



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-05-22

Diarienummer 1449/22

Handläggare

Anna Säveskog, Jakob Jendeby, Lisa Berlin

Telefon: 031-368 03 90, 031-368 00 07

E-post: anna.saveskog@stadshuset.goteborg.se

jakob.jendeby@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdrag att revidera nämndernas reglemente och styrelsernas ägardirektiv för att tydligt styra mot klimat- och miljömålen

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Kapitel 1 § 3 i ägardirektiven för stadens helägda bolag, i enlighet med bilagan till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, fastställs.
2. Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag givet i budget 2023 till kommunstyrelsen att revidera nämndernas reglemente och styrelsernas ägardirektiv för att tydligt styra mot klimat- och miljömålen utan att riskera den sociala och ekonomiska hållbarheten, antecknas och förklaras fullgjort.

Sammanfattning

I kommunfullmäktiges budget 2023 fick kommunstyrelsen i uppdrag att revidera nämndernas reglementen och styrelsernas ägardirektiv för att tydligt styra mot klimat- och miljömålen utan att riskera den sociala och ekonomiska hållbarheten.

I ärendet redovisas befintlig styrning inom miljö- och klimatområdet och generellt om stadens styrning samt de olika alternativ som stadsledningskontoret övervägt kring en stärkt styrning mot klimat- och miljömålen.

Nuvarande skrivningar i nämndernas reglementen om att alla nämnder ska driva ett integrerat och proaktivt hållbarhetsarbete som syftar till att uppnå målen i Agenda 2030 innebär att hållbarhetsfrågorna ska vara en integrerad del i nämndernas utförande av grunduppdraget. Stadsledningskontoret bedömer att formuleringen i nämndernas reglementen kapitel 1 § 6 innebär styrning mot samtliga dimensioner av hållbarhet. Kontoret bedömer att det finns skäl att revidera de helägda bolagens ägardirektiv för att motsvara den styrning som redan gäller för nämnderna och föreslår därför att kommunfullmäktige beslutar om en justering av dessa.

I övrigt är stadsledningskontorets samlade bedömning att Göteborgs Stads policy för den ekologiska dimensionen, stadens miljö- och klimatprogram samt miljöledningssystem tydligt styr nämnder och bolag avseende miljö- och klimatmålen. Kontoret bedömer att det skapar en dubbelstyrning om vissa mål från redan befintliga styrande dokument inkluderas i reglementen och ägardirektiv.

Stadsledningskontoret konstaterar att såväl miljö- och klimatprogrammet som miljöledningssystemet, avfallsplanen, energiplanen och åtgärdsplan för god vattenstatus är relativt nyligen beslutade. Arbetet med att styra och agera utifrån dessa dokument är nu påbörjat och stadsledningskontoret bedömer att effekten av det bör avvaktas innan ytterligare styrning adderas. Arbetet med en klimatinvesteringsplan i enlighet med klimatkontraktet är pågående, vilket också kommer att ge ytterligare styrning på klimatområdet.

Bedömning ur ekologisk, ekonomisk och social dimension

Stadsledningskontoret ser utmaningar och risk för målkonflikter mellan dimensionerna vid revidering av nämndernas reglemente och styrelsernas ägardirektiv enligt uppdraget. Stadsledningskontoret menar att ännu tydligare styrning mot en av dimensionerna inom hållbar utveckling per definition innebär att prioriteringar måste göras. Det skulle därmed få konsekvenser för möjligheten att omhänderta målen inom övriga dimensioner.

Hållbarhetsdimensionen omhändertas i nuvarande kapitel 1 i nämndernas reglementen och styrelsernas ägardirektiv. Vid revidering i enlighet med uppdraget bedömer stadsledningskontoret dessutom att det uppstår överlappande styrning. Däremot ser stadsledningskontoret ett behov av harmonisering av reglementen och ägardirektiv avseende Agenda 2030.

Det förslag som stadsledningskontoret förordar i ärendet bedöms inte medföra några kostnader.

Bilaga

Föreslagen förändring i ägardirektiven samt lista på de helägda bolag som berörs

Ärendet

I kommunfullmäktiges budget 2023 fick kommunstyrelsen i uppdrag att revidera nämndernas reglemente och styrelsernas ägardirektiv för att tydligt styra mot klimat- och miljömålen utan att riskera den sociala och ekonomiska hållbarheten.

Beskrivning av ärendet

Göteborgs Stads styrning inom miljö- och klimatområdet

Nedan redogörs kortfattat för stadens styrning inom miljö- och klimatområdet.

