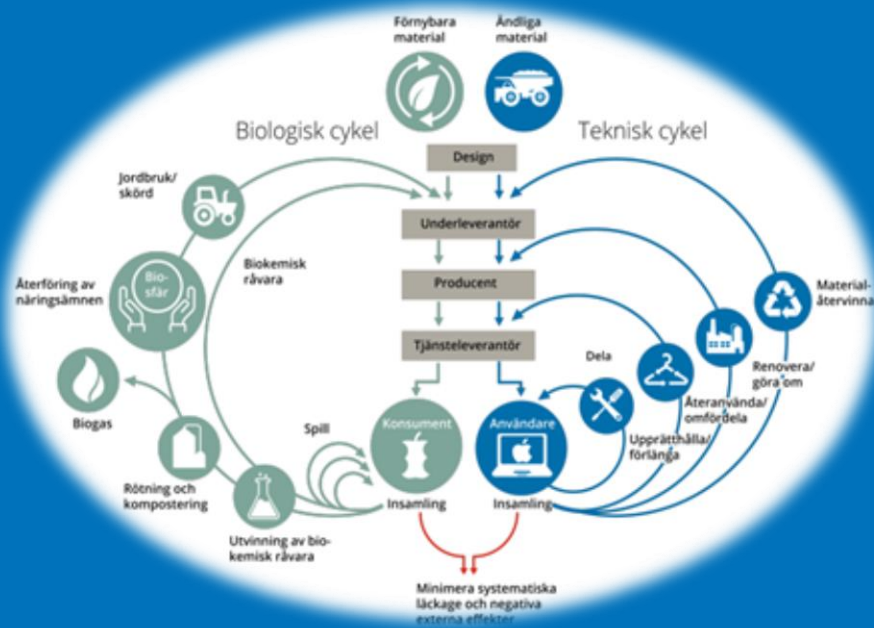




Ekonomisk hållbarhet

Kommunfullmäktiges fasta beredning 1



Sammanfattning

Världen håller på att förändras, och vi står inför stora utmaningar i långsiktiga frågor kopplat till social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet; utanförskap, klimatförändringar och cirkulär ekonomi. Hållbarhetsfrågan är viktig för medborgarna. Beredningens uppdrag innebär en omvärldsbevakning och kartläggning kring ekonomisk hållbarhet med fokus på en flexibel budget. Beredningen har bevakat och följt upp kommunens arbete med ekonomisk hållbarhet i enlighet med Kommunfullmäktiges beslut 2020 § 125 mot en färdplan framåt för hållbarhetsfrågorna i Ängelholms kommun, samt spridit kunskap om ekonomisk hållbarhet. Beredningen har fokuserat på att få inspel från föreläsare både från akademien med sin forskning kring sociala investeringsfonder och flexibel budget, men även från andra kommuner och verksamheter för att inspireras samt kartlägga hur de jobbar.

Vad är då ekonomisk hållbarhet för Ängelholms kommun? Ekonomisk hållbarhet innebär att förvalta kommunens ekonomiska medel på ett sätt som tar hänsyn till de långsiktiga behov som kan och kommer att uppstå, både på ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt plan. En ekonomisk utveckling som är långsiktig och som får näringsliv och människor att utvecklas och miljön att förbättras.

I analysen beskrivs det att en mer flexibel budgetstyrning som möjliggör samarbeten på nämndsövergripande nivå är en av de större förutsättningarna för att kommunen ska kunna arbeta långsiktigt med hållbarhetsfrågor. Vi ska inte sätta käppar i hjulet utan det ska vara lätt för invånare och tjänsteorganisationen att arbeta tillsammans för mer hållbara lösningar. Vi behöver arbeta med en mer flexibel budget som ger förutsättningar till cirkulär ekonomi, samt att arbeta över nämndsgränserna, men även ha en snabbhet i beslutsfattandet för förebyggande insatser genom sociala investeringsfonder. En flexibel budget fokuserar på lösningar vilket skapar trygghet, där den traditionella budgeten mer handlar om utpekande av ansvar och har en låg acceptans för avvikelser enligt forskningen. Det är svårt för kommuner att tänka långsiktigt och ta hand om sin budget här och nu då kommunallagen är överordnad. En mer långsiktig budget ger de förtroendevalda en mer samlad bild kring utmaningar och möjligheter.

Slutsatser:

- Beredningen anser att en budgetplan på 4-5 år som utgår från en traditionell budget i grunden med 2 år som detaljbudget - likt vi gör idag men att man sedan utökar detta med 3 års strategier och målbilder för en ökad flexibilitet och möjlighet för nämnderna att planera sina insatser ytterligare. En flexiblare budget skapar därtill förutsättningar för cirkulär ekonomi.

- Målarbetet och verksamhetsutvecklingen blir viktiga aspekter i en långsiktig budget. Det blir faktorer för hur den långsiktiga budgeten läggs upp där befolkningsutvecklingen och demografiska förutsättningar styr målbilderna. Här finns möjligheten att ytterligare se till att kommunfullmäktiges mål genomsyrar arbetet och syns ner i nämndernas verksamhetsplaner för att få en gemensam riktning.
- Beredningen ser även positivt på att införa hållbara investeringar likt Helsingborgs stad har, där gemensamma nämndsprojekt är med i budgetplaneringen som ska bidra till att uppfylla kommunens vision och en hållbar utveckling.
- Nämnderna ska få möjlighet att ta med sig sitt överskott till nästkommande år. Ett år är en kort tid inom vissa processer som leder till kortsiktighet och att projekt inte genomförs eller inte genomförs på rätt sätt.
- De tre hållbarhetsaspekterna bör finnas med som egna rubriker i tjänsteutlåtandena. Detta för att ge beslutsfattare samt invånare en bättre bild över vad som bidrar till eller motverkar en hållbar samhällsutveckling.
- Beredningen ger förslag på en modell för social investeringsfond. Vi behöver investera i välfärden precis som vi gör i tekniska utvecklingsprojekt.
- Utforma styrmedel som bidrar till lönsamma cirkulära affärsmodeller, arbeta med näringslivet för att ge incitament och bidra till att stärka innovations- och näringsklimatet.

Långsiktigheten är ett absolut måste. Ekonomisk hållbarhet är ett brett ämne där beredningens rapport valt att fokusera på en mer flexibel budget, social investeringsfond samt cirkulär ekonomi. Vi behöver mod att förändra oss, tänka och prova vilket är en del av kommunens nya vision. Det handlar om att lita på organisationen, få en mer flexibel budget där nämnderna får behålla överskott med en mer tillitsbaserad styrning som i Helsingborg. Detta kommer att förstärka mycket av det vi redan gör, ge incitament till sådant som redan pågår i verksamheterna men där de inte kommer igång fullt ut.

Vi har mycket på gång i kommunen, bra konsekvensanalyser för de tre hållbarhetsaspekterna är viktiga för både oss och invånarna för att ha mod att ta vissa beslut. Snabbhet i besluten med social investeringsfond, och få ifrån det styrda ett-årssystemet i budgeten.

Vi provar, och vi vågar.

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
2	Genomförande	3
2.1	Interna och externa aktörer	3
2.2	Föreläsare och studiebesök	3
2.3	Medborgardialog	4
2.4	Workshops	4
2.5	Rapporter och undersökningar	4
3	Omvärldsgranskning	5
3.1	Globalt	5
3.2	Nationellt	7
3.3	Regionalt	13
3.4	Lokalt	15
4	Analys	20
4.1	Vad är ekonomisk hållbarhet för oss?	20
4.2	Hur kan vi arbeta med flerårsbudgetar med en mer långsiktig planering?	20
4.3	Sociala investeringsfonder – hur kan vi jobba med detta?	21
4.4	Hur kan vi arbeta med cirkulär ekonomi?	23
5	Slutsatser	24
5.1	Flexibel budget, med långsiktig planering	24
5.1.1	Flerårsbudgetar och verksamhetsplanering	24
5.1.2	Överskott	25
5.1.3	Tjänsteutlåtanden	25
5.2	Sociala investeringsfonder	25
5.2.1	Beredningen för lärande 2018 – en långsiktig målbild för hållbar social integration	26
5.2.2	Ängelholms modell	26
5.3	Sammanfattning	28
6	Referenser	29

Ordlista

Cirkulär ekonomi	En cirkulär ekonomi är ett verktyg för att minska samhällets resursanvändning och den miljöpåverkan som följer av denna. Cirkulär ekonomi brukar beskrivas utifrån en biologisk och en teknisk materialcykel. Genom ett mer resurseffektivt nyttjande av materialen i respektive cykel kan deras livslängd och ekonomiska värde öka, samtidigt som uttaget av ny råvara och deponeringen av avfall minskar.
Ekonomisk hållbarhet	Ekonomisk hållbarhet är ett debatterat begrepp och har förändrats över tid. Idag finns det flera definitioner men det brukar talas om två. Den definition som denna rapport använder handlar om att ekonomisk hållbarhet innebär en ekonomisk utveckling som inte har några ekonomiska konsekvenser för den ekologiska eller sociala hållbarheten. Ekonomiskt kapital får inte ske på bekostnad av natur eller socialt kapital.
Ekologisk hållbarhet	Ekologisk hållbarhet innebär att social och ekonomisk utveckling sker inom gränserna för vad planeten klarar av. På så sätt kan samhället tillgodose dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov.
Hållbar utveckling	Hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.
Sociala investeringsfonder	Sociala investeringsfonder eller sociala investeringar är en typ av kommunala fonder för finansieringar olika sociala projekt i ett lokalsamhälle eller kommun. En investering är en aktivitet som medför en viss resursupoffring, dvs ytterst minskad konsumtion, i närtid, men som förväntas leda till ökad resurstillgång, och därmed ökat konsumtionsutrymme, längre fram i tiden. ”Konsumtion” i vid mening innefattar alla aktiviteter som ökar människors välfärd.
Social hållbarhet	Social hållbarhet brukar ofta beskrivas som ett samhälle där människor lever ett gott liv med god hälsa, i trygghet och jämlikt. Tolerans, en uppfattning om människors lika värde, tillit mellan människor och delaktighet i samhällsutvecklingen är andra kännetecken. De mänskliga rättigheterna är grundläggande.

