



## Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-11-17

Diarienummer 1550/21

Handläggare

Eric Roos

Telefon: 031-368 04 06

E-post: eric.roos@stadshuset.goteborg.se

# Göteborg Stads riktlinje för hantering av ägarstyrda investeringar

## Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Kommunstyrelsens uppdrag 2021-12-15 § 996 till stadsledningskontorets om att arbeta fram förslag till principer för Göteborgs Stads investeringsstyrning, antecknas och förklaras fullgjort.

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Göteborgs Stads riktlinje för hantering av ägarstyrda investeringar, i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, antas.

## Sammanfattning

Kommunstyrelsen beslutade 2021-12-15 § 996 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att arbeta fram förslag till principer för Göteborgs Stads investeringsstyrning.

En del av uppdraget avser framtagande av principer för beredning, beslut och uppföljning av komplexa och betydande investerings- och exploateringsprojekt som ska hanteras på kommunfullmäktigenivå.

Föreslagen riktlinje syftar i första hand att reglera definitioner och hanteringsordning för när investeringsprojekt ska lyftas för beslut eller ställningstagande på kommunfullmäktigenivå och vilka krav och vilket ansvar som läggs på respektive nämnd och styrelse för beredning och uppföljning av dessa satsningar.

Stadsledningskontorets bedömning är att föreslagen riktlinje stödjer möjligheterna för kommunfullmäktige att utöva en mer aktiv styrning och uppsikt över investeringsprojekt och satsningar som har en väsentlig påverkan på stadens verksamhet och som påverkar stadens långsiktiga ekonomiska förutsättningar, risktagande och utveckling. Riktlinjen utgör således en del i att förtydliga principerna för stadens investeringsstyrning, men utgör endast en pusselbit i den samlade investeringsstyrningen.

Genom förslag till riktlinje för hantering av ägarstyrda investeringar och utifrån kommunfullmäktiges tidigare beslut, 2023-09-07 § 5, om *Förslag till Göteborg Stads investeringsstyrning* föreslår stadsledningskontoret att kontorets uppdrag att arbeta fram förslag till principer för Göteborgs Stads investeringsstyrning förklaras fullgjort.

## **Bedömning ur ekonomisk dimension**

Riktlinjen syftar till att ställa krav och förväntningar på att möjliggöra för framför allt kommunfullmäktige att i enskilda investeringsprojekt och satsningar ta ställning till eller besluta om avvägningar mellan hållbarhetsperspektiven och i högre grad än i dag sätta ramar både för eftersträlvade nyttor och leveranser, för ekonomiska åtaganden och genomförandetider inför den fortsatta planeringen och genomförandet.

Förslaget innebär i delar en viss utökad administrativ kostnad då bedömningen är att fler beslutsärenden än vad som hanteras idag kommer att kräva beredning på stadsledningskontoret och Göteborgs Stadshus AB (Stadshus). Bedömningen är dock att detta bör kunna hanteras inom ramen för stadsledningskontorets och Stadshus nuvarande verksamhet. Kraven på beslutsunderlag bedöms vara av sådan karaktär att sådant planerings- och utredningsarbete redan genomförs på nämnds eller styrelsenivå idag för att säkerställa beslutsfattandet och därför inte väsentligt medför kostnadsdrivande merarbete i verksamheterna.

Förslaget baseras på dubbla beslutstillfällen på kommunfullmäktigenivå för ägarstyrda investeringar, som även kan följas av eventuella behov av reviderade beslut under planerings- och genomförandeskedet. De beredningstider som följer av en sådan hantering innebär till del utökade tidplaner för enstaka projektbeslut i förhållande till dagens hantering. Med erfarenheten från Stockholm stad är det stadsledningskontorets bedömning det kan bli en inkörsperiod innan rutinerna kring beslutsprocesser har satt sig och arbetats in i det operativa planeringsarbetet. Det kan initialt uppfattas som en utökad administrativ belastning eller att planerings- och genomförandeplaner dras ut i tid.

## **Bedömning ur ekologisk och social dimension**

En förflyttning av arbetssätten i enlighet med föreslagna riktlinje förutsätter att berörda investerande verksamheter aktivt arbetar i planeringen och i projektifieringen av idéer utifrån hela stadens styrning och på ett transparent sätt belyser de vägval, avvägningar och alternativ som ligger till grund för nämndens och styrelsens förslag.

Stadsledningskontoret kan konstatera att det finns en tydlig förväntan kring att inte minst stadens investeringar och exploateringsinvesteringar ska vara ett verktyg för att nå stadens inriktningar och målsättningar. Stadsledningskontoret bedömer därför att det med en mer enhetlig hantering och ett tydligare kravställande kring beslutsunderlagen finns förutsättningar att synliggöra kopplingen till stadens övriga styrning både utifrån målsättningar, program och planer och de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna. Det gäller inte minst den förväntan som finns avseende att möjliggöra avvägningar och redovisa effekter knutet till de tre hållbarhetsperspektiven.

Samtidigt ställer det också krav på att uppföljningen kan belysa leveranser och nyttorealisering utöver uppföljning av tid och ekonomi, där fokus framför allt ligger idag.

## **Bilagor**

1. Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2021-12-15 § 996
2. Förslag till Göteborg Stads riktlinje för hantering av ägarstyrda investeringar

## Ärendet

Ärendet avser förslag till Göteborgs Stads riktlinje för hantering av ägarstyrda investeringar.

## Beskrivning av ärendet

Stadsledningskontoret återrapporterade 2021-08-24 § 664 uppdraget att fortsatt utreda och föreslå en modell för att förbättra budgetunderlagen i syfte att öka möjligheten att politiskt kunna prioritera och allokera investeringsresurser, mellan och inom nämnder och verksamhetsområden utifrån den ekonomiska, ekologiska och sociala dimensionen.