Göteborgs Stads policy för den ekologiska dimensionen

Syftet med policyn är att slå fast Göteborgs Stads gemensamma åtaganden och styrande principer för arbetet med den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling. Policyn revideras genom beslut i februari 2022. Policyn, som är det övergripande reglerande styrande dokumentet inom den ekologiska dimensionen, syftar också till att förtydliga grundsatser som bärs vidare i övriga reglerande och planerande styrande dokument på området.

Miljö- och klimatprogrammet

Kommunfullmäktige beslutade i mars 2021 om Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram 2021-2030. Programmet gäller för stadens samtliga nämnder och styrelser och fokuserar på de största utmaningarna för att nå ett ekologiskt hållbart Göteborg. Det innehåller en målbild samt tre miljömål som handlar om naturen, klimatet och människan. De tre miljömålen omfattar hela Göteborg. Under de tre miljömålen finns tolv delmål som fokuserar på Göteborgs Stads egen verksamhet där staden har större rådighet. Programmet innehåller utöver målen sju tvärgående strategier. Arbetet i strategierna bidrar på olika sätt till att nå samtliga miljömål. För respektive miljömål och delmål finns en tabell med indikatorer, där nuläge och målvärde anges. Indikatorerna med målvärden konkretiserar vad som ska uppnås till angivet årtal.

Miljö- och klimatprogrammet innehåller inte miljömål eller delmål där det redan finns lagstiftning eller annan reglering som motiverar tillräcklig förändring eller för områden som täcks av andra styrande dokument i Göteborgs Stad. Det innebär att miljö- och klimatprogrammet inte ger hela bilden av stadens prioriteringar och insatser på miljöområdet. Göteborgs Stads avfallsplan för 2021-2030 innehåller mål på avfallsområdet, varför sådana inte ingår i miljö- och klimatprogrammet.

Annan styrning

Andra exempel på styrning inom miljö- och klimatområdet är Göteborgs Stads energiplan 2022-2030, Göteborgs Stads åtgärdsplan för god vattenstatus 2023-2027 samt Göteborgs Stads åtgärdsprogram mot buller 2019-2023.

Agenda 2030 i miljö och klimatprogrammet

Miljö- och klimatprogrammet tar sin utgångspunkt i FN:s globala hållbarhetsmål Agenda 2030, Sveriges nationella miljömålssystem, Parisavtalet och de utmaningar som Göteborg som samhälle och Göteborgs Stad som organisation står inför för att klara omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle. I de globala hållbarhetsmålen integreras de tre dimensionerna av hållbarhet: social, ekonomisk och ekologisk. Målen är odelbara och flera av målen är beroende av och direkt kopplade till varandra. Det innebär att en positiv utveckling inom ett mål kan ge positiva effekter för ett annat mål. Hållbarhet inom den

ekologiska dimensionen är en grundläggande förutsättning för att nå hållbarhet inom de ekonomiska och sociala dimensionerna.

Stadens gemensamma miljöledningssystem

Stadens miljöledningssystem ska säkerställa att stadens förvaltningar och bolag planerar, genomför, följer upp och förbättrar sina insatser och arbetsformer för att nå stadens gemensamma mål (i till exempel miljö- och klimatprogrammet) och för att minska verksamhetens egen betydande miljöpåverkan. Miljöledningssystemet ska även underlätta att följa upp miljö- och klimatprogrammet och visa effekten av stadens gemensamma miljöarbete. Miljöledningssystemet styrs genom Göteborgs Stads anvisning för systematisk miljöledning beslutad av kommunfullmäktige.

Nämnders och styrelserns ansvar för miljö- och klimatprogrammet samt miljöledningssystem

Samtliga nämnder och styrelser ska i sin ordinarie verksamhetsplanering, med stöd av sitt miljöledningssystem, identifiera och prioritera de åtgärder som behöver genomföras inom sina respektive ansvarsområden, för att miljömålen och delmålen i till exempel miljö- och klimatprogrammet ska kunna nås. På detta sätt integreras miljöfrågorna i verksamheternas planering.