1 Inledning

1.1 Uppdragsbeskrivning

Uppdraget innebär att beredningen har genomfört en omvärldsbevakning och kartläggning kring ekonomisk hållbarhet med fokus på en flexibel budget. Beredningen har även bevakat och följt upp kommunens arbete med frågan om ekonomisk hållbarhet i enlighet med KF beslut 2020 § 125 mot en färdplan framåt för hållbarhetsfrågorna i Ängelholms kommun. Att arbeta på detta sätt handlar om att få en kontinuitet i en så pass viktig fråga men även handlingskraft att tillsammans skapa de bästa formerna för en långsiktig process kring hållbarhet. Frågorna beredningen utrett och svarar på i rapporten är:

1. kartläggning: hur arbetar andra kommuner med ekonomisk hållbarhet, sociala investeringsfonder och flerårsbudgetar,
2. definiera vad är ekonomisk hållbarhet för vår kommun,
3. se hur kan vi arbeta med en flerårsbudget,
4. se hur kan vi arbeta med sociala investeringsfonder,
5. se hur kan vi arbeta med cirkulär ekonomi.

Uppdraget har även inneburit en kartläggning kring hur kommunen arbetar idag och hur våra förutsättningar ser ut. Ett stöd är tjänsteorganisationens utredning om flerårsbudgetar (KS 2016/917).

1.2 Bakgrund

Världen håller på att förändras, och vi står inför stora utmaningar i långsiktiga frågor kopplat till social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet; utanförskap, klimatförändringar och cirkulär ekonomi. Hållbarhetsfrågan är viktig för medborgarna och studier visar att kommuner som anses attraktiva arbetar aktivt med denna fråga.¹

I juni 2020 fattade fullmäktige beslut (§125) om en politisk viljeriktning där Ängelholms kommun kraftsamlar och inleder ett nytt arbete för social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet med Agenda 2030 som grund. I beslutet skrevs det att en övergripande färdplan ska tas fram om hur vi skapar bästa former för en långsiktig arbetsprocess för ett ”Hållbart Ängelholms kommun”. Utifrån beredningarnas

¹ SKR m.fl. 2020

årsprocess är hållbarhet en utpekad utmaning men även möjlighet för kommunens arbete för en långsiktig lösning att uppnå målen i Agenda 2030. Vi behöver nu synka alla tre dimensioner. Såväl tjänstepersoner som förtroendevalda diskuterar frågan om en mer flexibel budget.

1.3 Syftet med uppdraget

Syftet med uppdragsförslaget är att arbeta med ekonomisk hållbarhet genom omvärldsbevakning och kartläggning. Efter ett sådant uppdrag har kommunen börjat se till alla tre dimensioner i hållbarhetsarbetet.

Syftet är även att skapa större kunskap och förståelse bland politiker och i förlängningen chefer och medarbetare i Ängelholms kommun för hållbarhetsarbetet.

1.4 Resultatet av uppdraget

Resultatet av beredningens omvärldsbevakning och kartläggning innebär en gedigen analys som ska vara grunden för de förslag till hur vår kommun kan arbeta med ekonomisk hållbarhet som beredningen lägger fram.

1.5 Avgränsningar

Inte specificerat.

1.6 Beredningens sammansättning

- Cornelis Huisman (M) ordf.
- Linda Böcker Åkerman (C)
1 vice ordf.
- Inger Nyrell (S) 2 vice ordf.
- Bo Månsson (SD)
- Britt-Inger Tinnert (M)
- Maria Häggström (M)
- Johnny Dinh-Kien Nguyen (S)
- Hans Hammargren (L)
- Daniel Perminger (SD)
- Bo Göransson (KD)
- Gert Nilsson (S)
- Anders Lindén (MP)
- Jonathan Winkler (M)

2 Genomförande

I detta avsnitt presenteras bredningens arbetssätt.

2.1 Interna och externa aktörer

2.1.1 Externa

- Ann-Marie Ståhlgren, enhetschef Helsingborgs stad
- Göran Nilsson, professor Uppsala universitet
- Jonas Agerhed, budgetchef Kalmar kommun
- Maria Björkman, ekonomidirektör Kalmar kommun
- Robert Jonsson, universitetslektor Linköpings universitet
- Sabina Ekstrand, NSVA

2.1.2 Interna

- Dragan Kostic, integrationssamordnare
- Fredrik Karlsson, budgetchef
- Kristina Magnusson, kommundirektör
- Stefan Marthinsson, ekonomichef

2.2 Föreläsare och studiebesök

Beredningen har fokuserat på att få inspel från föreläsare både från akademien med sin forskning kring sociala investeringsfonder och en flexibilitet i budget, men även från andra kommuner för att inspireras samt kartlägga hur de jobbar. För att lära av varandra har Kalmar kommun, Helsingborg stad och Östra Göinges kommun identifierats för att se hur de jobbar med ekonomisk hållbarhet. Delar av presidiet har även besökt och fått information, om den nya anläggningen Reco Lab i Helsingborg, av Sabina Ekstrand administratör på Reco Lab för Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp (NSVA), se analys.

- Beredningen har fått en presentation av Ängelholms ekonomichef Stefan Marthinsson angående kommunens budgetprocess, samt den utredning som pågår nu för god ekonomisk hushållning. Se avsnitt 3.4.1.
- Beredningen tillsammans med tjänstepersoner från Ängelholms kommun har lyssnat till Ann-Marie Ståhlgren från Helsingborgs stad. Ann-Marie har mångårig erfarenhet av planering- och uppföljningsprocesser och beslutsstöd (BI). Ann-Marie arbetar som enhetschef inom avdelningen för ekonomi och styrning på stadsledningsförvaltningen, där hon tillsammans med sina medarbetare stödjer och stärker stadens styrning för förtroendevalda, chefer och stödfunktioner. Se avsnitt 3.3.
- Beredningen bjöd in universitetslektor Robert Jonsson att föreläsa om sociala investeringsfonder. Han har tillsammans med andra forskat om ämnet sen

2011 och utfört undersökningar ute i kommuner med praktiska exempel. Se avsnittet om omvärldsanalys 3.2.2.

- Göran Nilsson universitetslektor från Uppsala universitet föreläser om hur styrning ska se ut i en dynamisk och osäker värld. Se avsnitt 3.2.2.
- Beredningen har lyssnat till Kalmar kommuns ekonomidirektör och budgetchef som berättar om sitt långsiktiga arbete med sin budget. Se avsnitt 3.2.3.

2.3 Medborgardialog

Beredningen har inte utfört några medborgardialoger med hänvisning till uppdragets karaktär.

2.4 Workshops

För att nå fram till en konsensus och ge förslag på en politisk ambition med prioriteringar har workshops genomförts under beredningens arbete. Ambitionen har varit att skapa en bred politisk diskussion för att producera en slutrapport som ger en tydlig politisk viljeriktning. Detta så att tjänstepersonsorganisationen har det med sig in i arbetet med en ny hållbarhetsplan.

2.5 Rapporter och undersökningar

Beredningens ledamöter har tagit del av en stor mängd rapporter. Samtliga handlingar som rör uppdraget, t.ex. minnesanteckningar och presentationer, finns att tillgå via kommunens diarium under diarienummer 2021/468.

3 Omvärldsgranskning

3.1 Globalt

På ett globalt plan har det under de två senaste decennierna hänt mycket i arbetet med klimatförändringarna och hållbarhetsfrågan. Det främst framträdande som styr den svenska förvaltningen är de globala målen som beskrivs i Agenda 2030 samt Parisavtalet. Den svenska regeringen har ingått i dessa samarbeten och ser det som en handlingsplan för att öka välbudet hos människor och planeten. Regeringen uppmanar till ”djärva och omdanande steg” som krävs omgående för att skapa en hållbar värld. I september 2015 antog FN:s generalförsamling en ny hållbar utvecklingsagenda, Agenda 2030, som ersätter de tidigare millenniemålen. De 17 målen berör flera områden inom den sociala, ekonomiska och ekologiska sfären för att skapa ett mer hållbart samhälle.²

Bild 1. Globala målen



Källa: Regeringskansliet. 2016.

Enligt FN berör mål 8, 9, 10 och 12 ekonomisk hållbarhet. **Mål 8 anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt** handlar om att upprätthålla ekonomisk tillväxt, uppnå högre ekonomisk produktivitet, främja utvecklingsinriktad politik och uppnå full och produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor mm. **Mål 9 hållbar industri, innovationer och infrastruktur** handlar om att bygga uthålligt och motståndskraftig infrastruktur, verka för en inkluderande och hållbar industrialisering, och stödja forskning mm. **Mål 10 minskad ojämlikhet inom och**

² Regeringskansliet. 2018.

mellan länder, innebär att uppnå en inkomstillväxt högre än det nationella genomsnittet för de 40 % av befolkningen som har lägst inkomst, verka för att alla människor oavsett ålder, kön funktionsnedsättning, ras, etnicitet, ursprung religion eller ekonomisk ställning inkluderas i det ekonomiska, sociala och privata livet. Att säkra lika möjligheter. **Mål 12 hållbar konsumtion och produktion**, att säkerställa hållbar konsumtion- och produktionsmönster, att halvera det globala matsvinnet till 2030 och främja lokala upphandlingsmetoder mm. Det sista målet berördes i fullmäktiges fasta beredning 2 uppdrag under 2020 förarbete ekologisk hållbarhetsplan.