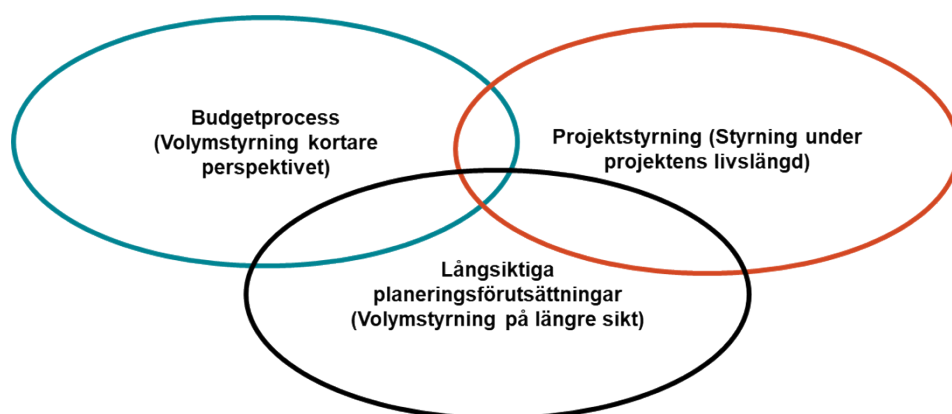
I samband med återrapporteringen lyfte stadsledningskontoret behovet av att förtydliga stadens styrprinciper kring stadens investeringsverksamhet. Dels för att förtydliga förutsättningar för den årliga budgetprocessen och styrningen genom kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut, dels förtydligande av förväntningarna och utgångspunkterna för nämndernas långsiktiga investeringsplanering och investeringsnomineringsarbete. Rapporteringen lyfte även behovet av ett tydligare ramverk för kommunfullmäktiges aktiva styrning av enskilda satsningar och investeringsprojekt. Även organisationsförändringen inom stadens stadsutvecklande verksamheter medför ett tillfälle för att anpassa principer och ansvarsfördelning och eventuellt nya behov.

Kommunstyrelsen beslutade 2021-12-15 §996, med utgångspunkt i stadsledningskontorets återrapportering, att ge stadsledningskontoret i uppdrag att arbeta fram förslag till principer för Göteborgs Stads investeringsstyrning.

## Hantering av uppdraget

Stadsledningskontoret har bedömt att det finns tre perspektiv avseende behovet av att förtydliga och förstärka möjligheten till aktiv styrning av stadens investeringsverksamhet.

Perspektiven avser dels ett förtydligande av styrningen knutet till de årliga budget- och uppföljningsprocessen, dels ett mer etablerat ramverk för kommunfullmäktiges projektstyrning av enskilda satsningar och dels ett arbete för att skapa förutsättningar för den nya stadsbyggnadsnämnden ansvar och uppgift kring en mer samlad strategisk och taktisk planering och ökad samordning kring stadens långsiktiga investeringsplanering.



*Budgetprocess (Volymstyrning kortare perspektiv)* avser de behov av förtydliganden kring framför allt kommunfullmäktiges styrning och spelregler kring investeringsvolym

och effekter av beslutade investeringsvolymerna på kortare sikt (budgethorisont). Det avser framtagande av styrprinciper för kommunfullmäktiges budgetstyrning av investeringar utifrån årliga budgetar eller budget för en planperiod, modell för hantering av kapitalkostnadskonsekvenser och utgångspunkter för hantering av övriga driftskonsekvenser till följd av stadens investeringsambitioner.

Förslag till styrprinciper inom detta område beslutades av kommunfullmäktige 2023-09-07 §5 genom *Förslag till Göteborgs Stads investeringsstyrning*.

*Projektstyrning (Styrning under projektets livslängd)* avser framtagande av principer för beredning, beslut och uppföljning av komplexa och betydande investerings- och exploateringsprojekt framför allt avseende de investeringar som ska och bör hanteras på kommunfullmäktigenivå.

Förslag till principer för denna styrning hanteras inom ramen för detta ärende och utgör en andra delrapportering av kommunstyrelsens uppdrag till stadsledningskontoret att arbeta fram förslag till principer för Göteborgs Stads investeringsstyrning

Riktlinjen syftar framför allt till att skapa förutsättningar för att möjliggöra för kommunfullmäktige att utöva en mer aktiv styrning och uppsikt över investeringsprojekt och satsningar som har en väsentlig påverkan på stadens verksamhet och som påverkar stadens långsiktiga ekonomiska förutsättningar, risktagande och utveckling. Riktlinjen avser att gälla de investeringar och stadsutvecklande nämnderna och de investeringar och bolagsstyrelserna.

*Långsiktiga planeringsförutsättningar (Volymstyrning på längre sikt)* avser behovet av att skapa ramar för stadens långsiktiga ekonomiska förutsättningar som grund för stadsbyggnadsnämndens ansvar att utveckla stadens strategiska och taktiska planering av stadsutveckling. De långsiktiga ekonomiska förutsättningarna är en betydande parameter av flera att förhålla sig till som grund för prioritering och samordning av stadens stadsutvecklingsplanering och därmed en samordning av stadens investeringar i ett tidigare skede än vad som sker idag.

Stadsledningskontorets bedömning är att det redan idag finns en övergripande styrning utifrån stadens inriktningar för god ekonomisk hushållning för att kunna belysa de långsiktiga ekonomiska förutsättningarna och som ett ramverk som stöd för stadsbyggnadsnämndens uppdrag att möjliggöra för prioriteringar i ett tidigt planeringsskede.

I detta sammanhang har även kommunfullmäktige godkänt Stadshus AB:s förslag till modell för systematiskt arbete med kapitalstrukturen som ett led i att möjliggöra för en långsiktig styrning av bolagens ekonomiska förutsättningar. Detta tillsammans med det utrymme som finns att aktivt styra bolagens långsiktiga förutsättningar genom att via ägardirektiven sätta krav för bolagens avkastning finns det redan idag verktyg för att styra även bolagskoncernens långsiktiga planeringsförutsättningar.

Stadsledningskontoret ser därför inga behov av ytterligare principer avseende detta perspektiv utan att det snarare handlar om att skapa och utveckla arbetsformer och samverka mellan stadsledningskontoret och stadsbyggnadsförvaltningen som stöd i deras utpekade uppdrag eller att nyttja och utveckla redan upprättade verktyg och inriktningar för koncernen som helhet.

