



**Remissutskick**

Utfärdat 2024-04-29

Ärendenummer SLK-2021-01550

**Handläggare**

Eric Roos

Telefon: 031-368 04 06

E-post: [eric.roos@stadshuset.goteborg.se](mailto:eric.roos@stadshuset.goteborg.se)

## Nämnd-/styrelseremiss

# Göteborg Stads riktlinje för hantering av ägarstyrda investeringar

### Remissinstanser

Bifogat ärende översänds till

1. Göteborg Energi AB, Förvaltnings AB Framtiden, Higab AB, Göteborgs Stads Kollektivtrafik AB, Göteborgs Hamn AB, Business Region Göteborg AB, Göteborg & Co AB, Renova AB och Gryaab AB för yttrande.

Enligt yrkande från S, V och MP:

Förslaget remitteras till Göteborg Energi AB, Förvaltnings AB Framtiden, Higab AB, Göteborgs Stads Kollektivtrafik AB, Göteborgs Hamn AB, Business Region Göteborg AB, Göteborg & Co AB, Renova AB och Gryaab AB för yttrande. Yttrandet ska beakta hur styrelserna bedömer vilka sorters ärenden som anses vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt och ska underställas kommunfullmäktige.

### Svar till stadsledningskontoret

Remissvaret ska ha kommit in till stadsledningskontoret senast 30 september 2024. Svaret lämnas i Word-format och skickas till [stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se](mailto:stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se). Ange diarienummer SLK-2021-01550 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet. Bifoga protokollsutdrag och tjänsteutlåtande. Yrkanden, skiljaktiga meningar, reservationer, särskilda yttranden med mera från nämndbehandlingen ska alltid bifogas.

### Utformning av remissvar

Yttrandet ska utformas i enlighet med [Göteborgs Stads riktlinje för remisshantering](#).

För frågor avseende hanteringen av remissen hänvisas till Eric Roos.

För kommunstyrelsen

Jörgen Samuelsson

Avdelningschef

Planering och Analys

## § 201 Ärendenummer SLK-2021-01550

### Göteborg Stads riktlinje för hantering av ägarstyrda investeringar

#### Beslut

Enligt yrkande från S, V och MP:

Förslaget remitteras till Göteborg Energi AB, Förvaltnings AB Framtiden, Higab AB, Göteborgs Stads Kollektivtrafik AB, Göteborgs Hamn AB, Business Region Göteborg AB, Göteborg & Co AB, Renova AB och Gryaab AB för yttrande. Yttrandet ska beakta hur styrelserna bedömer vilka sorters ärenden som anses vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt och ska underställas kommunfullmäktige.

#### Tidigare behandling

Bordlagt den 13 december 2023, § 897, den 24 januari 2024, § 54, den 7 februari 2024, § 107 och den 21 februari 2024, § 151.

#### Handlingar

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 17 november 2023.  
Yrkande från S, V och MP särskilt yttrande C den 1 mars 2024.  
Återremissyrkande från M, D, L och KD den 4 mars 2024.

#### Yrkanden

Karin Pleijel (MP) yrkar bifall till yrkande från S, V och MP den 1 mars 2024.

Axel Josefson (M) och Jörgen Fogelklou (SD) yrkar att ärendet ska återremitteras enligt yrkande från M, D, L och KD den 4 mars 2024. Vidare yrkar Axel Josefson (M) avslag på yrkande från S, V och MP den 1 mars 2024.

#### Propositionsordning

Ordföranden Jonas Attenius (S) ställer först propositioner på bifall respektive avslag på yrkandet från S, V och MP och finner att det bifallits.

Ordföranden ställer härefter propositioner på bifall respektive avslag på återremissyrkandet från M, D, L och KD och finner att det avslagits. Omröstning begärs.

**Protokollsutdrag**

Sammanträdesdatum: 2024-03-06

**Omröstning**

Godkänd voteringsproposition: "Ja för avslag och Nej för bifall till återremissyrkandet från M, D, L och KD."

Viktoria Tryggvadottir Rolka (S), Ingrid Andreae (S), Jenny Broman (V), Marina Johansson (S), Karin Pleijel (MP), tjänstgörande ersättaren Marie Brynolfsson (V) och ordföranden Jonas Attenius (S) röstar Ja (7).

Axel Josefson (M), Hampus Magnusson (M), Martin Wannholt (D), Jörgen Fogelklou (SD), Axel Darvik (L) och Elisabet Lann (KD) röstar Nej (6).

**Protokollsanteckning**

Emmyly Bönfors (C) antecknar som yttrande en skrivelse från den 1 mars 2024.

**Protokollsutdrag skickas till**

Göteborg Energi AB, Förvaltnings AB Framtiden, Higa AB, Göteborgs Stads Kollektivtrafik AB, Göteborgs Hamn AB, Business Region Göteborg AB, Göteborg & Co AB, Renova AB och Gryaab AB genom stadsledningskontoret

## Rapportering av uppdrag avseende modell för att öka möjligheterna till prioritering av investeringsresurser utifrån hållbarhetsdimensionerna

§ 996, 0418/19

### Beslut

Enligt stadsledningskontorets förslag med tillägg enligt yrkande från M, L, C, S, D, V och MP:

1. Ett fortsatt utvecklingsarbete avseende metod för att möjliggöra ökad styrning av investeringsvolymerna utifrån hållbarhetsdimensionerna, i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, godkänns.
2. Stadsledningskontoret får i uppdrag att arbeta fram förslag till principer för Göteborgs Stads investeringsstyrning.
3. Stadsledningskontoret får i uppdrag att ta fram en mall för nämnderna att använda sig av för att redovisa varje hållbarhetsdimension för respektive investeringsområde och större projekt. Redovisningen ska ske i tabellform.

### Tidigare behandling

Bordlagt den 15 september 2021, § 664, den 29 september 2021, § 717, den 13 oktober 2021, § 774, den 24 november 2021, § 915 och den 1 december 2021, § 954.

### Handlingar

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 24 augusti 2021.

Yrkande från M, L, C, S, D, V och MP särskilt yttrande KD den 1 december 2021.

