterligare budgetdokument, utan som en utgångspunkt för det kommande och mer detaljerade budgetarbetet. Syftet är att uppnå en mer långsiktig ekonomisk planering. Kommunfullmäktiges budgetbeslut har levt upp till kommunallagens föreskrift om en treårig ekonomisk plan men i praktiken lagt tyngdpunkten på det första året. Stadsledningskontoret vill att statsmakternas balanskrav ändras så att varje kommun själv kan avsätta överskott i högkonjunktur och använda dem i ekonomiskt svagare perioder.

Vidare föreslås att ordinarie budgetbeslut flyttas till hösten. Kommunstyrelsens avstämning av budgeten med anledning av nämndernas budget/verksamhetsplaner anses som en följd av detta förslag kunna utgå. Nämndernas omslutningsförändringar ska istället redovisas för kommunstyrelsen i ett särskilt ärende.

Kommunfullmäktiges budgetdebatt skall enligt förslaget börja med att diskutera och besluta om finansieringen. Resultatmått och indikatorer ska utvecklas i dialog med den politiska ledningen. Stadsledningskontoret bör initiera ett utvecklingsarbete inom ramen för stadens integrerade ledningssystem (ILS).

En grundlig genomgång av de nyckeltal för olika verksamheter, som enligt nuvarande anvisningar ska fogas till verksamhetsberättelsen, genomförs f.n. av stadsledningskontoret. Kontoret analyserar också delar av resursfördelningssystemet. Denna analys bör enligt kontoret leda till en bättre dokumentation av de olika modeller som används i fördelningssystemet och beskrivning av deras funktionssätt i t.ex. återkommande seminarier för nämndpolitiker och tjänstemän.

Enligt remissen bör det av kommunfullmäktiges budget i ökad utsträckning framgå vilka ekonomiska och verksamhetsrelaterade resultat som hittills uppnåtts av varje nämnd eller verksamhetsområde. För att tillgodose olika gruppers informationsbehov ska bl.a. populärversioner av budgeten utformas.

För investeringsbeslut bör enligt förslaget en mer systematisk värderingsprocess utvecklas. Investeringsbeslut i en nämnd kan ha kostnads- och intäktskonsekvenser för en annan nämnd. Enligt förslaget ska man pröva om dessa konsekvenser kan klargöras i investeringsbeslutet. Dessutom ska man i detta beslut redogöra för vilken ställning den nämnd som påverkas tar till dessa konsekvenser.

### **Förvaltningens synpunkter**

#### *Det är på enhetsnivå som målen förverkligas*

Som framhålles i ett annat ärende om fortsatt inriktning av stadens kvalitetsarbete är det nämndernas enheter som utgör grunden i stadens verksamhet. Det är där, på denna nivå, som resurserna omsätts i verksamheten och stadens resultat definieras och bestäms.

Stadens kvalitetsstrategi och arbetet med det integrerade ledningssystemet (ILS) har skapat en god grund för ett strukturerat kvalitetsarbete. Ett strukturerat kvalitetsarbete blir allt viktigare. Nöjda brukare är det självklara målet för all kommunal verksamhet. Det är således viktigt att kommunicera vilka förutsättningar som gäller så att åtagandena formuleras på rätt nivå och att brukarna ges realistiska förväntningar. Omställning av produktion kräver tid för planering och förankring/dialog och genomförande, framförallt vid minskade resurser. Budgetprocessen måste rimligen inriktas på vad som händer eller inte händer på denna nivå. Det är detta som bör vara fokus för en utveckling av nuvarande budgetordning.