## Riktlinje för hantering av ägarstyrda investeringar

För att skapa ett förtydligat ramverk avseende kommunfullmäktiges styrning av större, komplexa och betydande investerings- och exploateringsprojekt föreslår stadsledningskontoret att kommunfullmäktige antar en riktlinje som styr vilka principer som ska gälla för beredning, beslut och uppföljning för denna typ av projekt och satsningar.

Riktlinjen syftar i första hand att reglera definitioner och hanteringsordning för när investeringsprojekt ska lyftas för beslut eller ställningstagande på kommunfullmäktigenivå och vilka krav och vilket ansvar som läggs på respektive nämnd och styrelse för beredning och uppföljning av dessa satsningar. Riktlinjen omfattar även i någon del minimikrav på politisk beredning av investeringar på främst nämndnivå för att skapa en ökad likformighet i den nya organisationen för stadsutveckling och mellan de investerade nämnderna.

Avsikten med riktlinjen är även att skapa en ökad likformighet, kvalitetssäkra beslutsunderlag och skapa tydligare gemensamma arbetsformer än vad som sker i dagsläget. Det inte minst för att i större utsträckning kunna jämföra olika projekt och satsningar, men även för att bättre kunna följa enskilda projekt över tid.

Det grundläggande syftet är att skapa ett ramverk för att möjliggöra ökade förutsättningar för kommunfullmäktige som ägare och ytterst ansvarig för stadens ekonomi och verksamhet att kunna göra aktiva ställningstaganden knutet till investeringar som av olika anledningar bedöms kräva beslut eller ställningstagande på yttersta politiska nivå.

Nedan redovisas bedömningar och kommentarer till de förslag och ställningstaganden som ligger till grund för stadsledningskontorets förslag.

### *Grundläggande utgångspunkter och avgränsningar*

Stadsledningskontorets utgångspunkt är att riktlinjen ska omfatta både investerade och stadsutvecklande nämnder och respektive investerade bolagsstyrelse (styrelser).

Enligt kommunallagens 5 kap 1§ ska kommunfullmäktige besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Det gäller även kommunala bolag där kommunfullmäktige enligt kommunallagens 10 kap 3§ ska få ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Kommunallagen skiljer därmed på att kommunfullmäktige fattar *beslut* i frågor som rör förvaltningsorganisationen och att de ska få *ta ställning* till beslut som avser verksamheten inom bolagskoncernen. Denna skillnad baseras bland annat på att styrelserna har ett mer självständigt uppdrag och ansvar för sina beslut som egen juridisk person enligt aktiebolagslagen. Begreppsskillnad och därmed den inbyggda skillnaden i styrningen från kommunfullmäktige ligger genomgående till grund för resonemangen i detta tjänsteutlåtande och i förslag till riktlinje, även om endast det ena eller andra begreppet används i vissa beskrivningar eller formuleringar.

Så väl nämnd som styrelse ansvarar för att aktivt bedöma om en fråga och beslut är av principiell beskaffenhet eller av större vikt och där kommunfullmäktige ska beredas möjlighet att ta ställning till eller fatta beslut. Vad avser investeringar kan bland annat principiell beskaffenhet eller av större vikt avse projekt medför stort risktagande, väsentlig påverkan på verksamhetens långsiktiga lönsamhet eller medför ett stort ekonomiskt eller verksamhetsmässigt åtagande. Det kan även avse åtgärder som innebär

väsentlig expansion av verksamheten eller att det innebär ny tillkommande verksamhet och nya affärsområden eller att flera parter inom staden blir inblandade eller bär väsentliga effekter av investeringarna.

För att likforma nomenklaturen föreslår stadsledningskontoret att två begrepp införs för att förtydliga vilka projekt som ska hanteras på kommunfullmäktigenivå i förhållande till de investeringar som hanteras på verksamhetsnivå.

**Ägarstyrda investeringar** – projekt och satsningar som förutsätter ställningstagande eller beslut av kommunfullmäktige.

**Verksamhetsstyrda investeringar** – övriga projekt och satsningar som hanteras fullt ut på nämnds- och styrelsenivå utifrån interna styrprinciper och delegationsordningar.

Investeringar som ska hanteras som ägarstyrda investeringar föreslås definieras som;

Organisation	Definition
Nämnder	Investeringar som bedöms vara av principiell beskaffenhet eller investeringar med en monetär omslutning som överstiger 5 200 pbb (ca 270 mnkr år 2023)
Styrelser	Investeringar som bedöms vara av principiell beskaffenhet eller av annan större vikt

Stadsledningskontoret kan konstatera att föreslagen monetär nivå för nämnderna ligger i linje med den nivå som kommunfullmäktige har antagit för investeringsbeslut avseende kommunala verksamhetslokaler (se kommunfullmäktige 2023-01-26 §22, *Göteborg stads riktlinje för beslutsnivåer vid och inhyrning av samt inriktning för att äga eller hyra – kommunala verksamhetslokaler*).

Det går att överväga om nämnder och styrelser ska ha en likalydande definition av vad som avser ägarstyrda investeringar och därmed ska bli föremål för ställningstagande i kommunfullmäktige. Stadsledningskontorets bedömning är dock att det finns en grundläggande skillnad i styrningen mellan kommunfullmäktige som ägare i förhållande till de kommunala bolagens styrelser jämfört med styrningen av nämnderna.

Som redovisas ovan utgår styrningen tydligare från ägardirektiv och bolagsordning och styrelserna har ett mer självständigt uppdrag och ansvar för sina beslut som egen juridisk person. Stadsledningskontoret ser därför en viss risk med att på ett så tydligt sätt definiera en monetär gräns för styrelserna. Ett allt för stort fokus på en gränsvå riskerar att begränsa synen till vad som är frågor av principiell beskaffenhet till endast en monetär beloppsgräns och att den aktiva bedömningen av vad som är av principiell beskaffenhet ur ägarens perspektiv förminskas i allt för hög grad.