Yrkande från SD den 9 september 2021.

### Yrkanden

Jörgen Fogelklou (SD) yrkar bifall till yrkande från SD den 9 september 2021.

Karin Pleijel (MP), ordföranden Axel Josefson (M) och Martin Wannholt (D) yrkar bifall till stadsledningskontorets förslag och tilläggsyrkande från M, L, C, S, D, V och MP den 1 december 2021. Vidare yrkar Karin Pleijel (MP) avslag på yrkande från SD den 9 september 2021.

### **Propositionsordning**

Ordföranden ställer först propositioner på yrkandena med undantag av tilläggsyrkandet från M, L, C, S, D, V och MP och finner att stadsledningskontorets förslag bifallits.

Kommunstyrelsen beslutar här efter att bifalla tilläggsyrkande från M, L, C, S, D, V och MP.

### **Protokollsanteckning**

Elisabet Lann (KD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 1 december 2021.

### **Reservation**

Jörgen Fogelklou (SD) reserverar sig mot beslutet till förmån för det egna yrkandet.

### **Protokollsutdrag skickas till**

Stadsledningskontoret

### **Dag för justering**

2021-12-21

### **Vid protokollet**

#### **Sekreterare**

Mathias Sköld

#### **Ordförande**

Axel Josefson

#### **Justerande**

Daniel Bernmar

**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 stadsledningskontoret 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 eftersträvalda 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 genomförandeskede. 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 föreslagen 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 nyttorealiserings 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 åiterrapporterade 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.

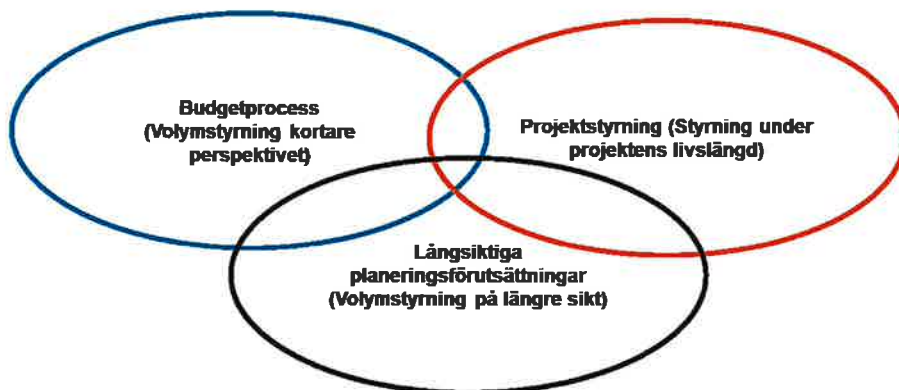
I samband med åiterrapporteringen lyfte stadsledningskontoret behovet av att förtydliga stadens styrprinciper kring stadens investeringsverksamhet. Dels för att förtydliga förutsättningar för den årliga budgetprocessen och styrningen genom kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut, dels förtydligande av 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 åiterrapportering, 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 investeringsvolymerna



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 investerade och stadsutvecklande nämnderna och de investerade 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 samverkan 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 förtydligt 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, *Göteborgs 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 verktyglådan 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 kommunsverige 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 styresperspektiv 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 fortsatt 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 spann 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.

#### Utökat 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.

#### Utökat 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 utarbetade 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 överlåtas 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 styrelsers 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 föreslås 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 investeringsvolymen 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

Ekonomidirektör

Eva Hessman

Stadsdirektör

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2023-05-02

Diarienummer 1550/21

Handläggare

Eric Roos

Telefon: 031-368 04 06

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

## Förslag till principer för Göteborg Stads investeringsstyrning

### Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Förslag till struktur för kommunfullmäktiges budgetstyrning av nämndernas investeringsramar, i enlighet med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, godkänns.
2. Komplettering av Göteborg Stads regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning, med införande från och med 2025-01-01 och i enlighet med stadsledningskontorets förslag, godkänns.

### Sammanfattning

Kommunstyrelsen beslutade 2021-12-15 § 996 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att arbeta fram förslag till principer för Göteborgs Stads investeringsstyrning. Detta ärende avser en delleverans av uppdraget avseende förslag till förtydligande principer för kommunfullmäktiges budgetstyrning av nämndernas investeringsramar samt förslag till hanteringsordning för de kapital- och driftkostnadskonsekvenser som följer av stadens investeringsverksamhet.

Stadsledningskontorets förslag baseras på en budgetmodell där staden från och med år 2025 övergår från dagens budgetstyrning genom ramar för en fast planperiod till en rullande planperiod med årliga investeringsramar för respektive år inom planen. Modellen kompletteras med möjlighet för nämnderna att överföra delar outnyttjade medel till kommande år för att hantera viss årsskiftesproblematik och förskjutningar i projekten.

Förslagen till förtydliganden och i delar fastställande av senaste årens hantering av kapital- och driftkostnadskonsekvenser innebär att en modell för full kommunbidragskompensation för ökade kapitalkostnader etableras och att kommunbidrag avsätts kommuncentralt för att regleras löpande i takt med att kostnaderna faller ut. Förslaget innebär att delar av de investeringsrelaterade kostnaderna för berörda investerande nämnder hanteras som en kommuncentral risk och avsätts för avrop kommuncentralt. Eventuell kommunbidragskompensation för volymökningar för drift och skötsel av tillkommande anläggningar föreslås fortsatt värderas årligen inom ramen för kommunfullmäktiges budgetbeslut. Dessa förslag ligger till grund för stadsledningskontorets leverans av Förutsättningar för budget 2024-2026, för att möjliggöra ett ställningstagande och eventuell etablering av hanteringsordningen i samband med kommunfullmäktiges budgetbeslut för 2024.

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

Stadsledningskontorets delleverans i att föreslå principer för stadens investeringsstyrning innebär i grunden inga direkta effekter ur de tre hållbarhetsperspektiven, utan avser att skapa tydligare förutsättningar och ramverk kopplat till kommunfullmäktiges styrprinciper för nämndernas investeringsramar och nämndernas mandat och ansvar samt hantering av beslutade investeringars driftkonsekvenser.