3.1.1 Cirkulär ekonomi

Cirkulär ekonomi kan framför allt kopplas till det globala målet 12 (säkerställa hållbara konsumtions- och produktionsmönster), som delvis behandlades av fullmäktiges fasta bredning 2 under 2020. Det handlar om att cirkulär ekonomi innefattar linjär ekonomi med en flexibel ekonomisk utveckling.

Bild 2. Cirkulär ekonomi.

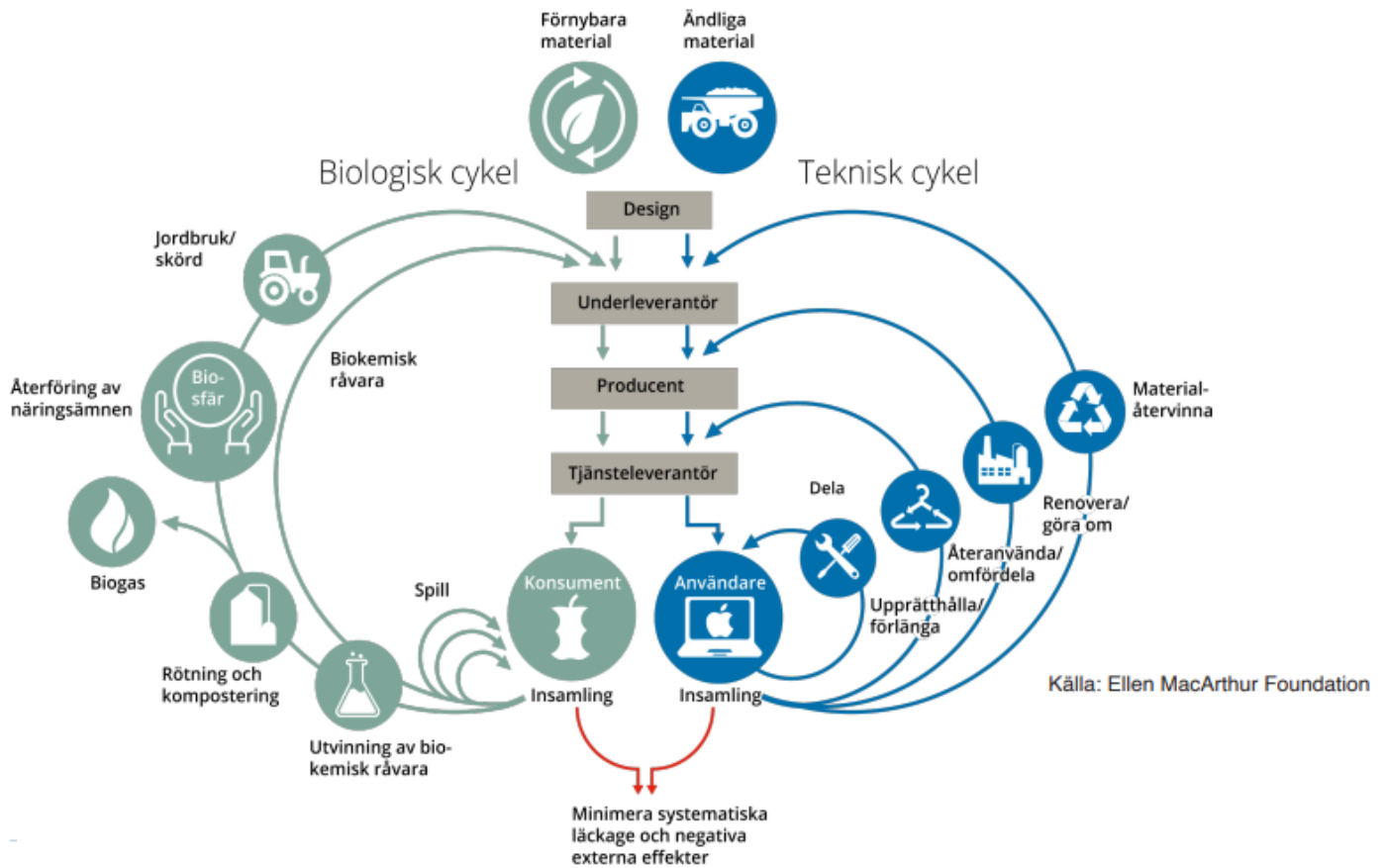


Källa: Naturskyddsföreningen. 2020.

Det finns en nationell strategi för att ställa om till ”cirkulär produktion, konsumtion och affärsmodeller, samt giftfria och cirkulära materialkretslopp.” Regeringens vision för cirkulär ekonomi är ”ett samhälle där resurser används effektivt i giftfria cirkulära flöden och ersätter jungfruliga material”. Målet lyder ”Omställningen till en cirkulär

ekonomi ska bidra till att nå miljö- och klimatmålen, samt de globala målen i Agenda 2030.³

Bild 3. Schematisk bild över cirkulär ekonomi



3.2 Nationellt

3.2.1 Budget, flexibel och agil?

Att ha en budget och prognostisera är viktigt för alla organisationer och som det läggs mycket tid på. Dock har det traditionella sättet vi budgeterat på varit ifrågasatt sen 90-talet. Stram budgetstyrning, budgetlöst eller finns det något där emellan? Decentraliserat eller toppstyrt? Absoluta eller relativa mål?⁴

³ Regeringskansliet. 2020.

⁴ Nilsson. 2015.

Budgetering visar sig ofta vara ett hinder för en effektiv styrning under förutsägningarna av en föränderlig värld. Ska man budgetera, hur kan man budgetera?

”En budget uttrycker förväntningar och åtaganden för en organisation, gällande ekonomiska konsekvenser för en kommande period.”⁵

Varför budgetering? Enligt forskningen innebär det planering, ansvarsutkrävande, se till en process samt kulturell bunden ritual för organisationen. Ansvarsutkrävande handlar både om kontroll för att se till avvikelser och vad de beror på, samt motivation det vill säga mål hos chefer och medarbetare. Processen handlar om reflektion och att tvinga chefer att tänka över sin verksamhet, kommunikation samt att se vägen och inte målet som det viktiga. Det finns dock vissa implikationer av olika syften:

- **Planeringssyftet**
 - Fokus på planering
 - Realistisk och sannolik budget
- **Ansvarsutkrävande**
 - Fokus på uppföljning
 - Överordnad: Stretchbudget
 - Underordnad: Konservativ budget
- **Processen**
 - Fokus på reflektion och diskussioner under planeringen
 - Mindre fokus på uppföljning
- **Ritual**
 - Ingen anledning att överarbeta budgeten
 - Visa det som är bra att visa

Kritik mot traditionell budgetering handlar om att det är resurskrävande, leder till kortsiktighet, motstridiga mål och gör en organisation mindre flexibel. För att jämföra en mer flexibel budget med en traditionell kan man tänka likt följande:

Traditionell

- Låg acceptans för avvikelser
- Utpekande av ansvarig
- Höga krav på förklaringar och åtgärder
- Ofta kopplat till ångslan

Flexibel

- Hög acceptans för avvikelser
- Konstruktiv dialog
- Fokus på lösningar och att hjälpas åt
- Skapar mer trygghet

⁵ Ibid.

En lösning på kritiken mot budgetering är ”rullande prognoser” som innebär en inte lika detaljerad process. Rullande perioder är inte bundna vid kalenderår och är mer anpassningsbara. Rullande perioder sker varje kvartal likt en prognos där första kvartalet är mer ett åtagande likt en budget medan andra till fjärde kvartalen mer kan ses som en prognos med uppskattning. Ett exempel med rullande prognoser och en mer flexibel budget än den traditionella är Volvo:

- Huvudkontoret begär inte in en budget en gång om året
- Istället begär de in vissa nyckeltal vid behov
- Gör en ny budget utifrån nyckeltalen
- Kraftigt ökad snabbhet och flexibilitet
- Lägre nivåer gör budget om de vill

En agil och flexibel budget handlar mer om prognoser och att tänka långsiktigt, decentralisering i organisationen och aktivitetsplanering utan kvantitativa mål. Avslutningsvis handlar det om:

”...hur vi ska hantera framtiden. Ska strategin främst gå ut på planering och framförhållning? Eller är det en bättre idé att sträva efter att skapa en anpassningsbar och flexibel organisation, som snabbt anpassar sig till förändringar i omvärlden när dessa inträffar? Är det i dagens turbulenta värld bättre att satsa på en decentraliserad, integrerad och flexibel organisation, istället för att lägga en massa krut på planeringen?”⁶

3.2.2 Sociala investeringsfonder

”Svenska kommuner brottas med att få välfärden att räcka till och att få den effektiv.”⁷

Sociala investeringsfonder är något flera kommuner testat genom åren. Det var mer i ropet för några år sen men fortfarande något flera jobbar med.⁸ Allt fler kommuner testar för att arbete förebyggande och fördela välfärdsresurser. Sociala investeringar förekom 2014 vid ett 70-tal svenska kommuner med en omsättning på totalt en miljard svenska kronor. Det finns flera modeller och inte ett rätt svar.⁹ Det är även

⁶ Nilsson. 2015.

⁷ Jonsson & Johansson. 2018.

⁸ Jonsson. 2022.

⁹ Jonsson & Johansson. 2018.

svårt för kommunerna att tänka långsiktigt då det kommunalekonomiska tänket enligt kommunallagen är helt överordnat, att ta hand om sin budget.

Umeå och Norrköpings kommuner är två exempel som testat olika modeller för att lösa utmaningar kopplade till välfärdsområdet. De gjorde detta ur ett kommunalekonomiskt perspektiv där Umeå inte fick det att fungera på grund av för stor budgetpost, men där de lärde sig mycket. Deras modell anses vara mer framkomlig för andra kommuner som vill testa. Umeå hade en budgetmodell, medan Norrköping använde sig av en återföringsmodell.