Uppföljning av miljö- och klimatprogrammet samt miljöledningssystemet

Uppföljningen av miljö och klimatprogrammets strategier ska enligt programmet följas upp en gång per år och rapporteras till kommunstyrelsen. Uppföljning av strategierna har redovisats i samlingsärenden vid två tillfällen. Fokus för den senaste uppföljningen låg på förutsättningarna för strategiarbetet och på vilken typ av frågor strategierna arbetar med. Uppföljningen visade bland annat att strategiarbetet är inriktat på frågan att undanröja hinder mot att genomföra åtgärder som är nödvändiga för att nå miljö- och klimatprogrammets mål. Flera av strategierna driver även på för att lösningar ska implementeras. Enligt miljö- och klimatnämndens rapport ger i nuläget staden inte strategiarbetet tillräckliga förutsättningar för denna uppgift. I rapporten ges rekommendationer inom fem olika områden. De handlar främst om strategiarbetets förutsättningar. Uppföljning av programmets mål och delmål ska ske vartannat år och rapporteras till kommunfullmäktige. Resultat av måluppföljningen är planerad till miljö- och klimatnämndens sammanträde i juni för vidare rapportering till kommunfullmäktige. Resultat av uppföljning av avfallsplanens mål är planerad till kretslopp och vattennämndens sammanträde i juni.

Miljö- och klimatnämnden ansvarar för att genomföra stödande miljörevisioner hos stadens förvaltningar och bolag. Utifrån iakttagelser och analys vid dessa sammanfattar miljö- och klimatnämnden i sin senaste rapportering att flera förvaltningar och bolag gjort framsteg i implementeringen av miljöledningssystemet jämfört med föregående år men att utvecklingen går för långsamt. Flera verksamheter saknar en grundlig kartläggning och bedömning av sin verksamhets miljöpåverkan, vilket riskerar att leda till fel fokus och mindre effekt i miljöarbetet.

Generellt om stadens styrning

Kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut är det överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och styrelser och utgör en prioritering av vad som ska genomföras för budgetperioden. Budgetens roll är att inom de ekonomiska ramarna och

gällande lagstiftning ange kommunfullmäktiges mål och inriktningar samt uppdrag för verksamheten och ekonomin under budgetperioden.

Genom planerande styrande dokument anger politiken vad organisationen ska göra för att nå det framtida tillståndet inom olika områden. Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram är ett exempel på ett sådant dokument.

Reglerande dokument är normativa till sin karaktär och styr organisationens handlande i verksamheten. De reglerande styrande dokumenten handlar om hur redan befintlig verksamhet ska utföras varje gång den utförs. I sammanhanget kan till exempel Göteborgs Stads anvisning för miljöledningssystem nämnas.

Möjliga alternativ

Stadsledningskontoret har övervägt några alternativa möjligheter för att utföra uppdraget.

Komplettera kapitel 1 i reglementen och ägardirektiv

Utifrån det givna uppdraget har stadsledningskontoret övervägt förslag till revideringar av samtliga reglementen och ägardirektiv, med utgångspunkt i de krav som redan är beslutade genom miljö- och klimatprogrammet.

En ändring i reglementen och ägardirektiv skulle kunna formuleras enligt följande:

Nämnder och styrelser ska prioritera de åtgärder som behöver genomföras inom respektive ansvarsområde för att miljö- och klimatmålen ska kunna nås. Genomförandet får däremot inte ske på bekostnad av social och ekonomisk hållbarhet.

Mot ett sådant tillägg i reglementena talar dock de krav på genomförande av åtgärder för att nå miljömålen inom miljö- och klimatprogrammet som är beslutade av kommunfullmäktige och redan gäller. Stadsledningskontoret ser däremot inte att en upprepning av dem i reglementen och ägardirektiv leder till att styrningen inom området blir tydligare. Snarare innebär det att staden upprepar samma krav fast på olika ställen. I ärendet om att minska administration inom flera verksamheter (KF 2023-02-23 § 29) för stadsledningskontoret resonemang kring vikten av att minska dubbelstyrning.

Komplettera kapitel 2 i reglementen och ägardirektiv

Stadsledningskontoret har övervägt ett alternativ som innebär att kapitel 2 i samtliga nämnders reglementen och samtliga styrelser ägardirektiv ges nya skrivningar i linje med kommunfullmäktiges uppdrag. Kapitel 2 reglerar grunduppdraget och har ett innehåll som är specifikt för varje nämnd och styrelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att detta förslag, i likhet med eventuella förändringar i kapitel 1, leder till att en av dimensionerna inom hållbarhet ges företräde framför övriga. Den struktur som staden tillämpar för reglementen och ägardirektiv bygger dessutom på att gemensamma skrivningar som gäller samtliga nämnder och styrelser omhändertas i kapitlen 1 och 3. Därutöver bedömer stadsledningskontoret att en gemensam skrivning i kapitel 2 inte tillför något som inte redan är omhändertaget i den skrivning som finns i nämndernas kapitel 1.