Stadsledningskontorets förslag att hantera kapitalkostnader och delar av riskerna knutna till investeringsrelaterade kostnader kommuncentralt, bedöms kunna frigöra visst budgeterat utrymme i stället för att fördela resurser i nämndernas kommunbidragsramar, men att det troligen inte avser några betydande volymer.

Över tid har ekonomiska avvikelser i nämndernas löpande verksamheten delvis kunnat hanterats genom att nyttja positiva kapitalkostnadsavvikelser. Förslaget innebär att det inte längre blir möjligt och kan innebära att andra åtgärder behöver vidtas i den dagliga verksamheten för att få en ekonomi i balans. Verksamheternas handlingsutrymme påverkas därmed med föreslagen förändring.

En övergång till årliga investeringsramar med en styrande rullande planperiod bedöms ge en ökad ekonomisk styrning på nämnderna att behöva omhänderta och hantera tidsförskjutningar eller fördyringar som förs över på kommande år. En tydligare ekonomisk styrning som medför behov av prioriteringar längre fram i tiden kan därmed innebära åtgärder och omfattningsförändringar i andra projekt eller investeringsområden som för med sig att förväntade leveranser och målsättningar inte uppfylls som planerat. Samtidigt bör det medföra att prognoserna behöver spegla en mer rimlig genomförandenivå och förväntningar på leveranser och därmed även en bättre bedömning även av framtida kapital- och driftkostnader.

Att stärka kopplingen mellan stadens investeringsverksamhet och stadens strategier, mål och inriktningar genom den samlade styrning är fortsatt i behov av att utvecklas. Knutet till den mer kortsiktiga budgetstyrningen och resursfördelningen i det kortare perspektivet, som detta ärende avser, föreslår inte stadsledningskontoret några förändrade principer. Kontoret avser att fortsätta utveckla den modell som har börjat införas för att i någon mån kunna beskriva nämndernas bedömning av hur nominerade investeringsvolymer knyts till framför allt målområden inom de sociala och ekologiska dimensionerna. Sammanställning av nämndernas bedömningar levereras inom ramen för *"Förutsättningar för budget"*.

Budgetstyrningen avser att ekonomiskt styra en begränsad tidshorisont inom vilken stora delar av budgetutrymmet redan är under genomförande eller långt gången planering. Det finns därmed begränsade möjligheter att fördela eller omfördela investeringsresurserna utifrån hållbarhetsperspektiven för att nå snabba effekter. Därför är det stadsledningskontorets bedömning att den övergripande prioriteringen och integreringen utifrån de tre hållbarhetsperspektiven måste ske i ett tidigare planeringsstadium. Det behöver snarare förstärkas och förtydligas som grund för prioriteringar och inriktningar för den strategiska och taktiska planeringen som stadsbyggnadsnämnden förväntas samordna och skapa möjlighet för aktiva vägval kring på kommunfullmäktigenivå.

Budgetprocessen omhänderta inte heller den direkta projektstyrningen för enskilda investeringar och satsningar.

Stadsledningskontorets bedömning är därför att integreringen och bedömningar av effekter och nyttor utifrån hållbarhetsdimensionerna behöver ligga till grund för och synliggöras inom ramen för projektstyrningen på alla nivåer i staden. Det gäller inte minst för sådana projekt där kommunfullmäktige förväntas ta ställning till ambitionsnivå och leveranser under projektets gång. Företrädevis behöver det ske i det tidiga planeringsskedet där inriktningen kring eftersträvarade nyttor och prioritering i förhållande till andra åtgärder behöver hanteras. Stadsledningskontoret avser att omhänderta krav och sammanhang för denna värdering inom ramen för kommande förslag till "*Göteborgs Stads riktlinje för hantering av ägarstyrda investeringar*".

## **Ärendet**

Ärendet omfattar en delleverans av stadsledningskontorets uppdrag att arbeta fram förslag till principer för Göteborgs Stads investeringsstyrning.

Ärendet avser att möjliggöra ställningstagande till förändrad och förtydligad långsiktig hantering avseende kommunfullmäktiges budgetstyrning kring de investerade nämndernas investeringsramar. Därutöver föreslås etablering av struktur för hantering av de kapital- och driftkostnadskonsekvenser som följer av stadens investeringsverksamhet. Ställningstaganden kring denna struktur föreslås hanteras inom ramen för kommunfullmäktiges kommande budgetbeslut för 2024.

## **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 ett 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.

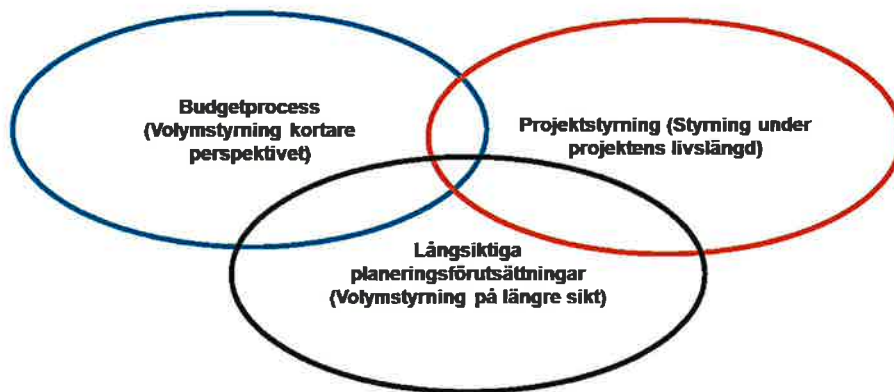
Kommunstyrelsen beslutade 2021-12-15 § 996, med utgångspunkt i stadsledningskontorets återrapportering, att ge stadsledningskontoret i uppdrag att arbeta fram förslag till principer för Göteborgs Stads investeringsstyrning.