Syftet med **Norrköpings** modell beskrivs så här: ”Syftet med [den sociala investeringsfonden] är att hitta förebyggande arbetsmetoder som tidigt bryter negativ händelseutveckling hos Norrköpingsbor. Utgångspunkten är alltså att hitta de kommuninvånare som löper större risk att hamna i ett utanförskap och ge dem rätt hjälp för att undvika att falla utanför. ... Den innebär dessutom att ekonomiska resurser används för att genomföra sociala investeringsprojekt som en eller flera nämnder ansvarar för. Skulle det visa sig att projektet misslyckas med att skapa minskade kostnader skrivs investeringen ned.”¹⁰ I Norrköping inrättade man en fond på 40 miljoner kronor.¹¹ De arbetar med sociala investeringsfonder än idag där de jobbar med olika kriterium och där de inrättat riktlinjer. Det handlar om investering för en avgränsad målgrupp som leder till minskade samhällsekonomiska kostnader på sikt. De har fyra grundläggande kriterier:

- Motverka utanförskap för individen.
- Minska kommunala kostnader på sikt eller bidra till att dämpa kommunens framtida kostnadsutveckling.
- Tillvarata nytänkande och möjliggöra för att nya arbetssätt och metoder prövas.
- Främja samverkan mellan verksamheter.

De listar även tidigare beviljade projekt.¹²

För **Umeå** och deras budgetmodell använde man inte samma typ av återföring som Norrköping, utan de avsatte ett engångsbelopp som fördelas till olika projekt under satta tidsramar. ”När alla resurser är fördelade behöver antingen ett nytt engångsbelopp skjutas till, eller så avvecklas arbetet med sociala investeringar. Det

¹⁰ Jannesson & Jonsson. 2015.

¹¹ Jonsson. 2022.

¹² Norrköpings kommun. 2022.

innebär att den ekonomiska kalkylen för framtida kostnadsminskningar inte spelar en lika framträdande roll i ansökningsförfarandet och projektgenomförandet.” De har dock ett tydligt krav på att utvärdera.¹³

Sociala investeringar handlar om att investera i människor för att motverka framtida kostnader och minska det sociala och ekonomiska utanförskapet. En social investering är en avgränsad insats som kostar mer än ordinarie arbetssätt idag men som förväntas ge bättre utfall för insatsens målgrupp och samtidigt leda till minskade samhällsliga kostnader på sikt. Den potentiella avkastningen, både humant och ekonomiskt sett, är störst för insatser riktade mot tidiga åldrar.¹⁴ Det skapar ett värdeskapande och ger effekter som bidrar till utveckling och effektivisering.¹⁵ Utmaningen är att det tar några år för effekterna att synas samt i hur kommunen är organiserad och styrd.

3.2.3 Flerårsbudgetar

Vid undersökning är det få svenska kommuner som har flerårsbudgetar. Varken SCB eller SKR har en kartläggning för detta. Östra Göinge, Munkedals och Hällefors kommuner är de kommuner som har identifierats. Flera kommuner arbetar dock med en traditionell budget, men där de tänker långsiktigt på andra sätt. Ett exempel är Kalmar och Linköpings kommuner. Det förstnämnda redovisas nedan.

Östra Göinge kommun

Östra Göinges mål- och resursplan beslutas över fyra år. Planen är längre än mandatperioderna för att ge ökad stabilitet. Första året på den nya mandatperioden styr de med budgeten som beslutades om åren innan. Den nya mandatperioden och budgetarbetet inleds med att de förtroendevalda tar fram en politisk plattform som lämnas till förvaltningen.

Östra Göinge har drivit tesen med att de förtroendevalda arbetar med ”Vad”-frågor och tjänstepersonerna med ”Hur”-frågor långt. Delegationen är långtgående och det finns exempelvis inga reserver under kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. I mål- och resursplanen finns endast 5 övergripande verksamhetsmål med totalt 12 tillhörande resultatindikatorer.¹⁶

¹³ Jannesson & Jonsson. 2015.

¹⁴ Socioekonomi. 2022.

¹⁵ Jonsson. 2022.

¹⁶ Ängelholms kommun. 2017.

Hällefors kommun

I Hällefors kommun arbetar de med en flerårsbudget på fyra år. När årsbudgeten behandlas i juni fastställs även en flerårsbudget för de fyra kommande åren.

Kommunfullmäktige fastställer varje år den strategiska planen bestående av en treårsbudget i enlighet med Kommunallagen plus ytterligare två år. Första året i planen benämns budget medan de fyra följande åren kallas plan. Den strategiska planen innehåller omvärldsanalys, mål, inriktning, drift- och investeringsramar samt resultat-, finansierings- och balansbudget, som utgör underlag för styrning av verksamheterna. Likt andra kommuner utgår Hällefors från befolkningsprognoser, de utmaningar som SKR avlämnar avseende skatter och statsbidrag samt andra faktorer.¹⁷

Kalmar kommun

Beredningen har lyssnat till Kalmar kommuns ekonomidirektör och budgetchef som berättar om sitt långsiktiga arbete med sin budget. De har en traditionell budget i grunden, men jobbar med ett långsiktigt planerande i sin övergripande budget. Detta började de göra 2017 med kommunorganisationen, och nu arbetar de för att inkludera hela koncernen i detta arbete. De frågade sig själva ”vad innebär alla varningar i SKR:s rapporter om kommunsektorns utmaningar på sikt angående demografiskt tryck och investeringsbehov?”.

Långsiktigheten i deras ekonomiska planering handlar om att lyfta blicken, se bortom de här tre åren som annars regleras i kommunallagen. Att tänka längre, med 10 år och utgå från befolkningsprognosen och investeringsbehov för att se till de demografiska förutsättningarna. De jobbar med en egen prognos. Nyckeln är att använda samma befolkningsprognos på intäkt och kostnadssidan. Deras traditionella budget är på 1-2 år som kompletteras med den längre planeringen som är upp till 10 år framåt. De har både en 5- och 10-årsplan där förebyggande insatser bland annat beskrivs. Det handlar även om att se till investeringsbehov kopplat till demografi och hur man kan planera inför det. De arbetar med målområden kopplat till den ekonomiska planeringen där de svarar på frågor kring resultatnivå, vad som är en rimlig låneskuld etc.

De anser den långsiktiga planeringen ge politikerna en mer samlad bild kring utmaningar exempelvis. Det handlar om att jämfört med en traditionell budget vågar de att ta långsiktiga ekonomiska beslut där de känner sig rygga med det underlag de

¹⁷ Hällefors kommun. 2021.

har. Det handlar om hållbara beslut utefter en långsiktig planering vilket underlättar för förebyggande insatser.

De har även ett generationskonto, pengar som förvaltas med ett generationsperspektiv och där placeringarna sker i linje med enbart detta. Kontot kom till efter en större försäljning. Långsiktighet är ledordet och avkastningen ska finansiera investeringar först efter det uppnått 2 miljarder kronor. Kontot ska inte användas för att sänka skatt, ordinarie budget utan just investeringar för exempelvis hållbarhet.¹⁸

3.3 Regionalt

En annan kommun vi kan inspireras av är Helsingborgs stad. Många skånska kommuner står inför samma utmaningar kring demografiska förändringar. Helsingborgs stad är ett regionalt exempel på hur vi kan utveckla vår ekonomi och se till ett mer flexibelt arbetssätt. Under Ann-Marie Ståhlgrens inspirationspass fick beredningen ta del av hur Helsingborg arbetar med tillitsbaserad styrning och ledning för en hållbar utveckling. Vad är det som avgör hur framgångsrika vi blir i att ta oss an framtidens utmaningar? I Helsingborg menar de att vägen till framgång ligger i att ha ett visst förhållningssätt och att arbeta på ett visst sätt. Det handlar om kultur, struktur och förmågor.

Styrning med hållbar utveckling och budget handlar om att påverka folks beteende och påverka en förändring. För att kunna se vart vi ska måste vi veta nuläget. Det handlar även om att de förtroendevalda ska begränsa de styrsignaler de ger så det inte blir för mycket – i så fall kan det leda till tjänstemannastyre i längden. I Helsingborg har det valt att ha ett externt perspektiv med fokus på invånare och företagare. Det handlar om tydliga prioriteringar och förväntningar från politiken samt att uppmuntra till en kunskapsutveckling. På så sätt får vi till en helhetssyn och stärker organisationens självförtroende. Så 2018 togs det ett politiskt beslut att införa tillitsbaserad styrning, som innebär en ny ledningsfilosofi med tillit till alla men även ett ansvar för alla. Cheferna har fem steg där kommundirektören har tydliga förväntningar på dem angående tillitsbaserad styrning. Se bild 4.

¹⁸ Kalmar kommun. 2022.