Förvaltningen delar uppfattningen att nuvarande "top-down"-budgetering bör gälla allttjämt. Ett skäl för detta är att förvaltningar och nämnder sedan flera år har anpassat sig till en ordning där verksamhetsplanen utformas inom ramen för tilldelade resurser. Denna budgeteringsprocess har visat sig vara effektivare än ett system där man först tänker till hur mycket pengar man skulle vilja ha för att utveckla verksamheten och lämnar in ett sådant förslag för central prövning. Inom Norrmalm har de flesta enheter uppnått eller är på väg att uppnå en grundläggande nivå för kvalitetsstrategin. Den utveckling som nu bör ske är att ekonomi och kvalitet tydligare kopplas samman, så att kvaliteten i verksamheten kan utvecklas utifrån de politiska prioriteringar som beslutas och inom fastställda budgetramar i en styrning och uppföljning som når ut till enheterna.

### *Budgetprocessens utformning*

Förvaltningen delar stadsledningskontorets uppfattning att en minskad ryckighet och en flerårig ekonomisk planering måste eftersträvas. Det är också önskvärt att flerårsbudgeten utformas så att den så långt möjligt ger tydliga förutsättningar för nämndernas arbete med de kommande årens budget. Även för stadsdelsnämnderna är en minskad ryckighet önskvärd. Möjligheterna att styra och åstadkomma ett bra resultat under det kommande budgetåret ökar om utgångsläget för planeringen är känt i god tid.

### *Ordinarie budgetbeslut med debatt flyttas till hösten*

För att det lokala planeringsarbetet ska kunna behållas enligt nuvarande ordning och bedrivas med målet att bästa möjliga resultat ska erhållas för insatta resurser krävs att processen får ta en viss tid. I varje fall i de personalintensiva verksamheterna är det genom en verksamhetsplanering som medarbetarna är delaktiga i som ökad effektivitet kan uppnås. Vidare är det önskvärt, i enlighet med top-down-budgeteringen, att de ekonomiska förutsättningarna är utgångspunkt för enhetens planering. Till dessa förutsättningar hör bl.a. om kommunfullmäktige kommer att medge löne- och priskompensation för kommande år. För de pedagogiska verksamheterna är det önskvärt att schablonen är känd före läsårets början.

Om förutsättningarna på den lägsta nivån ges kort tid före verksamhetsåret får enheterna svårare att klara stadens resultat under ett budgetår. Det blir en ständig eftersläpning och därmed ”fel” årsresultat.

För att flytta ordinarie budgetbeslut till hösten anför stadsledningskontoret i princip samma skäl som anfördes emot den ändring som infördes fr.o.m. år 2000 (Utl. 1999: R I (Dnr 542/99, 554/98). D.v.s. att prognososäkerheten ökar och att förändringar på kostnadssidan som påverkas av förändringar på arbetsmarknaden och i demografin inte fullt kan förutses vid ett tidigt budgetbeslut. Liksom föredragande borgarrådet då ansåg uppvägs emellertid enligt förvaltningens mening denna olägenhet mer än väl av de förenklingar i stadens budgetarbete som blivit följderna av nuvarande budgetordning. Härtill kommer att budgethållningen blir bättre och effektiviteten större om de lokala enheterna ges realistiska förutsättningar för sin verksamhetsplan och budget. Stadsdelsförvaltningen anser vidare att i vart fall Norrmalms stadsdelsnämnd har utnyttjat den möjlighet till utsträckt planering som nuvarande ordning medger.

Stadsdelsförvaltningen är tveksam till om ärendet med kommunstyrelsens avstämning av budgeten med anledning av nämndernas budget/verksamhetsplaner kan utgå när budgetbeslutet senareläggs. Inte heller med en senareläggning av budgetbeslutet torde avläsningen av de pedagogiska verksamheternas och handikappomsorgens omfattning att vara så klar att den kan inarbetas i budgeten. För uppföljningen erfordras också ett tekniskt avstämningsärende mot vilket uppföljningen kan äga rum.