## **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 den 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 kommunfullmäktiges styrning och spelregler kring investeringsvolym och effekter av beslutade investeringsvolym på kortare sikt (budgethorisont). Det avser framtagande av styrprinciper för kommunfullmäktiges budgetstyrning av investeringar utifrån årliga investeringsramar eller budgetramar för en hel planperiod, modell för hantering av konsekvenser avseende kapitalkostnader och utgångspunkter för hantering av övriga driftskonsekvenser till följd av stadens investeringsambitioner.

Förslag till principer för denna styrning hanteras inom ramen för detta ärende.

*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 styrprinciper inom detta område redovisas i separat tjänsteutlåtande efter sommaren 2023, med ett nytt ramverk genom förslag till *Göteborg Stads riktlinje för hantering av ägarstyrda investeringar*.

Syftet är att skapa ett ramverk och en tydlighet kring vilka investeringar som ska omfattas av ställningstaganden på kommunfullmäktigenivå, i vilka faser detta ska ske och hur uppföljning och avvikelserapportering ska hanteras. Utgångspunkten är att föreslå en riktlinje som omfattar ägarstyrda investeringar både inom kommun- och bolagssidan.

Ur stadsledningskontorets perspektiv är styrningen av enskilda större projekt ett viktigt komplement till den styrning av investeringsvolymerna, genom investeringsramar för nämnderna och lånetak för styrelserna, som sker i den årliga budgetprocessen. Det möjliggör exempelvis att kunna bibehålla ett fokus på investeringsramarnas och investeringsvolymernas utveckling i budgetprocessen och inte göra budgetprocessen för fokuserad på enskilda projekt.

*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 perspektiv 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 som belyser de långsiktiga ekonomiska förutsättningarna och som kan utgöra ett ramverk för stadsbyggnadsnämndens uppdrag att möjliggöra för vägval och prioriteringar kring stadsutvecklingen i ett tidigt planeringsskede. 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.

En mer tydlig och gemensam prioriterad stadsutveckling förutsätts även stödja stadens investerande bolag att kunna förhålla sin investeringsplanering till och på ett tidigare stadium vara del av planeringen.

### **Förslag till principer för Göteborg Stads investeringsstyrning**

Stadsledningskontoret kan konstatera att det finns ett behov av att förtydliga och att stadfästa några principiella förutsättningar för investeringsstyrningen inom kommunen. Utgångspunkten är att dessa ska ge tydligare och mer långsiktiga spelregler för så väl den politiska styrningen som för nämndernas och förvaltningarnas arbete och planeringsprocesser.

I den översyn som stadsledningskontoret har genomfört ser kontoret behov av ett antal ställningstagande avseende styrningen som framför allt berör:

- Principer avseende budgetstyrning och uppföljning av investeringsverksamheten
- Principer avseende hantering av kapital- och driftkostnadskonsekvenser till följd av investeringsverksamheten

Stadsledningskontoret har i delar fört dialog med berörda förvaltningar avseende kontorets förslag till föreslagna principer. Nedan lyfts framför allt en diskussion där förvaltningarna har haft synpunkter och inspel kring stadsledningskontorets förslag.

### **Principer avseende budgetstyrning och uppföljning av investeringsverksamhet**

Stadsledningskontorets bedömning är att nuvarande modell med beslut om investeringsramar för en femårig fast planperiod inte ger de styreffekter och den budgetföljsamhet som eftersträvas. Staden har ändrat modell för styrning kring nämndernas investeringsramar genom kommunfullmäktiges budget vid flera tillfällen de senaste åren. Det avser förändringar kring planperiodsmodell, förtydliganden kring ny- och reinvestering eller styrning på brutto- eller nettoramar. Det har medfört att det idag saknas en mer dokumenterad, etablerad och långsiktig modell och därmed en viss osäkerhet i styrningen och kring nämndernas ansvar och mandat.

Ur stadsledningskontorets perspektiv medför det även att det råder en viss osäkerhet vilka styrprinciper som ska ligga till grund för investeringsplaneringen och framtagandet av investeringsnomineringar.

Därför är det stadsledningskontorets förslag att dessa principer eller modeller fastslås genom detta ärende för att få en mer långsiktig stabil modell som bör bibehållas över tid.

Under den senaste tioårsperioden har det förekommit olika styrmodeller avseende kommunfullmäktiges styrning av nämndernas investeringsramar. Från en modell med planperioder för fasta fyraårsramar till nuvarande fasta femårsplaner. Däremellan har det för enskilda år beslutats om ettåriga ramar i övergången mellan planperiodsmodellerna.

En styrning utifrån en flerårig planperiod skapar i grunden goda förutsättningar för att hantera de många gånger stora osäkerheter som råder kring framför allt när i tid in- och utbetalningar sker i olika projekt och satsningar. Osäkerheter kring tillståndsprovningar, avtalstecknande, materielleveranser eller betalplaner skapar en svårighet att bedöma när i tid utgifterna faller ut. Även förskjutningar i projekt eller bedömningar av fakturering i samband med årsskiften kan ge stora skiften i vilket år som belastas. En styrning med fleråriga budgetramar möter denna årsproblematik och ger samtidigt nämnderna ett stort mandat och möjligheter att kunna hantera tidsförskjutningar och även kostnadsförändringar inom de givna ramarna.

Däremot kan stadsledningskontoret konstatera att nämnderna kontinuerligt de senaste åren nominerat och budgeterat årliga investeringsramar där varken prognoserna eller de slutliga utfallen når de budgeterade nivåerna (ca 60-80 procents upparbetning). Samtidigt har nämnderna prognostiserat för att volymerna ska upparbetas kommande år eller senare i planperioden, utan att nämnderna sedan har mäktat med en sådan ökad genomförandetakt. Det har medfört att nämnderna skjutit volymerna framåt i planperioden och därmed redovisat allt för orealistiska leveranser kommande år i förhållande till både den egna och andras genomförandekapacitet. Då nämnden fritt förfogar över sin ram under hela planperioden och ingen egentlig ansvarsutkrävning sker för den årliga budgetföljsamheten innebär att nämnderna inte behöver ta hänsyn och prioritera sina investeringar för kommande år utifrån förskjutningar eller kostnadsfördyringar så länge de kan hanteras inom den totala ramen fr planperioden.