Bild 4. Tillitsbaserad styrning i Helsingborgs stad

Förändrad styrning – en förflyttning mot mer tillit

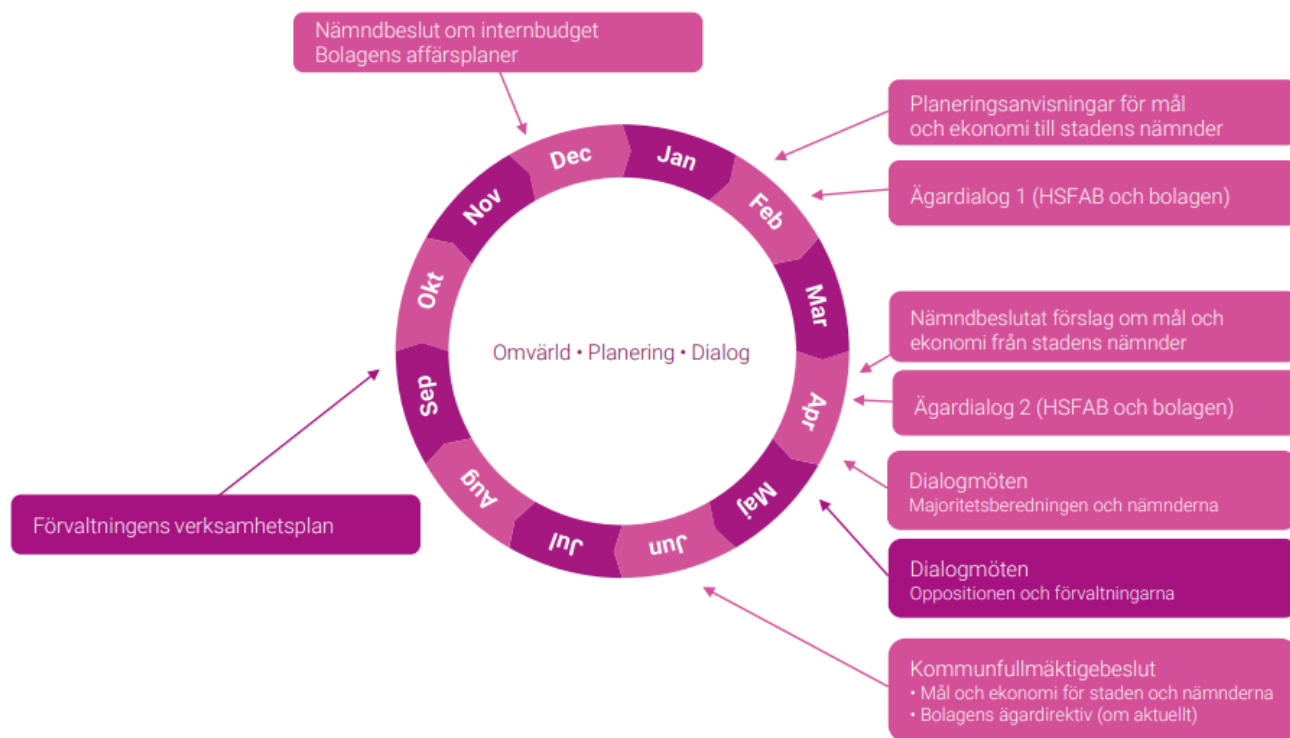
1. Vi har korta tydliga uppdrag för nämnder, bolag och verksamheter, där genomförandet av uppdraget står i centrum.
2. Vi har få och tydliga prioriteringar inom uppdraget med fokus på de verksamheter riktat sig till.
3. Vi har en tydlig skillnad mellan styrsystem och informationssystem. Vi synliggör vad som är prioriterat och vad som vi är nöjda med att enbart följa.
4. Vi har en kontinuerlig dialog om verksamheten. Vi bygger upp kunskap och förståelse för verksamhetens förutsättningar och resultat för att kunna styra och prioritera.
5. Vi lägger mer tid på att följa upp och analysera i förhållande till att planera. Vi vill veta om vi lyckas i vårt uppdrag och möter invånarnas behov.
6. Vi har olika forum för en mer utvecklad helhetssyn. Vi samverkar över gränser och tar ett gemensamt ansvar för helheten. Vi kliver in i de organisatoriska mellanrummen.
7. Vi involverar medarbetarna när vi planerar och följer upp verksamheten.
8. Vi förenklar för invånare, företag och organisationer att vara involverade i stadens och verksamheternas utveckling.
9. Vi stimulerar till kollegialt lärande, testar nya arbetssätt och prövar nya lösningar.
10. Vi ser misstag som en del i lärandet.

I Helsingborg har de pekat ut 40 mål som baseras på problemformuleringar som de behöver lösa. Det handlar om förtydligande mot nämnderna vad de ska jobba med.

I arbetet för hållbarhet är de kommunala bolagen viktiga. I Helsingborg har de en traditionell budget utifrån kommunallagen 11 kap där de justerar basen utifrån demografiska förändringar, uppräknings- och nämndspecifika poster där politiken tydligt visar vilka satsningar de vill göra. Det sistnämnda innebär ett politiskt perspektiv. För investeringar över 15 mnkr så har de hållbargetsbedömning där alla tre hållbarhetsaspekterna analyseras och värderas. Det sker även en konsekvensanalys. Vill politiken satsa är det utifrån de nämndspecifika posterna. Detta kallas för hållbara investeringar, och ska gå i riktning mot stadens vision och en hållbar utveckling. Investeringarna ska belysa och beakta alla tre hållbarhetsaspekterna och även visa genom konsekvensanalyser vilken positiv och negativ påverkan de har på social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet.

I sitt arbete följer Helsingborgs stad ett årshjul som gör det tydligt kring planeringen för verksamhetsplanering och budget. Se bild 5.

Bild 5. Planera inriktning, mål och ekonomi



3.4 Lokalt

3.4.1 Ängelholms kommuns budgetprocess och SOU 2021:75

Budgeten ska anses vara ett styrmedel för att åstadkomma en bra verksamhet. Budgeten regleras i kommunallagens kapitel 11 och kommuner ska varje år upprätta en budget för nästa kalenderår. Ängelholms kommun har även en plan för ekonomin för en period av tre år, där budgetåret alltid är periodens första. Budgeten kräver en god ekonomisk hushållning där en plan för verksamheterna ska finnas med för budgetåret. Urval av mål för god ekonomisk hushållning:

- Det ekonomiska resultatet ska vara positivt och sett över tiden uppgå till två procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.
- God budgetföljsamhet ska vara ett prioriterat mål för kommunens styrelse och nämnder.

Förslag till budget ska upprättas av kommunstyrelsen före oktober varje år. Budgeten fastställs sedan av kommunfullmäktige före november varje år. För budgetprocessen se bild 6.

Bild 6. Budgetprocessen Ängelholms kommun 2022

Datum 2022	Beskrivning
1 april	Framtidsdag för politiker och tjänstepersoner
20 april	Nämnderna presenterar sina budgetförutsättningar
4 maj	Beredning inför rambeslut
30 maj	Kommunstyrelsen beslutar om budgetdirektiv
30 maj	Kommunfullmäktige beslutar om budgetdirektiv
Senast 12 september	Nämnderna fattar beslut om sina budgetar
16 september	Nämnderna presenterar sina budgetar
19-20 september	Beredning och avstämning av nämndernas inlämnade budgetar
7 oktober	Information om majoritetens budgetförslaget
11 oktober	Samverkan av budgetförslaget
26 oktober	Kommunstyrelsen beslutar om budget och plan 2023-2025
14 november	Kommunfullmäktige beslutar om budget och plan 2023-2025

Planeringshorisonten i Ängelholms kommun består av en detaljbudget för det kommande året, en översiktlig planering för andra och tredje året. Som stöd finns befolkningsprognos på 10 år, och lokalförsörjningsplanen på 5-7 års sikt.

Det pågår en utredning av ”En god kommunal hushållning” (SOU 2021:75) där de ska bedöma om nuvarande regelverk för ekonomisk förvaltning i kommunallagen är en bra grund för ekonomistyrning i kommuner och regioner. Man vill få in en ökad långsiktighet i planering och styrningen, där bland annat ett 10-årigt program ligger som förslag ska upprättas för en god kommunal hushållning, där mål och riktlinjer ska finnas med. Detta program ska antas en gång per mandatperiod av fullmäktige, för de nästkommande 10 åren.

3.4.2 Uppdrag att utreda förutsättningar för att införa flerårsbudget

I samband med budgetbeslutet för Budget 2017 gav kommunfullmäktige Kommunstyrelsen (Servicestöd) i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa flerårsbudget. Uppdraget återrapporterades i maj 2017 med en analys från tjänsteorganisationen (KS 2016/917).

I kommunallagen regleras att kommuner och landsting varje år ska upprätta en budget för nästkommande år. Det är också reglerat att budgeten ska innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Det skulle vara möjligt att göra en mer detaljerad budget även för planåren, det vill säga år 2-3 i budgeten eller eventuellt för en ännu längre period. På så sätt skulle verksamheterna kunna ha en mer långsiktig planering och på ett bättre sätt kunna fördela sina prioriteringar mellan budgetåren. Lagtexten lyder som följer:

”Budgetens innehåll

4 § Kommuner och landsting ska varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten ska upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen. Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Undantag från tredje stycket får göras

1. i den utsträckning som medel från en resultatutjämningsreserv tas i anspråk enligt 3 d § tredje stycket, eller
2. om det finns synnerliga skäl. Lag (2012:800).

5 § Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall det vidare framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut.

För verksamheten skall anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin skall anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Budgeten skall också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år.

Budgetåret skall därvid alltid vara periodens första år. Planen skall innehålla sådana finansiella mål som anges i andra stycket. Lag (2004:775).”

Tjänsteorganisationen uppgav att det skulle vara möjligt att göra en mer detaljerad budget för ”planåren” dvs 2-3 år. På så sätt skulle verksamheterna kunna ha en mer långsiktig planering och på ett bättre sätt kunna fördela sina prioriteringar mellan budgetåren.

Det ansågs svårt att finna andra kommuner som har flerårsbudgetar. Följande två kommuner har medverkat och det är deras erfarenheter som redogörs för i tjänsteutlåtandets analys.