Sammanfattningsvis innebär förslaget att osäkerheten i budgetarbetet ökar hos förvaltningarna under hösten medan ett mer uppdaterat underlag för stadens övergripande budgetbeslut erhålles. Det medför nackdelar för stadsdelsförvaltningens möjligheter att bedriva verksamhetsplanering och budgetarbete på enhetsnivå vilket i sin tur kan försämra resultatet. Stadsdelsnämndens arbete med verksamhetsplanen får utföras parallellt med stadens centrala budgetarbete. Även de lokala enheternas verksamhetsplaner bör utarbetas innan stadsdelsnämnden i december beslutar om sin budget/verksamhetsplan. Tiden för dialog om generella åtaganden blir mycket begränsad liksom tiden för att utarbeta kvalitetsgarantier och få dessa beslutade av stadsdelsnämnden före årsskiftet.

De förändringar som stadsledningskontoret föreslår i övrigt bör genomföras även om budgetbeslutet inte flyttas till hösten. Om budgetbeslutet ska flyttas under innevarande år är det angeläget att stadsdelsnämnderna snarast får anvisningar och tidsplan för höstens budgetarbete.

#### *Resultat, tydlighet och transparens*

Förvaltningen instämmer i förslaget att resursfördelningssystemet ska dokumenteras bättre. Det är naturligtvis av stort värde att kunna förklara för nämnder och förvaltningar på vilka grunder resurserna fördelas. En sådan information ger också de förvaltningar som så önskar en grund för att kunna bedöma hur resurserna kommer att förändras när t.ex. befolkningens storlek och sammansättning förändras. Förvaltningen vill därför också understryka att förändringar i resursfördelningssystemet inte bör ske alltför ofta.

#### *Styrning och uppföljning*

I det remitterade förslaget anføres som en nödvändig förutsättning för en ökad tydlighet i stadens ekonomi att budgetering och redovisning sker med samma avgränsning, i samma struktur och samma principer. Hur detta ska gå till utvecklas inte närmare.

Anslag 1 baseras på resursfördelningssystemet. För olika verksamhetsområden beräknas s.k. delpåsar som sedan läggs ihop till ett anslag. Härtill kommer pengsystemet som innebär att anslaget justeras när man vet hur många barn som är inskrivna i förskola resp. grundskola vid mättillfällena i mars och september samt schablon för handikappomsorg.

Anslag 1 får stadsdelsnämnden i princip disponera fritt. Delpåsarna är bara ett beräkningsunderlag. Stadsdelsnämnderna fördelar planeringsramar till enheterna inför deras arbete med nästa års verksamhetsplan. Trots remissens krav på samma struktur i budget och redovisning förutsätter förvaltningen att tanken inte är att begränsa stadsdelsnämndernas möjligheter att prioritera utifrån lokala behov.

Nuvarande ordning innebär att produktivitetmått kompletteras med kvalitetsstrategin och miljömål. På grundval av de lokala verksamhetsplanerna ska enheterna utforma kvalitetsgarantier som ska fastställas av stadsdelsnämnden före årsskiftet. Detta system bör som framhållits behållas och vidareutvecklas. Det blir svårare om enheterna får

kortare tid på sig under hösten för att utforma lokala verksamhetsplaner och kvalitetsgarantier.

*Förändringar i dokumentets utformning*

Det finns en risk för att den föreslagna utförligare resultatredovisningen i budgeten från olika verksamhetsområden motverkar syftet att göra budgeten mer transparent och tydlig. Dessutom ändras förutsättningarna för olika verksamhetsområden så ofta att en meningsfull jämförelse mellan olika år är svår att göra.

*Investeringar*

Vidare tillstyrker förvaltningen förslaget att konsekvenserna för andra nämnder ska bedömas när centrala nämnder gör investeringsbeslut. För stadsdelsnämnderna har det t.ex. betydelse att se sambandet mellan sådana investeringar i gator m.m. som gatu- och fastighetsnämnden beslutar om å ena sidan och kostnaderna för städning, parkunderhåll m.m. som stadsdelsnämnden svarar för å den andra.