Vill kommunfullmäktige genom reglementen och ägardirektiv peka ut vissa nämnder och styrelser som mer drivande i genomförandet av klimat- och miljömålen kan det göras genom ändringar i respektive nämnders och styrelser kapitel 2. Detta behöver dock vägas mot annan styrning som kommunfullmäktige har beslutat för att undvika överlappande styrning. I miljö- och klimatprogrammets struktur finns utpekade nämnder

och styrelser med samordningsansvar för strategierna och även viktiga aktörer (nämnder och styrelser) för respektive strategi. På motsvarande sätt finns utpekade ansvariga parter i Göteborgs Stad för mål och delmål i avfallsplanen.

Förstärkt skrivningar i bolagens ägardirektiv för att motsvara styrningen av nämnderna

Slutligen har stadsledningskontoret även övervägt ett alternativ som innebär förstärkta skrivningar i bolagens ägardirektiv. 2019-09-12 § 32 fattade kommunfullmäktige beslut om en ny gemensam struktur för ägardirektiven inom bolagskoncernen. Strukturen är uppbyggd på samma sätt som för nämndernas reglementen med en uppdelning i tre kapitel där första och tredje kapitlet är gemensamma och likalydande för samtliga helägda bolag. Av kapitel 1 § 3 framgår att ”Stadens bolag ska bidra till ett långsiktigt hållbart samhälle genom att i sin verksamhet bedriva ett aktivt hållbarhetsarbete. En hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.”

Kommunfullmäktige fattade 2020-10-15 § 11 beslut om justering av gemensamma och likalydande kapitel 1 och 3 i reglementena för kommunstyrelsen och stadens nämnder. I samband med revideringen fattades beslut om en ny lydelse i kapitel 1 § 6: ”Alla nämnder ska driva ett integrerat och proaktivt hållbarhetsarbete som syftar till att uppnå målen i Agenda 2030. En hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Hållbar utveckling består av tre dimensioner som samspelar och stödjer varandra; social hållbarhet, ekologisk hållbarhet och ekonomisk hållbarhet.”

En viktig utgångspunkt i den gemensamma strukturen för reglementen och ägardirektiv är att i de fall förutsättningarna är lika ska de gemensamma skrivningarna inte skilja sig åt oavsett om de avser nämnder eller styrelser. Stadsledningskontoret föreslår därför i detta ärende att ägardirektivens gemensamma kapitel 1 § 3 revideras för de helägda bolagen och ges en likalydande innebörd som nämndernas reglemente:

”Stadens bolag ska bidra till ett långsiktigt hållbart samhälle genom att i sin verksamhet bedriva ett aktivt hållbarhetsarbete. Alla styrelser ska driva ett integrerat och proaktivt hållbarhetsarbete som syftar till att uppnå målen i Agenda 2030. En hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.”

Om kommunfullmäktige beslutar om en revidering av kapitel 1 § 3 ska bolagsstämorna i respektive bolag därefter anta ägardirektiven för att de ska äga giltighet. Av bilagan till detta ärende framgår vilka helägda bolag som har ägardirektiv och därmed berörs.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret bedömer att Göteborgs Stads policy för den ekologiska dimensionen, stadens miljö- och klimatprogram samt miljöledningssystem tydligt styr nämnder och bolag avseende miljö- och klimatmålen i enlighet med stadens styrmodell. Kontoret bedömer att det skapar överlappande styrning att inkludera vissa mål, från redan befintliga styrande dokument, i reglementen och ägardirektiv.

Uppföljning av miljö- och klimatprogrammets mål, delmål och strategier samt även miljöledningssystemet visar och kommer att visa tillståndet för måluppfyllnad och hur staden presterar i det miljö- och klimatstrategiska arbetet samt utifrån det - vilka åtgärder

som behöver utföras eller förstärkas för att uppnå målen och skapa förutsättningar för det miljö- och klimatstrategiska arbetet. Stadsledningskontoret bedömer att tillvaratagande av resultat i uppföljning av befintliga styrande dokument utgör en större potential för att nå framgång i stadens miljö- och klimatarbete än att använda reglementen och ägardirektiv i det syftet. Kontoret bedömer inte att ytterligare skrivningar i reglementen och ägardirektiv avseende att tydligt styra mot klimat- och miljömålen, utan att riskera den sociala och ekonomiska hållbarheten, åtgärda brister som lyfts vid uppföljning av miljö- och klimatprogrammets strategier och miljöledningssystemet. Kontoret bedömer att potentialen i stället ligger i nämnders och styrelser ambitionsnivå avseende miljö- och klimatprogrammet, övriga styrdokument inom miljöområdet och miljöledningssystemet och hur de utifrån sin rådighet lever upp till den befintliga styrningen.