- **Östra Göinge kommun i Skåne (cirka 13 900 invånare)**
arbetar med 4-årsbudget, 1 års förskjuten mandatperiod
- **Munkedals kommun i Bohuslän (cirka 10 250 invånare)**
arbetar med 2-årsbudget från och med år 2016

Fördelar	Utmaningar
<ul style="list-style-type: none"> ○ långsiktiga planeringen av verksamheterna är en stor fördel, både med långsiktiga mål och verksamhetsutveckling, ○ verksamheterna kan fokusera på att uppnå målen och verksamhetsutveckling och behöver inte lägga kraft på årliga budgetprocesser, ○ Vid behov av besparingar kan verksamheterna arbeta mer med att ta fram långsiktigt hållbara effektiviseringar istället för kortsiktiga besparingar som inte är hållbara på sikt, ○ Verksamheterna får också större möjlighet att öka andelen genomförda investeringar när man vet flera år framåt i tiden vad som ska göras. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ att hitta balansen mellan att ändra och uppdatera flerårsplanen jämfört med att låta den långsiktiga planeringen vara kvar, ○ större verksamhetsförändringar och större förändringar i skatteunderlagsprognoser, pensionsprognoser eller befolkningsutveckling kräver att budgeten revideras även om grundprincipen är att planen ligger fast, ○ för de förtroendevalda ställs också krav att vara modig nog att hålla fast vid flerårsbudgeten när en fråga med stark opinion dyker upp. Fokus måste vara på målen, ○ Utmaningarna uppvägs dock av fördelarna som ger stabilitet och möjlighet att vara flexibla när det krävs.

Kommunerna framhäver att ett gott samarbete mellan den politiska ledningen och tjänstepersonerna där en bra och utvecklande dialog kan föras är av stor vikt vid flerårsbudget. Det måste också finnas en vilja att planera långsiktigt och konsensus i att det är den långsiktiga planeringen som är den bästa vägen framåt för kommunen. En tydlig styrning och ledning lyfts också fram som viktig samt att centrala anslag kan avsättas för större förändringar.

I sina slutsatser beskrivs det att det krävs en bred politisk förankring för att bli framgångsrikt. Det ska även vara väl förankrat hos tjänstepersonerna. Det måste skapas en förståelse och tilltro till en långsiktig modell där målen och flerårsbudgeten sätts före opinionsdrivna förändringar i budgeten. Det måste finnas en bred vilja att arbeta långsiktigt på detta sätt. Under senare år har det bland annat skett stora förändringar i skatteunderlagsprognoserna och stora volymförändringar i verksamheterna som gör budgetförutsättningarna ganska osäkra. Vid införande av flerårsbudget måste därför en modell tas fram för hur dessa typer av förändringar ska hanteras.

En annan viktig fråga är om kommunen ska tillämpa någon form av resultatöverföringsmodell i samband med införande av flerårsbudget. Det innebär i princip att ekonomiska över- och underskott för respektive nämnd/huvuduppdrag/verksamhet/enhet överförs till kommande år. Detta innebär

i sin tur en för verksamheten mer flexibel ekonomi som kan anpassas efter olika behov olika år. Vid en sådan modell måste även ett tydligt regelverk skapas för när över- och underskott får tas med över åren och för vad de får användas till. Exempelvis bör alla målen vara uppfyllda för att överskott ska få överföras. Kommunen måste också vara beredd att avsätta centrala reserver eller budgetera resultatnivåer som möjliggör att kunna hantera överskott från föregående år.

Även om man tillämpar flerårsbudget måste man varje år formellt besluta i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige om budget för nästkommande år, inklusive skattesats, samt plan för följande två år för att uppfylla Kommunallagens krav. Verksamheternas budget bör då inte ändras utan ligga fast enligt flerårsbudgeten. Har man ovanstående förutsättningar på plats kan ett arbete med flerårsbudget bli framgångsrikt.

Budgetberedningen beslutade ”att ge kommunstyrelsen (servicestöd) i uppdrag i uppdrag att lägga fram ett förslag till ny mål- och budgetprocess med flerårsbudget med start från och med 2020. Uppdraget ska återrapporteras till kommunfullmäktige senast december 2018 och stämmas av löpande i Kommunstyrelsens arbetsgrupp 1 fram till dess”. Arbetsgruppen valde att inte gå vidare med detta och i kommunfullmäktige ansågs uppdraget besvarat.

4 Analys

4.1 Vad är ekonomisk hållbarhet för oss?

Ekonomisk hållbarhet innebär att förvalta kommunens ekonomiska medel på ett sätt som tar hänsyn till de långsiktiga behov som kan och kommer att uppstå, både på ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt plan. En ekonomisk utveckling som är långsiktig och som får näringsliv och människor att utvecklas och miljön att förbättras.

4.2 Hur kan vi arbeta med flerårsbudgetar med en mer långsiktig planering?

Beredningen har brett analyserat olika aspekter av en mer flexibel budget där det finns många alternativ: flerårsbudget, en mer långsiktig planering, hållbara investeringar, sociala investeringsfonder med mera. En traditionell budget ses i forskningen som att det är ett hinder för utveckling och inte investerar i välfärdsprojekt likt IT-projekt.

Det finns fördelar med ett långsiktigt planerande, vilket tjänsteorganisationen listade i sitt utlåtande (KS 2016/917). Beredningen har diskuterat dessa och anser att de är fördelar de håller med om och har sett hos andra kommuner som jobbar mer långsiktigt och resulterar i mer hållbara beslut. Det ger en mer tydlig verksamhetsutveckling, där verksamheterna kan fokusera på att uppnå mål över en längre tid och behöver inte på samma sätt fastna i årliga budgetprocesser och hinna med allt på ett år, det ger även möjlighet till hållbara effektiviseringar istället för kortsiktiga besparingar. Verksamheterna får också större möjlighet att öka andelen genomförda investeringar när man vet flera år framåt i tiden vad som ska göras. Vi kan förbereda oss på annat sätt exempelvis byggandet för skolor. Vi kan handla mer flexibelt och med förebyggande insatser.

Nackdelarna med flerårsbudget är att det inte får tolkas för strikt, att ha en mer detaljerad budget än två år är svårt av flera anledningar och då vi måste ta höjd för oförutsägbara händelser. Därav är målarbetet och hållbara investeringar mer viktiga. Kalmars modell är något att eftersträva då de uppfyller de kriterierna, med en traditionell budget i grunden på 2 år som sen vidareutvecklas med en mer långsiktig planering och hållbara investeringar så nämnderna får mer tid på sig i olika projekt än ett år.

4.3 Sociala investeringsfonder – hur kan vi jobba med detta?

”Det är förvånansvärt att det inom välfärdsområdet inte finns något institutionaliserat system för investeringar då det inom kommunernas tekniska område sedan lång tid tillbaka varit praxis att fördela medel via både driftbudget och investeringsbudget.”¹⁹

Det är ovanligt med utvecklingsmedel för välfärdsområdet likt i de tekniska områdena.²⁰ Kommunerna tänker främst kommunalekonomiskt. Sociala investeringsfonder kan vara ett sätt att fokusera välfärdsresurser på kort tid, och komplettera med ett lärande system som sociala investeringsfonder är. Vi saknar idag ett system för att lära oss kring välfärden och testa nytt.

Sociala investeringsfonder ur ett kommunalt perspektiv har mycket potential och kan vara antingen två saker:

- Ett resursfördelningssystem för välfärdsresurser där konsekvensresonemang inkluderas
- Ett utvecklingssystem för att pröva, utveckla och/eller skapa innovationer med syfte att skapa multiplikatoreffekter.

Det behöver dock hämta inspiration från den traditionella investeringsbudgeten för att bli verklighet. För att påbörja arbete med sociala investeringar rekommenderas det att utgå från fem frågor som varje kommun ska fundera kring och svara på innan arbetet påbörjas. Detta för att fundera kring skälen för att arbeta med sociala investeringar och förtydliga vilka sammanhang inom organisationen som påverkar en sådan modell.

1. Av vilka skäl kan kommunen arbeta med sociala investeringar och vilka lokala kontextuella förhållanden/förutsättningar behöver vi ta med i beaktning?
2. Vem bör äga sociala investeringar och vad består det aktiva ägarskapet i/vad ska dessa personers ansvar och mandat vara?
3. Hur kan vi organisera sociala investeringsprojekt?
4. Hur kan vi veta att vi gör rätt?
5. Vilka prestationer, effekter och andra reaktioner kan uppstå?

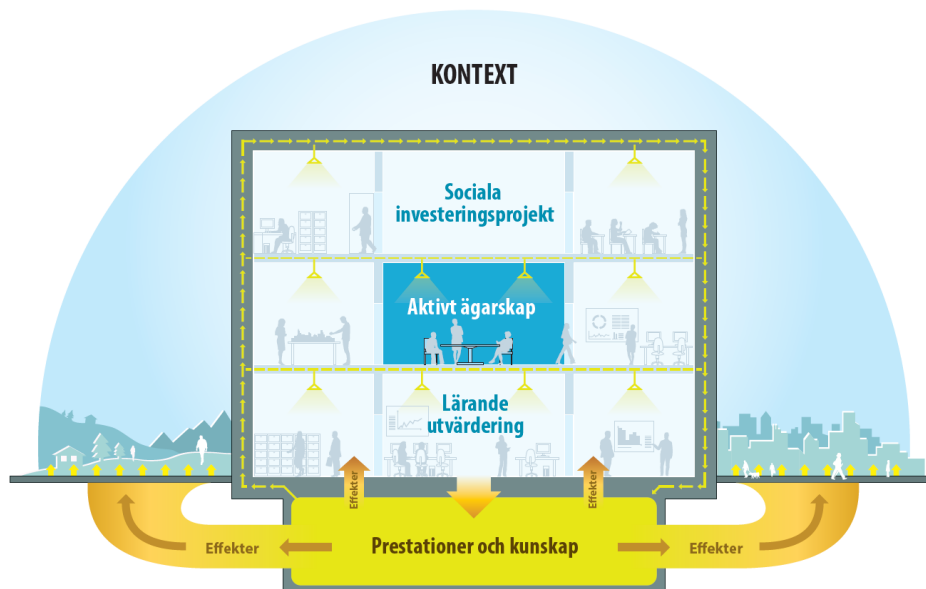
Det är viktigt att ledningen känner ett ansvar. Mest framgångsrikt har det varit när andra kommuner arbetat på kommunstyrelsenivå. Sociala investeringsprojekt tar tid både gällande struktur och också identitet, därför är det viktigt att kommunledningen

¹⁹ Jonsson & Johansson. 2018.