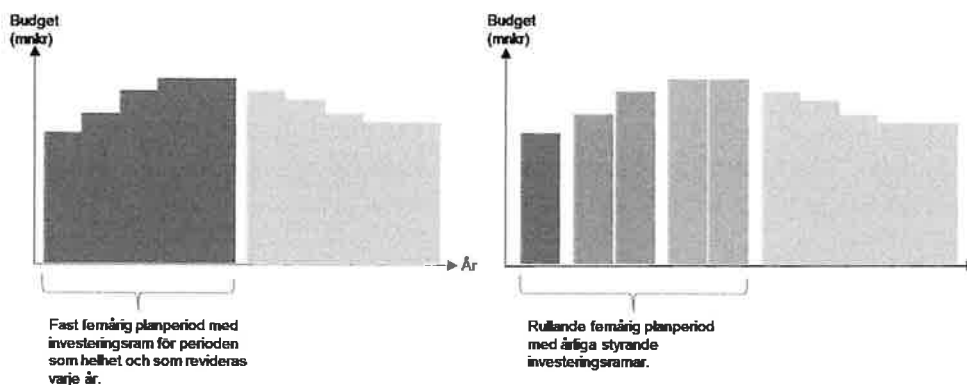
De beslutade volymerna för planperioden har inte heller varit styrande som utgångspunkt för den årliga revideringen och investeringsnomineringarna för budgetprocessen, utan har inneburit att nämnderna återkommit med ett nytt förslag år från år som inte riktigt förhåller sig till tidigare fattade beslut. Stadsledningskontorets bedömning är även att det skulle krävas ett större ansvarsutkrävande i samband med förskjutningar eller kostnadsfördyringar som medför att det inte är självklart att volymerna bara kan föras över till kommande år i en planperiod. Det krävs ett tydligare ansvar att behöva överväga vilka andra projekt eller volymer som behöver skjutas framåt i tid och vilka åtgärder som krävs för att synliggöra en mer rimlig genomförandetakt.

Upplägget med nuvarande fasta planperioder innebär även att planeringshorisonten minskar med ett år för varje år som går. Det leder till att det i slutet av planperioden bara blir ett beslut om en ettårig budget, utan någon styrning på kommande år. Även kommunallagen ställer krav på att kommunfullmäktiges budget ska innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år, där budgetåret då alltid ska vara periodens första år.

En modell med investeringsramar för en rullande planperiod, alternativt årliga investeringsramar inom en rullande planperiod skapar bättre förutsättningar att följa kommunallagens intentioner. Det ger även en bättre förutsägbarhet och planeringsförutsättningar för de investerade verksamheterna i förhållande till en fast planperiod som upphör och får en begränsad planeringshorisont mot slutet av planperioden.

För att både möta kommunallagens intentioner och för att ytterligare tydliggöra ansvaret för verksamheterna att behöva prioritera och samordna sina investeringar föreslår stadsledningskontoret att kommunfullmäktige övergår till att besluta om årliga budgetramar för en rullande 5 års-period. Stadsledningskontorets förslag är att dessa

beslutas för 1+2 år, men att kommunfullmäktige även fattar beslut om ytterligare två års ramar. Modellen skulle innebära en tydligare styrning på rullande femårsperioder, men som även uttrycker årliga investeringsramar som nämnderna behöver förhålla sig till. Bedömningen är att det kan ge ett tydligare tonvikt på den förväntade leveransen respektive år.



Stadsledningskontoret vill även betona behovet av att nämnderna även ska spegla den längre planeringshorisonten och att den nuvarande tioåriga utblicken fortsatt ska levereras och är en viktig utblick för kommunfullmäktiges möjligheter att fånga det långsiktiga investeringsbehovet. Pågående arbete kring stadsbyggnadsnämndens uppdrag kring den långsiktiga strategiska och taktiska planeringen medför att stadsbyggnadsnämnden behöver få en tydlig roll i samverkan och samordningen kring att spegla de långsiktiga investeringsvolymerna.

Stadsledningskontoret kan konstatera att flera av de berörda investerande förvaltningarna lyfter farhågor och problematiserar införandet av årliga budgetramar inom planperioden. I huvudsak avser invändningen att det försvårar hanteringen över årsskiften och att det kan ge oönskade effekter för framdriften. Sker förskjutningar i pågående projekt med volymer som riskerar att föras över till kommande år, finns risken att verksamheten bromsar planering och genomförandet i andra projekt senare i planperioden, då det finns en osäkerhet om det finns budgetutrymme eller inte för dessa längre fram i planperioden.

En följd av denna osäkerhet kan riskera att nämnderna väljer att nominera in högre årliga investeringsvolymer än idag, för att kunna omhänderta riskerna för stora förskjutningar mellan åren. Ett sådant beteende riskerar att medföra att investeringsnomineringarna speglar än mer orealistiska förväntningar kring leveranser än idag och låser upp investeringsvolymer som skulle kunna nyttjas eller fördelas på ett bättre sätt.

Stadsledningskontoret kan till del dela verksamheternas farhågor med en övergång till årliga budgetramar. Samtidigt är det stadsledningskontorets bedömning att farhågorna delvis baseras på ett scenario där inga förskjutningar kommer att ske inom de kommande årens investeringsramar, utan att förskjutningar från tidigare år kommer att adderas och därmed inte rymmas i de beslutade ramarna. Erfarenheter pekar dock på att delar av projektvolymerna skjuts framåt kontinuerligt och att det undantagsvis innebär att kommande års prognostiserade ramar upparbetas. Stadsledningskontoret kan snarare konstatera att nämnderna kontinuerligt har lämnat ifrån sig lägre nominerade investeringsvolymer för de närmsta åren än vad tidigare nominering har speglat och budgeterats för.

Fleråriga årliga investeringsramar innebär även att det sätter krav på en mer aktiv prioritering, samordning och prognostisering av hela projektportföljen både utifrån förskjutningar, kostnadsökningar eller innehållsförändringar.