Valet att ta fram ytterligare styrning vare sig det handlar om reglerande eller planerande styrande dokument ska ske under övervägande av om det finns andra sätt att styra på. Det ska också övervägas om det redan finns styrning inom området och vilken styrning som eventuellt saknas. Stadsledningskontorets analys av den samlade styrmiljön på området leder till bedömningen att det finns tydlig styrning mot miljö- och klimatmålen såväl i reglerande som planerande styrande dokument och att detta gäller samtliga nämnder och styrelser.

Stadsledningskontoret konstaterar att såväl miljö- och klimatprogrammet som miljöledningssystemet, avfallsplanen, energiplanen och åtgärdsplan för god vattenstatus är relativt nyligen beslutade. Arbetet med att styra och agera utifrån dessa dokument är nu påbörjat och stadsledningskontoret bedömer att effekten av det bör avvaktas innan ytterligare styrning adderas. Arbetet med en klimatinvesteringsplan i enlighet med klimatkontraktet är pågående, vilket också kommer att ge ytterligare styrning på klimatområdet.

Nuvarande skrivningar i nämndernas reglementen om att alla nämnder ska driva ett integrerat och proaktivt hållbarhetsarbete som syftar till att uppnå målen i Agenda 2030 innebär att hållbarhetsfrågorna ska vara en integrerad del i nämndernas utförande av grunduppdraget. I reglementen och ägardirektiv har staden definierat hållbar utveckling som tre dimensioner som samspelar och stödjer varandra: social hållbarhet, ekologisk hållbarhet och ekonomisk hållbarhet. De 17 målen i Agenda 2030 innefattar alla tre dimensionerna av hållbar utveckling.

Stadsledningskontoret bedömer att formuleringen i reglementenas kapitel 1 § 6 innebär styrning mot samtliga dimensioner av hållbarhet. Stadsledningskontoret bedömer att det finns skäl att revidera de helägda bolagens ägardirektiv för att motsvara den styrning som redan gäller för nämnderna och föreslår därför att kommunfullmäktige beslutar om en justering av dessa.

Däremot menar stadsledningskontoret att ännu tydligare styrning mot en av dimensionerna per definition innebär att prioriteringar måste göras. Det skulle därmed få konsekvenser för möjligheten att omhänderta målen inom övriga dimensioner.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Jämförelse mellan nuvarande formulering och förslag till reviderad formulering § 3 i ägardirektivens gemensamma kapitel 1

<u>Nuvarande formulering kapitel 1 § 3</u>	<u>Förslag reviderad formulering kapitel 1 § 3</u>
Stadens bolag ska bidra till ett långsiktigt hållbart samhälle genom att i sin verksamhet bedriva ett aktivt hållbarhetsarbete. En hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.	Stadens bolag ska bidra till ett långsiktigt hållbart samhälle genom att i sin verksamhet bedriva ett aktivt hållbarhetsarbete. Alla styrelser ska driva ett integrerat och proaktivt hållbarhetsarbete som syftar till att uppnå målen i Agenda 2030. En hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.”

Helägda bolag med ägardirektiv som berörs

Boplats Göteborg AB
Bostads AB Poseidon
Business Region Göteborg AB
Familjebostäder i Göteborg AB
Framtiden Byggutveckling AB
Försäkrings AB Göta Lejon
Förvaltnings AB Framtiden
Förvaltnings AB GöteborgsLokaler
Got Event AB
Gårdstensbostäder AB
Göteborg & Co AB
Göteborg Energi AB
Göteborg Energi Backa AB
Göteborg Energi Din El AB
Göteborg Energi Gasnät AB
Göteborg Energi Gothnet AB
Göteborg Energi Nät AB
Göteborg Stads Leasing AB
Göteborgs Egnahems AB
Göteborgs Hamn AB
Göteborgs Stads Bostadsaktiebolag
Göteborgs Stads Parkerings AB
Göteborgs Stadshus AB
Göteborgs Stadsteater AB
Higab AB
Liseberg AB
Störningsjouren i Göteborg AB
Älvstranden Utveckling AB