Även den grundläggande ingången i att placera verksamhet i bolagsform med i delar andra styrförutsättningar än den för den kommunala nämndstrukturen innebär att det finns fog för vissa skillnader i hanteringen av ägarstyrda investeringar. Det gäller bland annat att utgångspunkten för den långsiktiga ekonomiska styrningen för bolagen primärt utgår från kraven kring långsiktigt hållbar soliditetsnivå och krav på att leverera en styrande nivå på avkastning över tid. Den ekonomiska styrningen syftar därmed, utöver själva ändamålet med bolagets verksamhet, till att skapa ett stabilt och välmående bolag där investeringar i anläggningar och funktioner blir en del av verktygslådan för att möjliggöra

både ändamålet och den ekonomiska inriktningen för bolaget och utgör i många fall den grundläggande basverksamheten. Därmed kan det finnas fog för att snarare fokusera uppföljningen och styrningen mot bolagen på hur de långsiktigt klarar av att leverera avkastningskraven och eftersträvade soliditetsnivåer. Detta fokus snarare än att styra i de enskilda investeringsprojekten eller satsningarna på motsvarande sätt som för nämnderna som inte har motsvarande långsiktiga finansiella styrning att kunna förhålla sig till.

Detta ligger även i linje med kommunfullmäktiges beslut 2023-07-27 § 23, om att godkänna Stadshus förslag till modell för systematiskt arbete med kapitalstrukturen, där ett syfte är att stärka fokuset kring styrningen för bolagen på deras långsiktiga kapitalstruktur. Utgångspunkten är att bolagen utifrån sitt uppdrag fortsatt ska ha finansiella förutsättningar att självständigt bedriva sin verksamhet samtidigt som det syftar till att stärka kommunfullmäktiges insyn i, och förståelse kring respektive bolags kapitalstruktur och därmed möjliggöra en mer aktiv ägarstyrning. Bolagen får därigenom också ytterligare incitament att värdera och prioritera sina investeringar, vårda sina resultat samtidigt som det ger en utgångspunkt för att söka ägarens stöd och möjlighet att ta ställning till investeringar och verksamhetsförändringar.

Stadsledningskontoret kan, i likhet med tidigare beskrivningar av frågan kring hantering av betydande projekt och satsningar, konstatera att det ser olika ut över kommunens kring beslutsnivåer för när projekt och satsningar ska hanteras på den yttersta politiska nivån. Stadsledningskontoret har över tid framför allt jämfört hur Stockholm och Malmö hanterar frågan och kan konstatera att dessa kommuner har lite olika nivåer beroende på i vilken fas ett projekt befinner sig och på vilken politisk nivå ett beslut ska ske. I Stockholm ska projekt i tidiga skeden och som överstiger 300 mnkr i bedömda investeringsutgifter beslutas på kommunfullmäktigenivå, medan alla projekt över 50 mnkr i ett närmre genomförandeskede ska till kommunfullmäktige för ställningstagande. I Malmö sker framför allt objektsbeslut vid ett genomförandeskede där projekt över 50 mnkr ska beslutas av kommunfullmäktige och projekt över 15 mnkr ska beslutas på kommunstyrelsenivå.

Stadsledningskontorets bedömning är dock att styrningen i övrigt ser lite annorlunda ut i dessa kommuner och att det ur ett administrativt perspektiv och utifrån ett behov av att fortsatt stärka framdriften i stora delar av den grundläggande investeringsverksamheten är rimligt att Göteborg Stad utgår från föreslagna nivåer och att dessa gäller för så väl beslut i tidiga skeden som i det närmre genomförandeskedet. Bedömningen är även att det ur ett styrperspektiv fortsatt är av vikt att lägga ett tungt ansvar på nämnder och styrelser för prioritering, avvägningar i förhållande stadens styrning, mål och inriktningar och inte minst ekonomiska ansvar för sin grundläggande investeringsverksamhet och långsiktiga basverksamhet.

Städerna är lite olika organiserade i vad som hanteras i bolagsform eller inte, men stadsledningskontoret kan konstatera att exempelvis Stockholm i dagsläget har en liknande styrning mot sina nämnder som sina bolagsstyrelser. Samtidigt ska det ses i ljuset av att det samtidigt finns en annan historisk styrfilosofi mot bolagskoncernen och att deras stadshusfunktion och stadsledningskontor har en annan styrfunktion än hur rollerna ser ut i Göteborgs stad idag.

### *Investeringsbeslut*

Stadsledningskontorets bedömning är att det framför allt finns ett behov av att skapa utrymme för politisk beredning av ägarstyrda investeringar i ett tidigare skede för ett exploateringsprojekt eller investeringsprojekt än vad som sker idag. Flera satsningar både nämnder och i styrelser kommer till kommunfullmäktige för beslut eller ställningstagande i ett så sent skede att det är svårt att göra vägval eller gått så långt att ett genomförande mer eller mindre bara kan godkännas.

För att stärka möjligheterna för aktiva vägval och ställningstaganden föreslår stadsledningskontoret att de ägarstyrda investeringarna ska beslutas på kommunfullmäktigenivå i två skeden. Dels i ett tidigt skede för att ge en möjlighet till inriktning för det fortsatta planeringsarbetet, dels ett beslut i ett skede inför att ett tydligare genomförande.

För att likforma terminologin föreslås införandet av begreppen och formerna Inriktningsbeslut och Genomförandebeslut.

I generella termer syftar *inriktningsbeslutet* framför allt till att besvara frågor kring *varför* en investering ska prioriteras i förhållande till andra åtgärder, vilka nyttor det ska leverera, vilka alternativ som finns till åtgärden och för att i ett tidigt skede utifrån bästa förmåga ge ett underlag för att kunna fatta beslut om en inriktning för innehåll/nytta, genomförandetid och bedömning av de ekonomiska ramarna för åtgärden.

I detta skede kan det finnas betydande osäkerheter varför det till exempel kan finnas anledning att beskriva även de ekonomiska eller tidsmässiga bedömningarna i span eller med tydliga osäkerhetspåslag.

Inriktningsbesluten gör det också möjligt att ta ställning till formerna för det fortsatta beslutsfattandet för investeringen eller besluta om uppdrag för att komplettera inriktningsbeslutet under den fortsatta planeringen.

Ett *genomförandebeslut* besvarar i högre utsträckning mer detaljerat på frågan *hur* en investering ska genomföras med ett betydligt mer detaljerat förslag kring projektets innehåll och leveranser, genomförandetider och en mer detaljerad kalkyl avseende projektets ekonomiska ramar och effekter.