För att möta farhågorna kring årsproblematiken föreslår stadsledningskontoret en modell där nämnderna får möjlighet att överföra delar av sin investeringsram till kommande efterföljande budgetår. Det går att värdera storleken på ett sådant mandat, men stadsledningskontoret föreslår att nämnderna ska ges en möjlighet att föra över max 15 procent av årets beslutade men inte nyttjade investeringsram till efterföljande år. Beslut ska fattas senast i samband med nämndens beslut om årsrapporten, men kan ske löpande under året. En sådan hantering bör företrädesvis avse effekter av förskjutningar i genomförandet och inte fördyringar, samt hantera enstaka väsentliga poster. Stadsledningskontoret kan konstatera att en begränsad överföring av investeringsmedel mellan enskilda år inte påverkar stadens styrning mot god ekonomisk hushållning. Detta då nyckeltalen för exempelvis självfinansieringsgrad av investeringar baseras på rullande tioårsmedel och därmed kan omhänderta vissa justeringar mellan åren, så länge inte hanteringen innebär totalt sett ökade volymer över tid.

Baserat på nuvarande bruttoinvesteringar som ligger till grund till nuvarande investeringsramar, skulle det motsvara i genomsnitt en möjlighet till överföring mellan åren i enlighet med tabellen nedan (beloppen avrundade till närmsta 10-tal).

Nämnd	Investeringsram brutto 2021-2025 (mnkr)	Genomsnittlig årlig budget brutto (mnkr)	15 procents rådighet (mnkr)
<b>Investering</b>			
Exploateringsnämnden	4 690	940	140
Stadsmiljönämnden	6 470	1 290	190
Stadsfastighetsnämnden	16 640	3 330	500
Idrotts- och föreningsnämnden	3 520	704	110
Kretslopp och vattennämnden	6 110	1 220	180
<b>Exploatering</b>			
Exploateringsnämnden	7 700	1 540	230
Kretslopp och vattennämnden	910	180	30

Planperioden 2021-2025 innehåller några enstaka projekt som ger en något skev bild av ett normalt investeringsläge. Det avser exempelvis nytt centralbad inom idrott och föreningsnämnden som blåser upp nämndens ”normala” investeringsnivåer.

Stadsledningskontoret föreslår att ”Göteborgs Stadens regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning” kompletteras med föreslagen paragraf nedan om ett eventuellt beslut om förändrad modell enligt ovan fattas. Förändringen föreslås genomföras i samband med det budgetår då förändringen träder i kraft.

#### *Överföring av investeringsmedel mellan enskilda budgetår*

*§25 Nämnd har möjlighet att föra över outnyttjade investeringsmedel motsvarande maximalt 15 procent av nämndens beslutade bruttobudget för året. Nämnden ska besluta om överföring av medel senast i samband med nämndens beslut om årsrapport och medlen ska avse hantering av förskjutningar av väsentliga poster i enskilda projekt som är under genomförandefas.*

*Därutöver har nämnden möjlighet att i samband med årsrapportering hemställa om att föra över investeringsmedel som inte ryms inom nämndens mandat enligt ovan. Nämnden bör ha goda skäl till ytterligare överföring av investeringsmedel och medlen ska avse förskjutningar av väsentliga poster i enskilda projekt i genomförandefas.*

Föreslagen hantering ska också ses i ljuset av att den årliga budgetprocessen medför möjlighet för nämnderna att revidera prognoser och investeringsnomineringar, som grund för förnyat ställningstagande kring kommande års investeringsramar genom kommunfullmäktiges budgetbeslut. Därmed kan större förskjutningar framför allt i projekt som är under planeringskedje omhändertats i god tid.

Stadsledningskontoret föreslår att förändring till årliga investeringsramar och förändringen kring möjligheten att överföra outnyttjade investeringsmedel ska börja gälla först år 2025. Detta för att möjliggöra att de förändrade styrförutsättningarna kan ligga till grund för nomineringsprocessen inför budget 2025.

För att möta gällande redovisningsrekommendationer ska kommunfullmäktiges budget och uppföljningen redovisa bruttoutgifter och bruttoinkomster även avseende stadens investeringsverksamhet. Stadsledningskontoret föreslår därför att kommunfullmäktige följer dessa rekommendationer framöver och att budgetbeslutet redovisar nämndernas bruttovolymer, även om underlagen ska spegla stadens nettobelastning och ansvarsutkrävandet önskas baseras på nettobudgeten. Stadsledningskontoret föreslår att detta införs redan till budget 2024 och kontoret kommer utgå från en sådan redovisning i leveransen av Förutsättningar för budget 2024-2026.

De senaste årens investeringsnomineringar och budgetbeslut har synliggjort ett ökat fokus på en värdering av stadens reinvesteringsvolymer. Med utgångspunkt från den utmaning staden har avseende att upprätthålla ett långsiktigt underhåll och reinvesteringstakt föreslår stadsledningskontoret att kommunfullmäktige ska redogöra för fördelningen uppdelningen mellan nyinvestering och reinvestering i budgetbeslutet. Nämnderna föreslås fortsatt ha mandat att omfördela investeringsramarna mellan re- och nyinvestering, men att ett sådant beslut tydligt ska återrapporteras och motiveras inom ramen för den löpande uppföljningen samt vilka strategier nämnden har för att återställa förhållandet.

### **Summering av förslag**

Vad avser förändrad modell för kommunfullmäktiges styrning av nämndernas investeringsramar samt mandat att omfördela och överföra medel inom och mellan budgetåren, föreslås denna förändring hanteras genom beslut i enlighet med detta tjänsteutlåtande med införande till budgetår 2025.

- Kommunfullmäktige beslutar om att införa en budgetmodell för investeringar som medför en styrning på årliga investeringsramar för en rullande period om 1+2 år samt för ytterligare två styrande budgetår. Investeringsramarna ska redovisas både i brutto och netto. Modellen införs från och med 2025.
- Kommunfullmäktiges budgetbeslut ska ange fördelning av investeringsramarna mellan ny- och reinvesteringar. Nämnderna ges mandat att omfördela medlen mellan ny- och reinvesteringar och ska återrapportera sådant nämndbeslut inom ramen för den löpande uppföljningen.