²⁰ Ibid.

tror på idén och för att modellen ska få en övergripande bild. Kommunstyrelse nivå men med bra representation från nämnderna/verksamheterna.

Bild 7. Sociala investeringsfonder



Figur 1.1 Rapportens övergripande modell.

Sociala investeringsprojekt handlar om ett lärande inom kommunen men som ger effekter på samhället och individen, se bild 7. lärandet är centralt vid sociala investeringar, vilket kan jämföras med investeringar i anläggningstillgångar.

För att veta om man gör rätt kan en beviskedja användas för att utgå från kommunens ekonomiska styrning som utgångspunkt. Det handlar om att ställa frågor kring vad man uppnår med projekten, uppfyller man alla komponenter i beviskedjan och således ser till helheten? Har en lärande utvärdering skett? Beviskedjan kan nyttjas för att användas i de sociala investeringsprojektens olika faser så som ansöknings-, uppstart och genomförandefas.

Bild 8. Beslutscykeln



4.4 Hur kan vi arbeta med cirkulär ekonomi?

”Omställningen till en cirkulär ekonomi skapar vi tillsammans: politiken, näringslivet, offentlig sektor, akademi, privatpersoner och civilsamhället.”²¹

Vi gör mycket bra men vi behöver göra mer. Vi behöver se till Cirkulär ekonomi och förändra en ohållbar resursanvändning. Vi kan ställa om till en mer resurseffektiv, giftfri, cirkulär och biobaserad ekonomi.²² Detta hör samman med ekologisk hållbarhet och den rapport som kommunfullmäktiges fasta beredning 2 genomförde under 2022 och som nu ligger till grund för kommande styrdokument.

Cirkulär ekonomi bidrar till flera av de globala målen i Agenda 2030. För att arbeta med frågan behöver vi följa regeringens strategi och utforma styrmedel som bidrar till lönsamma cirkulära affärsmodeller, arbeta med näringslivet för att ge incitament och bidra till att stärka innovations- och näringsklimatet. Här är forskning och kunskap viktig för att göra rätt val.²³

Ett intressant miljöprojekt som kan ge oss en fingervisning åt hur vi bör tänka framåt i Ängelholm kan hämtas från Helsingborg. Oceanhamnen i Helsingborg är ett unikt område med fokus på cirkulär ekonomi och ett miljö- och klimatsmart återvinningssystem. Den nya anläggningen Reco Lab, som togs i drift våren 2021, kan i korthet beskrivas som ett avloppssystem från anslutna fastigheter som leds genom tre rör till Recolabsanläggning för att slutligen hamna i Helsingborgs reningsverk. En stor fördel är att anläggningen ligger vägg i vägg med Öresundsverket, vilket är Helsingborgs reningsverk. Kunderna som deltar i projektet är nybyggda fastigheter som ligger i Oceanhamnen. För närvarande är cirka 900 kunder anslutna. Några ekonomiska kalkyler föreligger inte men bedömningen är att projektet kan vara en effektiv metod för uppsamling av avfall till gagn för vår miljö i tillägg till alla andra miljöåtgärder som redan görs.

För att inspireras bör kommunen följa utvecklingen hos Reco Lab, men även i första hand uppmuntra invånarna redan nu till att bli mer sparsamma med dricksvattnet.

²¹ Regeringskansliet. 2020.

²² Ibid.

²³ Ibid.

5 Slutsatser

En mer flexibel budgetstyrning som möjliggör samarbeten på nämndsövergripande nivå är en av de större förutsättningarna för att kommunen ska kunna arbeta långsiktigt med hållbarhetsfrågor. Hållbarhetsfrågor är nämndsövergripande som kräver samarbete, samverkan och kunskap. Vi ska inte sätta käppar i hjulet utan det ska vara lätt för invånare och tjänsteorganisationen att arbeta tillsammans för mer hållbara lösningar. Vi behöver arbeta med en mer flexibel budget som ger förutsättningar till cirkulär ekonomi, samt att arbeta över nämndsgränserna, men även en snabbhet i beslutsfattandet för förebyggande insatser genom sociala investeringsfonder. En flexibel budget fokuserar på lösningar och att hjälpas åt vilket skapar trygghet, där den traditionella budgeten mer handlar om utpekande ansvar och har en låg acceptans för avvikelser enligt forskningen. Det är svårt för kommunerna att tänka långsiktigt då kommunallagen är helt överordnad och att ta hand om sin budget här och nu. En mer långsiktig budget ger de förtroendevalda en mer samlad bild kring utmaningar och möjligheter.

5.1 Flexibel budget, med långsiktig planering

En flexibel budget är grunden för hållbara lösningar där vi tänker längre än de kommande 2-3 åren. Det handlar om hur vi ser på nämndernas överskott, flerårsbudgetar, verksamhetsutveckling samt beslutsunderlagen till förtroendevalda. Nedan beskrivs beredningens slutsatser för detta.

5.1.1 Flerårsbudgetar och verksamhetsplanering

Flerårsbudgetar finns i olika varianter vilket beskrivits under omvärldsbevakning. Utifrån de olika modellerna som Östra Göinge, Hällefors och Kalmar kommun nyttjar anser beredningen att en 10-årsbudget är för långsiktigt och svår att korrelera med lagkraven. Det finns en risk att det blir en för översiktlig planering.

Beredningen anser att en budgetplan på 4-5 som utgår från en traditionell budget i grunden med 2 år som detaljbudget vilket innebär en ökning med 1 år jämfört med idag och att man sedan utökar detta med 3 års strategier och målbilder för en ökad flexibilitet och möjlighet för nämnderna att planera sina insatser ytterligare. Här är Kalmars kommuns modell något att eftersträva, men med en något kortare tidsplan då 10 år blir för långsiktigt. En längre detaljbudget än det klassiska på ett år behöver dock vara anpassningsbar för yttre faktorer, så som hög- och lågkonjunktur.

Målarbetet och verksamhetsutvecklingen blir viktiga aspekter i en utökad mer långsiktig budget. Det blir faktorer för hur den långsiktiga budgeten läggs upp där befolkningsutvecklingen och demografiska förutsättningar styr målbilderna. Här finns möjligheten att ytterligare se till att kommunfullmäktiges mål genomsyrar arbetet och syns ner i nämndernas verksamhetsplaner för att få en gemensam

riktning. Det innebär ett politiskt perspektiv i budgeten. Beredningen ser även positivt på att införa hållbara investeringar likt Helsingborgs stad har, där gemensamma nämndsprojekt är med i budgetplaneringen som ska bidra till att uppfylla kommunens vision och en hållbar utveckling. Investeringarna ska belysa och beakta alla tre hållbarhetsaspekterna och även visa genom konsekvensanalyser vilken positiv och negativ påverkan de har på social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet.

Detta skulle ge ekonomiska planer med mer dynamik och med långsiktighet. Vi behöver se till fördelarna med planering och en mer flexibel budget utöver de 2 åren som kommunallagen kräver vi detaljplanerar.

5.1.2 Överskott

Nämnderna ska få möjlighet att ta med sig sitt överskott till nästkommande år. Ett år är en kort tid inom vissa processer som leder till kortsiktighet och att projekt inte genomförs eller inte genomförs på rätt sätt. Man vågar inte ta tag i vissa projekt innan året är slut. Detta skulle innebära mer frihet till nämnderna, en metod som visat sig framgångsrik i andra kommuner. Där kan man även arbeta med specifika budgetposter för särskilda projekt som ligger utöver rambudget, likt hållbara investeringar se ovan. Det finns nackdelar med en sådan modell, detta behöver utredas vidare ifall kommunstyrelsen väljer att gå vidare med ett sådant förslag. Eventuellt kan man också ta underskott med till nästa budgetår, detta får kommunstyrelsen i så fall utreda vidare.

5.1.3 Tjänsteutlåtanden

Det är viktigt att de förtroendevalda får beslutsunderlag där det beskrivs konsekvenser utifrån ett hållbarhetsperspektiv. De tre hållbarhetsaspekterna ska finnas med som egna rubriker i tjänsteutlåtandena. Där det krävs att någon form av konsekvensanalys genomförs och redovisas, eller att det skriva varför en sådan inte gjorts. Många kommuner som har detta och som ger de förtroendevalda mer på fötterna inför beslut.

5.2 Sociala investeringsfonder

Den stora vinsten att utveckla sociala investeringsprojekt handlar om att se individen och få till snabbare insatser, där kommunen även skapar ett lärande. Det handlar om stora samhällsekonomiska vinster med förebyggande insatser där snabbheten i en sån här modell är av vikt. Att människor blir sedda i tid ger en positiv samhällsutveckling. Vi behöver investera i välfärden precis som vi gör i tekniska utvecklingsprojekt. Enligt forskningen bör man inleda med så kallade lättare projekt som är lättare att mäta och utvärdera, exempelvis området arbetsmarknad. Barn och unga kan vara svårare även om det är så pass viktigt, men då kommer man aldrig kunna mäta resultatet exakt.

Sociala investeringsfonder kan vara ett sätt att arbeta med sociala frågor. Det finns en frustration inom kommunorganisationen med mycket vilja att göra saker men där budgeten inte räcker till. Det skapar sätt för tjänstepersoner och andra aktörer att jobba mer tillsammans (nämndsövergripande) utan att behöva se till budgetbegränsningar. Exempelvis så finns det ingen budget för lägerverksamhet, aktiviteter för barnrätt i samband med andra aktiviteter, eller att uppmärksamma barn och ungas delaktighet.