Så väl inriktningsbeslut som genomförandebeslut ska därmed i möjligaste mån möjliggöra för val av alternativ, eventuella avvägningar inom tidigare beslutade vägval eller val av ambitionsnivå, men även skapa förutsättningar för att kunna ta ställning till att avsluta fortsatt planering eller avbryta en investering innan ett genomförande startar.

Framför allt inriktningsbesluten behöver kunna vara av lite mer varierande utformning beroende på investeringarnas karaktär och typ av projekt. Det kan krävas olika typer av ställningstaganden för ett enskilt objekt som en infrastrukturanläggning än för investering i ett nytt energisystem eller för ett kluster av exploateringsprojekt. Stadsledningskontorets bedömning är dock att utredningar och övergripande planering ska vara så långt gångna att det har skett en viss konkretisering och projektifiering att det ger underlag för att ett aktivt ställningstagande som möjliggör för styrande ramar och förväntningar för den fortsatta planeringen.

Det innebär att det fortsatt finns behov av prioriteringar på en strategisk och taktisk nivå som kan behöva beslut på kommunfullmäktigenivå. Det gäller inte minst utifrån det nya



uppdrag stadsbyggnadsnämnden har avseende att ta fram förslag till en samordnad styrning för den strategiska stadsplaneringen och underlag för prioriteringen för hur staden ska utvecklas över tid, för beslut i kommunfullmäktige. Detta är en annan typ av inriktnings- eller prioriteringsbeslut där formerna för dessa processer fortsatt behöver utvecklas och mejslas fram genom stadsbyggnadsnämndens utvecklingsarbete.

Utgångspunkten är att ägarstyrda investeringar regelmässigt ska beslutas eller tas ställning till på kommunfullmäktigenivå i de två föreslagna faserna, men det ska vara möjligt att i samband med inriktningsbeslut aktivt besluta om en annan ordning. Det kan exempelvis avse att en bolagsstyrelse ges rätten att besluta om ett genomförande utan krav på ett ställningstagande i kommunfullmäktige i det fall ett genomförande kan ske inom de ramar som låg till grund för inriktningsbeslutet.

#### Utökad krav för nämnderna

Stadsledningskontoret ser behov av att skapa en mer likformig hantering av projektbeslut inom stadens investerande nämnder och ett behov av att skapa förutsättningar för att säkerställa en lokal politisk hantering på nämndnivå. Därför föreslår stadsledningskontoret att det införs ett krav på att verksamhetsstyrda investeringar som överstiger 1000 pbb (ca 52 mnkr år 2023) ska beslutas av nämnd i motsvarande skeden som för de ägarstyrda investeringarna.

Kraven avser att vara en miniminivå där nämnden fortsatt har ansvar för att besluta om den interna projektstyrningen och sin interna delegationsordning.

#### Utökad krav för bolagsstyrelserna

Även om stadsledningskontoret inte föreslår någon monetär gräns för bolagsstyrelserna för vad som ska hanteras som ägarstyrda investeringar, oberoende av bedömning av principiell beskaffenhet, ser kontoret att det finns behov av en ökad transparens och uppföljning även av bolagens investeringar.

I riktlinjen föreslår stadsledningskontoret därför att det ska ske en särskild rapportering till kommunfullmäktige av verksamhetsstyrda investeringar vid investeringsbeslut i styrelser som överstiger 5 200 pbb, men där styrelsen bedömt att investeringen inte är av principiell beskaffenhet eller av annan större vikt.

Rapportering av sådana investeringar ska ske enligt av Stadshus och stadsledningskontoret framtagna anvisningar och kan komma att behövas variera beroende på respektive bolags art och investeringsverksamhet. Av vidare rapporteringen ska styrelsens bedömning framgå varför investeringsbesluten inte är av principiell beskaffenhet eller av annan större vikt.

Rapporteringen bedöms framför allt omfatta projekt där styrelsen har fattat beslut om genomförande och syftar därför inte främst till att det ska möjliggöra för kommunfullmäktige att begära fortsatt beredning för ställningstagande i kommunfullmäktige. Det avser snarare att öka transparensen och stärka kommunstyrelsens möjlighet i sitt uppföljnings och uppsiktsansvar. För att stärka transparensen ytterligare kan det därför bli aktuellt att styrelserna redan i sina långsiktiga investeringsplaner redogör för sådana betydande projekt som inte är tänkta att beredas på kommunfullmäktigenivå, där det finns en tidig aktiv planering, men där något genomförandebeslut ännu inte fattats på styrelsenivå.

### *Beslutsunderlag för inriktnings- och genomförandebeslut*

För att ytterligare skapa en jämförbarhet och likformighet föreslår stadsledningskontoret att beslutsunderlagen ska innehålla ett antal standardiserade rubriker/analysområden som nämnd och styrelse ansvarar för att så utförligt som möjligt redovisa i tjänsteutlåtande eller separat rapport. Detaljeringsgrad, relevans och osäkerhetsnivå får värderas och hanteras utifrån vilken beslutsfas som avses och på en nivå som är rimlig för att kunna fatta och ta ansvar för ett aktivt beslut eller ställningstagande.

I huvudsak avser rubrikerna att ge ett underlag som möjliggör en avvägning mellan innehåll, tid och ekonomi där kopplingen till stadens övriga styrning blir tydlig både i förhållande till stadens målsättningar, program och planer och de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna. Det gäller inte minst den förväntan som finns avseende att möjliggöra avvägningar och effekter knutet till de tre hållbarhetsperspektiven.

Genom Göteborgs Stads budget 2023 har kommunfullmäktige utpekat ett särskilt uppdrag avseende bedömningar av påverkan och nyttobedömning avseende infrastrukturinvesteringar.

*”Stadsmiljönämnden får i uppdrag att i samverkan med exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden belysa nya infrastrukturprojekt utifrån ett nyttokostnadsperspektiv inklusive klimatpåverkan och social hänsyn. Klimatberäkning ska genomföras på alla infrastrukturella investeringar med planerad byggstart år 2024 och framåt med undantag för redan påbörjade detaljplaner och projekt där det redan finns en beslutad genomförandestudie. Projekt med uppenbart låg klimatpåverkan behöver inte beräknas.”*

Stadsledningskontorets utgångspunkt är att denna typ av bedömningar och analyser kan och bör hanteras inom ramen för beslutsunderlagen för inriktnings- och genomförandebeslut.