- Kommunfullmäktige beslutar om att komplettera "*Göteborgs Stads regler för ekonomisk planering budget och uppföljning*" med en tillkommande paragraf avseende nämndernas möjlighet att överföra outnyttjade investeringsmedel över årsskiften i enlighet med Stadsledningskontorets förslag. Revideringen införs från och med år 2025.

Stadsledningskontoret avser att ta fram relevanta tillämpningsanvisningar i det fall kommunfullmäktige beslutar i enlighet med stadsledningskontorets förslag.

### **Principer avseende hantering av kapital- och driftkostnadskonsekvenser till följd av investeringsverksamheten**

Stadens investeringsverksamhet (investeringar och exploateringsinvesteringar) genererar i huvudsak tre driftkostnadseffekter där det finns anledning att hålla isär effekterna och hur hanteringen av dessa kan se ut.

Det avser:

- **Kapitalkostnader** – avser avskrivning och internränta som står i direkt relation till investeringens storlek och inte är påverkningsbara när väl en investering är färdigställd och aktiverad.
- **Investeringsrelaterade kostnader** – utgifter knutna till investeringsprojekten som redovisningsmässigt inte får ingå i en investerings anskaffningsvärde utan ska belasta driftsekonomin i takt med att de uppstår. Avser bland annat rivnings- och saneringskostnader, nedskrivnings- eller utrangeringskostnader och även evakueringskostnader och andra tillfälliga åtgärder eller detaljplanekostnader.
- **Tillkommande kostnader för drift och skötsel (volymökning)** – kostnader för ökade volymer direkt hänförliga till exempelvis fler och större ytor, fler lokaler och anläggningar eller tillkommande funktioner och som medför tillkommande driftkostnader.

### *Principer avseende hantering av kapitalkostnader*

Stadsledningskontoret kan konstatera att de direkt kommunbidragsfinansierade nämnderna under de senaste åren har blivit fullt ut kompenserade för tillkommande kapitalkostnader genom kommunfullmäktiges budgetbeslut. Dock finns det idag ingen dokumenterad hanteringsordning eller fastslagen princip för kompensationen eller hanteringsordningen, varför stadsledningskontoret ser behov av att sätta ett tydligare ramverk med ett aktivt vägval avseende hanteringen.

Med den modell som blivit praxis de senaste åren har nämndernas kompensation baserats på nämndernas bedömning av när i tid pågående och planerade investeringar tas i bruk och börja generera kapitalkostnader. Samtidigt kan stadsledningskontoret konstatera att dessa bedömningar görs i ett tidigt skede och att det finns en osäkerhet kring när kapitalkostnaderna faktiskt uppstår. En fortsatt ökande investeringstakt och en rad komplexa projekt som kan vara svårbedömda avseende när utgifter faller ut och anläggningarna tas i bruk medför en risk för att nämnderna kompenseras för större kapitalkostnadsvolymer än vad som slutligen faller ut. Det innebär att nämnderna och staden binder upp medel som skulle kunnat fördelas till annan verksamhet. Stadsledningskontorets utgångspunkt är att nämnderna inte ska kunna nyttja eventuella positiva kapitalkostnadsavvikelser för att finansiera annan verksamhet. Inte heller är avsikten att nämnderna ska behöva hantera eventuella kapitalkostnadsökningar genom att

finansiera dessa från andra delar av verksamheten om exempelvis en investering blir klar i förtid.

För att knyta kompensationen närmre den faktiska tillkommande belastningen föreslår stadsledningskontoret en modell där budgetutrymme för kapitalkostnader avsätts kommuncentralt och att förvaltningarna avropar medel löpande i takt med att kapitalkostnaderna uppstår.

Det medför även en större möjlighet att frigöra visst budgetutrymme genom att värdera nämndernas samlade kapitalkostnadsprognoser på kommuncentral nivå och avsätta ett mindre belopp likt annan riskhantering. Risken för avvikelser överförs till den kommuncentrala nivån och medför att berörda förvaltningar behöver följa upp och överlämna prognoser för kapitalkostnaderna kontinuerligt för att kunna värdera den kommuncentrala avsättningen.

Den kommuncentrala posten föreslås hanteras som medel som ska redovisas i kommunstyrelsens uppföljningsrapporter. Därmed krävs ingen politisk beredning av denna hantering löpande under året utan avropas direkt av förvaltningarna.

Det är dock fortsatt viktigt att nämnderna gör välvägd och rimliga bedömningar av sina kapitalkostnadsprognoser för att modellen ska vara legitim. Inte minst är det av vikt att det fortsatt finns en löpande dialog mellan de verksamheter där investeringar genomförs i en nämnd, men där kapitalkostnadseffekterna uppstår i en annan nämnd. Detta förhållande uppstår framför allt mellan exploateringsnämnden och stadsmiljönämnden både avseende utbyggnad av allmän plats inom exploateringsprojekten och de stora komplexa infrastrukturprojekten.

De verksamheter som är berörda av denna hantering är stadsmiljönämnden, idrott- och föreningsnämnden samt de kommunbidragsfinansierade verksamheterna inom kretslopp och vattennämnden. Stadsfastighetsnämndens ökade kapitalkostnader hanteras genom hyresmodellen där verksamhetsnämnderna belastas av effekterna. Dessa kompenseras för ökade behov genom den befolkningsparameter som ligger till grund för verksamhetsnämndernas förändring av kommunbidragsramar. Exploateringsnämndens kapitalkostnader knutna till markförvärv har som utgångspunkt att de ska finansieras genom den tillfälliga användningen av marken innan den nyttjas för framtida stadsutvecklingsändamål. För kretslopp och vattennämndens övriga kapitalkostnadseffekter ska dessa finansieras inom ramen för nämndens taxefinansiering.

#### Principer avseende hantering av investeringsrelaterade kostnader

Stadsledningskontoret kan konstatera att frågan avseende investeringsrelaterade kostnader har aktualiserats de senaste åren. Det har skett dels i takt med att redovisningsrekommendationerna har blivit tydligare kring vilka utgifter som får hanteras som en investering, dels i takt med att staden investeringsvolymerna har ökat och staden bedriver allt större och komplexa projekt.