Som vi diskuterade under kapitlet omvärldsbevakning finns det exempel på andra kommuner och deras modeller för sociala investeringsfonder. I Norrköping blev budgeten för investeringsfonder 40 miljoner kronor. Norrköpings kommun har cirka dubbelomsättning än Ängelholms kommun. En bra budget är viktig men utifrån forskningen har det visat sig att det är minst lika viktigt att jobba aktivt med utvärdering, bra ansökningssystem med gedigna ansökningar och inte för stora pengar. Man behöver inte använda allt men jobba aktivt med projekten. Det bör finnas en summa för att utveckla verksamheten för välfärden ur ett företagsekonomiskt perspektiv. Av forskare rekommenderas Ängelholms kommun att lägga 20 miljoner på en social investeringsfond på några års sikt.

5.2.1 En långsiktig målbild för hållbar social integration

Sociala investeringsfonder har diskuterats under tidigare genomfört beredningsarbete (KS 2016/869). En slutplan togs fram där det diskuterades att skapa en social investeringsfond inom huvuduppdrag för Lärande och familj. Detta arbete verkar inte ha påbörjats, och beredningen vill bredda fonden efter omvärldsbevakningen och se det som större än bara familje- och utbildningsnämndens område. Det ska ligga nära kommunledningen och innehålla alla tre hållbarhetsaspekterna. Det går tydligt se att sociala investeringsfonder inte får samma effekt då de läggs in i reguljär ekonomi och andra projekt utan det är viktigt att det är en egen satsning under en provotid.

5.2.2 Ängelholms modell

Utifrån forskning och de exempel beredningen analyserat har följande förslag tagits fram för Ängelholms kommuns sociala investeringsfond. Utgångspunkten är att alla ska kunna söka och att det ska vara snabba processer, att vi utgår från de tre hållbarhetsaspekterna (ekologisk, social och ekonomisk) för ett helhetsperspektiv. Förslagsvis en provotid på 3 år som utvärderas varje år. Modellen är inspirerad av Umeås kommuns budgetmodell. Se nedan.

Medel:	20 miljoner på en treårsperiod.
Syfte:	Det är ovanligt med utvecklingsmedel för välfärdsområdet likt i de tekniska områdena, vi behöver arbeta med investeringar för välfärden för en hållbar utveckling. Kommunen ska arbeta med social investeringsfond för att ingenting är konstant, och faktorer i vår omgivning påverkar oss och som är oförutsägbara.
Mål:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Att under en treårsperiod införa och arbeta med social investeringsfond, som innebär ett utvecklingssystem för att pröva och utveckla samt skapa innovationer med syfte att leda till ökad hållbarhet, 2. Arbetet ska utvärderas kontinuerligt både av projektgrupp och vid projektets slut av insatsgruppen, 3. Att skapa ett lärande i kommunen kring förebyggande insatser.
Ledning:	<p>Investeringsfonden ska ha en styrgrupp och en projektgrupp. Projektgruppen ska bestå av tjänstepersoner:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 1 projektledare som samordnar den sociala investeringsfonden under prövotiden, 2. Sekreterare som sammankallar och sköter formalia samt expediering, 3. Övriga som anses viktiga för att kunna behandla ansökningarna och bedöma dem. Exempelvis strateg för ekologisk och/eller social hållbarhet, barnrättstrateg, mångfaldsamordnare m.fl. <ul style="list-style-type: none"> • Projektgruppen ska ses när det kommit in ett visst antal ärenden då vissa kan vara brådskande ingen fast tidsram. De ska då behandla ansökningarna. Projektgruppen har rätt att ge bifall eller avslag för projekt med mindre summor. Större summor ska beslutas av kommunstyrelsen. Styrgruppen beslutar de fasta summorna. • Projektgruppen meddelar sen de som ansökt om de fick bifall eller avslag. • Projektgruppen rapporterar kontinuerligt kring vad som bifalls och avslås som anmälningsärende till kommunstyrelsen som är styrgrupp. <p>Styrgruppen är kommunstyrelsen eller något av dess arbetsutskott. Varje projekt som beviljats medel ska genomföra kort utvärdering enligt framtagen mall, för att se vad som skett och nyttan. En utvärdering ska ske en gång om året, på projektgruppens sista möte. Denna utvärdering ska lämnas in till styrgruppen.</p>
Urvals-kriterier:	<p>Det ska vara möjligt för tjänstepersoner (enheter inom kommunen), invånare och civilsamhället att söka.</p> <p>Urvalskriterier: För att idéerna ska kunna genomföras ska de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bidra till att utveckla en hållbar tillväxt där projektansökan ska påvisa fördelar utifrån social, ekonomisk och social hållbarhet där de beskrivit fördelar och nackdelar, • vara kopplade till någon eller flera av de globala målen, • inte vara ett direkt stöd till ett enskilt företag, • inte vara en fysisk investering.
Ansöknings-formulär:	<p>Karaktären av sociala investeringsfonder är insatser och projekt som kan bidra till en eller flera invånare. Det ska ha en tydlig förankring i hållbarhetsperspektivet, detta för att få ett helhetsperspektiv. Det är viktigt att de ansökande reflekterar kring frågorna. För att idéerna ska kunna genomföras ska de ansökande skicka in en ansökan via mail och besvara följande frågor:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ansvarig person/organisation? 2. tidsram? 3. syfte och mål för projektet? 4. hur bidrar ert projekt till social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet? 5. vilka positiva och negativa konsekvenser kan projektet ha för social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet? 6. budget?

5.3 Sammanfattning

Långsiktigheten är ett absolut måste. Ekonomisk hållbarhet är ett brett ämne där beredningens rapport valt att fokusera på en mer flexibel budget, social investeringsfond samt cirkulär ekonomi. Cirkulär ekonomi handlar om resurseffektivitet och är en del av det långsiktiga arbetet. Vi behöver mod att förändra oss, tänka och prova vilket är en del av kommunens nya vision. Det handlar om att lita på organisationen, få en mer flexibel budget där nämnderna får behålla överskott med en mer tillitsbaserad styrning som i Helsingborg. Detta kommer att förstärka mycket av det vi redan gör, ge incitament till sådant som redan pågår i verksamheterna men där de inte kommer igång fullt ut.

Vi har mycket på gång i kommunen, bra konsekvensanalyser för de tre hållbarhetsaspekterna är viktiga för både oss och invånarna för att ha mod att ta vissa beslut. Snabbhet i besluten med social investeringsfond, och få ifrån det styrda ett-årssystemet i budgeten.

Vi provar, och vi vågar.

6 Referenser

6.1 Litteratur och elektroniska källor

Hällefors kommun. 2021. *Strategisk planering 2022-2026*. Hällefors kommun. Strategisk planering 2022-2026 och budget 2022.pdf [Hämtad: 2021-12-23]

Janesson, E. & Jonsson, R. 2015. *Organisering och styrning av sociala investeringar*. (SKL) Sveriges kommuner och landsting.

Jonsson, R. & Johansson, K. 2018. *Sociala investeringar i svensk kommunal kontext*. Nordisk Administrativ Tidskrift nr. 1/2018, 95. Årgång. Tillgänglig: https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/nat/files/2018/2018_1/NAT_1_2018_3.pdf [Hämtad: 2022-03-08]

Naturskyddsföreningen. 2020. *Cirkulär ekonomi – istället för slängsambället*. <https://www.naturskyddsforeningen.se/cirkular-ekonomi> [Hämtad: 2020-06-16]

Nilsson, G. 2015. *Budgetering och prognostisering – Stram budgetstyrning, budgetlöst eller något däremellan?* Ingår i Bonniers ledarskashandböcker. Ekonomistyrning Bonnier.

Norrköpings kommun. 2022. *Norrköpings sociala investeringsfond*. <https://www.norrkoping.se/organisation/ekonomi/social-investeringsfond> [Hämtad: 2022-04-19]

SKR, Preera, Gullers grupp. 2020. *Sverigestudien 2020*. <https://www.sverigestudien.se/wp-content/uploads/2020/05/Presentation-Sverigestudien-2020.pdf> [Hämtad: 2021-05-25]

Socioekonomi. 2022. *Socioekonomi*. www.socioekonomi.se [Hämtad: 2021-05-25]

Regeringskansliet. 2016. *Agenda 2030 för hållbar utveckling*. https://www.regeringen.se/49c2e4/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/agenda-2030/att-forandra-var-varld_agenda-2030-for-en-hallbar-utveckling.png.pdf [Hämtad: 2022-03-19]

Regeringskansliet. 2020. *Cirkulär ekonomi – strategi för omställningen i Sverige*. Miljödepartementet. https://www.regeringen.se/4a3baa/contentassets/619d1bb3588446deb6dac198f2fe4120/200814_ce_webb.pdf [Hämtad: 2022-06-08]

Regeringen. 2018. *Handlingsplan Agenda 2030, 2018-2020. Finansdepartementet. Fi 2018:3.*

<https://www.regeringen.se/49e20a/contentassets/60a67ba0ec8a4f27b04cc4098fa6f9fa/handlingsplan-agenda-2030.pdf> [Hämtad: 2020-03-20]

Ängelholms kommun. 2017. *Uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa flerårsbudget.* Tjänsteutlåtande 2017-05-30. Dnr KS 2016/917.

6.2 Föreläsningar

Jonsson, R. 2022-04-04. *Sociala investeringsfonder i kommunal kontext.* För fullmäktiges fasta beredningar 1 och 2. Power point finns tillgänglig.

Kalmar kommun. 2022-03-15. *Långsiktig ekonomisk planering.* Power point finns tillgänglig.

Martinsson. S. 2022-02-10. *Berednings info.* Power point finns tillgänglig.

Nilsson, G. 2022-03-02. *Styrning i en dynamisk och osäker värld!* För fullmäktiges fasta beredningar 1. Power point finns tillgänglig.

Ståhlgren, Ann-Marie. 2022-04-07. *Styrning för en hållbar utveckling.* Helsingborgs stad. Power point finns tillgänglig.