Även budgetuppdraget för 2023 att, *”Alla nämnder och styrelser får i uppdrag att aktivt arbeta med hållbarhetsperspektiven i budget- och uppföljningsprocesser. Detta gäller även jämställdhetsperspektivet och framför allt i investeringsbudgetar.”*, bör kunna omhändertas inom ramen för de bedömningar och avvägningar som ska framgå av nämnds eller styrelses beslutsunderlag.

Stadsledningskontoret kan konstatera att det har funnits en otydlighet i den ekonomiska redovisningen avseende projektramar eller projektbudgeten i de senaste årens olika projektbeslut på kommunfullmäktigenivå. En otydlighet som till del kan knytas till i vilken prisnivå som projekt har beslutats i. Det innebär osäkerhet och direkta felaktiga jämförelser när redovisning eller kommunikation rörande budget, utfall och prognoser sker med olika utgångspunkter.

För att skapa en mer enhetlig hantering och en mer enhetlig kommunikation och redovisning föreslår stadsledningskontoret att beslut och ställningstaganden kring ekonomiska ramarna och projektbudgetar ska beslutas i fast prisnivå, om det inte finns särskilda skäl för att basera beslutsunderlagen på en annan hantering.

Stadsledningskontoret bedömer att en fast prisnivå i inriktningsbeslut är rimligt utifrån att detta skede i planeringen innehåller stora osäkerheter avseende genomförandetider eller antaganden om pris- och indexutveckling för olika delar av projektvolymerna.

Det går att resonera om beslut och ställningstaganden knutet till ett genomförandebeslut kan ske i löpande prisnivåer. Detta för att tydligare spegla de prognostiserade faktiska in- och utbetalningarna under projekttiden och för att det i delar finns en pedagogisk utmaning i att förhålla sig till en fast prisnivå när exempelvis inflation och konjunktur driver kostnadsutvecklingen under projektets genomförandetid.

Stadsledningskontoret bedömer dock att merparten av de projekt som blir föremål för beslut och ställningstagande i kommunfullmäktige fortsatt kommer vara av sådan art att de avser långa genomförandetider med betydande osäkerheter kring antaganden om pris- och indexutveckling. Även erfarenheten från de senaste årens stora variationer i inflations- och konjunkturutveckling synliggör svårigheterna med att prognostisera framtida värden på in- och utbetalningar.

Däremot behöver fortsatt beslutsunderlagen kunna redogöra för vilka risker som finns knutna till pris- och indexutveckling under planerings- och framför allt genomförandetiderna. Detta bland annat för att synliggöra indexeffekter kopplat till exempelvis finansieringsavtal eller en etappvis utbyggnad, eller för att synliggöra risker och osäkerheter kring förväntad lönsamhet eller avkastning utifrån bedömningar av framtida pris- och kostnadsutveckling.

Här behöver staden även utveckla uppföljningen så att den kan fånga effekterna av kraftiga pris- och indexförändringar som även synliggör vilka åtgärder som genomförs för att omhänderta dessa effekter i nämndernas eller styrelsernas långsiktiga prioriteringar och i förhållande till deras investeringsutrymme.

Det är även av vikt att beslutsunderlagen på ett tydligt sätt möjliggör för att jämföra och förhålla sig till tidigare fattade investeringsbeslut, vad det gäller den ekonomiska redovisningen, till exempel vid förslag som innebär att basår för prisnivån förändras.

Stadsledningskontorets förslag till riktlinje innehåller inga gemensamma strukturer avseende exempelvis presentationer av kalkyler, rapportmallar eller modell för att bedöma projektens prioritet eller leveranser i förhållande till hållbarhetsperspektiven. Stadsledningskontoret ser att det kan finnas behov av att i delar skapa en enhetlighet i hur bedömningar presenteras, men att detta kan ske i samverkan med berörda parter på förvaltnings- eller bolagsnivå för att skapa en utökad jämförbarhet och enhetlighet.

För att säkerställa en god beredningsprocess ska stadsledningskontoret eller Stadshus informeras i god tid inför att nämnden eller styrelsen ska behandla investeringar bedöms vara av sådan karaktär att de ska hanteras som ägarstyrda investeringar. Syftet är att i första hand möjliggöra för en god planering för ärendeprocessen och resursplanering för beredningen i kommunstyrelsen och Stadshus styrelse, men stödjer även stadsledningskontorets uppsikt över planeringsläget i större projekt och planer. En tidig kontakt i ärendeberedningen möjliggör även för stadsledningskontoret och Stadshus att eventuellt stödja förvaltningar och bolag avseende ärendets beredning redan på nämnds eller styrelsenivå. Dock är det fortsatt nämndens eller styrelsens ansvar att säkerställa sådan kvalitet på beslutsunderlagen att det möjliggör för kommunfullmäktige att ta ett aktivt och övervägt ställningstagande.

### *Uppföljning och avvikelshantering*

Nämnd eller bolagsstyrelse har i grunden ett ansvar att tillse att den är så informerad att den kan ta sitt ansvar för verksamheten och ska erhålla uppföljningsinformation om den egna verksamheten. Utöver vad som anges i anvisningar i övrigt från kommunstyrelsen, har nämnder och bolagsstyrelser alltid ett ansvar att på eget initiativ informera kommunstyrelsen/kommunfullmäktige om förändrade förutsättningar eller händelser som kan vara av betydelse för den kommunövergripande uppföljningen och styrningen av verksamheten.

Dessa utgångspunkter är grundläggande även för de ägarstyrda investeringarna. Därutöver är det stadsledningskontorets bedömning att investeringar som beslutas på kommunfullmäktigenivå ska följas upp på motsvarande nivå.

Den löpande uppföljningen och uppsikten av de ägarstyrda investeringarna föreslås därför ske i utifrån tre utgångspunkter.

Först och främst föreslås uppföljning ske genom den ordinarie uppföljningen, likt dagens projektuppföljning, i samband med delårsrapportering och helårsuppföljningen, för statusuppföljning avseende tidplan, ekonomi och innehåll.

Därutöver ska nämnder och styrelser följa de krav och förväntningar som följer av ”Göteborgs Stads regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning” där väsentlig avvikelserapportering ska ske via den löpande uppföljningen eller genom enskilda ärenden.

För att stärka kommunstyrelsens uppsikt, genom stadsledningskontoret/Stadshus, föreslås även att stadsledningskontoret formar en struktur för ”särskild uppsikt” av utvalda projekt och satsningar. Utgångspunkten är att stadsledningskontoret/Stadshus för utvalda projekt sätter formerna för en fördjupad och löpande dialog med projektansvarig förvaltning/bolag under projektets gång. Formerna för denna särskilda uppsikt kan se olika ut för olika typer av projekt beroende på stadsledningskontorets eller Stadshus involvering i projekten i övrigt. Det ska finnas en plan och kommunicerad struktur för dialogen mellan parterna och det är av vikt att det sker en aktiv avvägning kring vilka projekt som en sådan uppsikt ska omfatta, utifrån inriktningen att minska den administrativa belastningen.

Vid väsentliga avvikelser i förhållande till tidigare fattade beslut avseende tid, ekonomi eller innehåll och leveranser är det stadsledningskontorets bedömning att kommunfullmäktige ska beredas möjligheten att ta ett förnyat ställningstagande till beslutade projekt.

Kommunfullmäktige föreslås därför beredas möjligheten till reviderade inriktnings- och genomförandebeslut vid bedömning av väsentliga avvikelser av strategisk vikt som medför väsentlig påverkan på de ekonomiska förutsättningarna, nytto- och måluppfyllelse eller medför betydande påverkan eller beroenden till andra projekt och satsningar. Likt det grundläggande ansvaret för nämnder och styrelser att bedöma om en fråga är av principiell beskaffenhet råder motsvarande ansvar när det gäller vad som bedöms vara väsentliga avvikelser, vilket i grunden följer befintliga regelverk.

Det är dock svårt att sätta specifika gränser för vad som är väsentliga avvikelser främst vad avser tid och innehåll, då projekten är av så skiftande karaktär och med så olika planerings- och genomförandetider.

Vad avser väsentliga avvikelser knutet till det ekonomiska perspektivet bedömer stadsledningskontoret dock att det finns ett behov av att komplettera det grundläggande ansvaret för att bedöma vad som är väsentliga avvikelser med en monetär gräns för när kommunfullmäktige ska beredas möjlighet till reviderade ställningstaganden.

I likhet med Stockholm stads upparbetade rutiner för sin styrning föreslår stadsledningskontoret att en sådan gräns definieras när avvikelse mot kommunfullmäktiges tidigare investeringsbeslut beräknas överstiga 15 procent av investeringens nettoutgift. Stadsledningskontorets förslag omfattar dock en lägsta nivå på avvikelse motsvarande 50 mnkr. Med hänvisning till förda resonemang ovan kring skillnader i styrning mellan nämnder och styrelser föreslås denna monetära gräns endast gälla för nämnderna.

En styrning mot nettoutgiften innebär en viss flexibilitet att hantera avvikelser i de totala utgifterna om det går att hitta ytterligare finansiering inom projektet, vilket framför allt kanske avser stadens exploateringsinvesteringsprojekt.

I de dialoger som förts med berörda förvaltningar om en monetär gräns för avvikelshanteringen, framhålls svårigheten att ha en och samma gräns för så olika projekt som staden bedriver, samt att de ekonomiska avvikelserna behöver hanteras tillsammans med och vägas mot de övriga perspektiven i den förväntade leveransen. Framför allt berörda förvaltningar förespråkar att det inte införs någon uttalad monetär gräns, utan att ansvaret för att bedöma vad som utgör väsentliga avvikelser även ur det ekonomiska perspektivet ska bedömas av nämnden. Även risken för att fokus bara kommer att sättas till ekonomisk avvikelse som grund för när verksamheten lyfter ett reviderat beslut uttrycks som en farhåga.

Stadsledningskontoret delar i grunden förvaltningarnas ingång att det ska vila ett tungt ansvar på den organisation som ansvarar för projektet att bedöma behovet av att ägaren ska beredas möjlighet att fatta ett förnyat beslut eller besluta om väsentliga prioriteringar som följer av de bedömda avvikelserna. Samtidigt kan stadsledningskontoret konstatera att det under de senaste åren har funnits en osäkerhet kring när kommunfullmäktige borde ha getts möjlighet att fatta reviderade beslut och att det framför allt ha skett i allt för sena skeden utan tydliga möjligheter till vägval under resans gång. Därför ser stadsledningskontoret fortsatt att det initialt kan vara ett stöd för verksamheterna att riktlinjen uttrycker en monetär gräns där man i ett senare skede kan överväga om nivån ska justeras eller om det ska överlätas helt till nämnder att bedöma. Ytterst är det alltid bara kommunfullmäktige som kan avgöra om en avvikelse är väsentlig och om de ser behov av att revidera tidigare fattade beslut.

Det är av vikt att reviderade inriktnings- eller genomförandebeslut medför möjlighet att göra aktiva reviderade ställningstaganden. I första hand bör det avse aktiva ställningstaganden till vägval och anpassningar inom de enskilda projekten, men det kan även innebära behov av att exempelvis prioritera bort eller förskjuta andra projekt inom verksamheten för att kunna omhänderta ökade utgifter eller andra effekter. Stadsledningskontorets bedömning är därför att det framför allt är under projektens

planeringsfas, efter fattade inriktningsbeslut, som det är av vikt att möjliggöra för reviderade beslut om planeringsförutsättningarna förändras väsentligt och då det fortsatt finns ett större utrymme för att göra aktiva vägval eller helt enkelt avsluta projekten.

Under genomförandefasen är dessa möjligheter mer begränsade och har byggnationen väl startat går det i vissa skeden inte längre att göra ytterligare vägval eller avbryta projekten. Här handlar det därför om att avvikelser och vidtagna åtgärder får återrapporteras inom ramen för den löpande uppföljningen eller i enlighet med befintliga regelverk och rutiner.

I de fall verksamheterna rapporterar avvikelser som inte anses vara av väsentlig karaktär ska nämnd eller styrelse redogöra för vilka åtgärder som genomförs för att aktivt styra mot tidigare fattade beslut eller redogöra för vilka åtgärder och prioriteringar som genomförts i andra delar av verksamheten för att omhänderta de bedömda avvikelserna.

## **Stadsledningskontorets bedömning**

Stadsledningskontorets bedömningar och avvägningar som ligger till grund för förslaget i stort framgår av ärendebeskrivningen ovan.

Sammantaget bedömer stadsledningskontoret att det finns ett behov av att förtydliga och sätta ett ramverk för framför allt kommunfullmäktiges hantering av investeringar som ska beslutas eller möjliggöra ställningstagande på ägar- och yttersta politiska nivå, för satsningar som har väsentligt påverkar på stadens verksamheter, risktagande och långsiktiga ekonomiska förutsättningar.

Stadsledningskontoret har övervägt om det hade varit lämpligt att likt exempelvis Stockholm att utforma separata tillämpningsanvisningar för nämnderna och styrelserna eller att gå fram med en riktlinje för nämnderna, för att i ett senare skede införliva bolagsstyrelsernas investeringar. Stadsledningskontoret har landat i bedömningen att det finns en styrka i att redan i detta skede ta få riktlinjen att omfatta hela koncernen för att få ett mer uttalat ramverk på plats för nämnder och bolag att börja förhålla sig till.

Med det sagt kvarstår fortsatt en skillnad i hur styrning sker mot styrelserna i förhållande till nämnderna, där bolagsformen ger styrelserna en annan självständighet och ansvar i förhållande till nämnderna. Denna riktlinje har inte för avsikt att förändra detta styrförhållande utan avser i första hand att skapa en mer enhetlig nomenklatur inom organisationen och förtydligande kring i vilka skeden kommunfullmäktige förväntas ges möjlighet att ta ställning kring investeringar av större vikt.

Stadsledningskontoret vill betona att det finns ett behov av att bolagsstyrelserna på ett mer aktivt sätt bedömer om beslut i styrelserna är av principiell beskaffenhet eller av annan större vikt utifrån ägarens perspektiv och att det idag brister i hur dessa bedömningar görs och redovisas. Stadsledningskontoret anser att det är ett viktigt ansvar för styrelserna att göra dessa värderingar och är en betydande hörnsten i relationen och styrningen mellan ägaren och bolagsstyrelserna.

Föreslagen riktlinje syftar därför till att stärka kravet och baseras på att det sker en utveckling av nämndernas värdering och bedömning av vad som kan vara av vikt för ägaren att beredas möjlighet att ta ställning till. Hantering i riktlinjen går i linje med och följer redan ställda krav genom *Göteborg Stadshus AB:s anvisning för ärendeberedning inom koncernen*. Även här påtalas att ett bolags specifika ägardirektiv utgör utgångspunkt för styrelsernas bedömning av huruvida ett beslut är att betrakta som principiellt eller av

större vikt. Anvisningen påtalar att ett ärende ska alltid, lämpligen under egen rubrik i beslutsunderlaget, innehålla en bedömning av ärendets principiella beskaffenhet med motiv till bedömningen, där dokumentation är viktig i syfte att möjliggöra en uppföljning av vilka bedömningar bolagsstyrelser gör. Stadsledningskontoret kan konstatera att det krävs en ökad följsamhet till anvisningen i de underlag som styrelserna föreslår fatta beslut utifrån vad avser dessa bedömningar och motiveringar.

I övrigt bedömer stadsledningskontoret att föreslagen riktlinjen kommer att behöva följas upp och revideras kontinuerligt för att anpassas till utvecklingen i kommunen och följas upp för att utvärdera om eftersträvd styrning uppnås.

Även pågående organisationsförändring inom de stadsutvecklande verksamheterna kan föranleda behov av att se över riktlinjen i takt med att nya eller förändrade arbetssätt och processer kommer på plats.

Riktlinjen ska skapa förutsättningar för en ökad möjlighet att ta ställning till investeringar i ett tidigare skede än vad som sker idag och på så sätt redan i ett tidigt skede för att bättre kunna sätta åtgärden i relation till andra satsningar och tidigt göra avvägningar avseende ambitionsnivå och omfattning. Arbetssättet möter däremot inte upp den efterfrågan som finns kring att kunna ställa olika övergripande planer, behov och idéer mot varandra, detta behöver hanteras på en mer övergripande nivå. Det är därför fortsatt stadsledningskontorets bedömning att nya stadsbyggnadsnämndens uppdrag att skapa förutsättningar för en strategisk och taktisk stadsutvecklingsplanering som möjliggör för en aktiv prioritering av utbyggnadstakt och fokus kring stadens investeringar eller andra åtgärder. Arbetet är en förutsättning för att möjliggöra en värdering både av investeringsvolymerna och att förhålla de förslag till inriktningsbeslut för enskilda åtgärder som kommunfullmäktige förväntas ta ställning till. Det gäller både de investerade nämndernas planering, och även för flertalet investerade bolag, som fortsatt har ett behov av att på ett tydligare sätt kunna förhålla sina affärsplaner och investeringsplanering till den inriktning och utbyggnadstakt som staden planerar för.

Stadsledningskontorets bedömning är att föreslagen riktlinje stödjer möjligheterna för kommunfullmäktige att utöva en mer aktiv styrning och uppsikt över investeringsprojekt och satsningar som har en väsentlig påverkan på stadens verksamhet och som påverkar stadens långsiktiga ekonomiska förutsättningar, risktagande och utveckling. Riktlinjen utgör således en del i att förtydliga principerna för stadens investeringsstyrning, men utgör endast en pusselbit i den samlade investeringsstyrningen.

Genom förslag till riktlinje för hantering av ägarstyrda investeringar och utifrån kommunfullmäktiges beslut, 2023-09-07 §5, om *Förslag till Göteborg Stads investeringsstyrning* föreslår stadsledningskontoret att kontorets uppdrag att arbeta fram förslag till principer för Göteborgs Stads investeringsstyrning förklaras fullgjort.

Magnus Andersson

Eva Hessman

Ekonomidirektör

Stadsdirektör