Utvecklingen har medfört både större osäkerheter och svårighet att bedöma storleken på kostnaderna i ett tidigt skede och när i tid kostnaderna faller ut. Hittills har verksamheterna i stora delar kunnat hantera dessa driftkostnadseffekter genom positiva avvikelser från andra delar av verksamheten eller utifrån att de till del har kompenserats för kostnadseffekterna i sina kommunbidragsramar under de senaste åren.



Den nya organisationsförändringen inom stadsutvecklingsområdet ställer frågan ytterligare på sin spets framför allt när det gäller exploateringsnämnden. Nämnden hanterar betydande investeringsvolym och därmed stora möjliga investeringsrelaterade kostnader som kan slå mycket mellan åren och som kan uppstå på kort varsel. Med nuvarande ansvarsfördelning hanterar nämnden en betydande investeringsram, men en relativt begränsad driftram, vilket medför att även måttliga investeringsrelaterade kostnader som uppstår plötsligt kan ge betydande ekonomiska avvikelser i verksamheten. Utifrån befintliga regelverk innebär det att nämnden ska genomföra en åtgärdsplan för att kunna omhänderta avvikelserna inom nämndens ramar, vilket kan ge oönskade effekter för framdriften i andra delar av verksamheten. Likaså innebär nuvarande regelverk att exploateringsnämnden har ett mycket begränsat eget kapital i förhållande till de investeringsrelaterade kostnader som kan uppstå och ett än mer begränsat utrymme att nyttja det egna kapitalet.

Utifrån samma logik som för kapitalkostnaderna är de investeringsrelaterade kostnaderna direkt knutna till de investeringar som beslutas genom nämndernas investeringsramar och stadens investeringsambition. Det går därför på motsvarande sätt föra ett resonemang att osäkerheterna kring svängningarna för de investeringsrelaterade kostnaderna är en kommuncentral risk. Stadsledningskontoret föreslår att en motsvarande struktur införs, likt hur de investeringsrelaterade kostnader inom lokalområdet har hanterats i de senaste årens kommunfullmäktigebudget, genom en kommuncentral post.

Däremot anser stadsledningskontoret att de berörda nämnderna (exploateringsnämnden, stadsmiljönämnden, idrott och föreningsnämnden och de skattefinansierade verksamheterna inom kretslopp och vattennämnden) bör kunna bära en grundläggande nivå på investeringsrelaterade kostnader. Framför allt för att kunna hantera exempelvis detaljplanekostnader och en återkommande grundnivå av förgäveskostnader eller utrangeringar. Syftet med en kommuncentral hantering med avrop från berättigande nämnder är att kunna hantera de mer plötsliga, kortvariga och mer omfattande svängningar som är svåra att förutse när i tid de faller ut för exempelvis betydande sanering, rivningar eller arkeologi. Därmed behöver inte medel budgeteras för ett sådant osäkerhetsutrymme i nämndernas kommunbidragsramar. På motsvarande sätt som för kapitalkostnaderna kan kompensationen därmed knytas närmre den faktiska belastningen.

Till skillnad från föreslagen hantering för kapitalkostnaderna bedömer stadsledningskontoret att resurserna bör avropas genom beslut i berörda nämnder och hanteras som "budgeterade kostnader för särskilda ändamål" i kommunfullmäktiges budget. Detta för att ett avropen aktivt ska värderas av nämnden i förhållande till möjligheterna att hantera avvikelserna inom befintliga ramar. Stadsledningskontorets bedömning är därför att det finns behov av att särskilja avsättningen för investeringsrelaterade kostnader inom lokalområdet och de nu föreslagna övriga investerande verksamheterna, då logiken skiljer sig till del mellan dessa. Ur stadsledningskontorets perspektiv är det investeringsrelaterade kostnader knutet till berörda investeringar som omfattas av modellen då motsvarande utgifter inom exploateringsinvesteringar kan hanteras inom ramen för exploateringsekonomin.

Modellen bygger på att nämnderna fortsatt utvecklar sina bedömningar kring kostnadsutvecklingen och osäkerheterna kring de investeringsrelaterade kostnaderna i investeringsnomineringarna. Underlagen behöver även bli mer transparenta kring vilka investeringar som generera de betydande osäkerheterna och volymerna. Detta för att

möjliggöra en avvägning kring vilka avsättningar som kan behöva göras kommuncentralt för att omhänderta riskerna. Modellen förutsätter även en tydligare uppföljning och prognos i den löpnade uppföljningen för värdering av den kommuncentrala avsättningen under budgetåret.

#### *Principer avseende hantering av tillkommande drift- och skötselkostnader (volymökning)*

Stadens nyinvesteringar för i de flesta fall med sig ökade volymer i form av fler kvadratmetrar, fler anläggningar eller nya funktioner som medför ökade kostnader för drift, tillsyn och skötsel.

Det går att på motsvarande sätt som ovan hävda att dessa driftkonsekvenser är en direkt följd av de volymökningar som investeringsambitionerna medför och därmed borde ha en liknande hantering som kapitalkostnaderna med full kompensation för tillkommande driftkostnader.

Stadsledningskontoret anser dock att driftkostnaderna har en viss annan logik där drift och skötselkostnaderna omgärdas av ett större mått av möjlighet att styra ambitionsnivån och att driftkonsekvenserna inte alltid är direkt relaterade till investeringsvolymerna. I delar kan även nyinvesteringsvolymerna innebära lägre driftkostnader eller en högre extern driftfinansiering. Det är därför av vikt att fokus ska ligga på nettotillkommande volymförändringar. Det är av vikt även för att få en liknande styrning och budgetpåverkan som när det sker befolkningsförändringar inom välfärds- och utbildningsnämnderna. Det skulle gå att överväga att införa en grundläggande modell för driftsramsutveckling som baseras på befolkningsutvecklingen. Stadsledningskontoret kan dock konstatera att det från år till år inte riktigt finns en sådan korrelation mellan befolkningsutvecklingen och volymökningarna utan att det sker lite mer stegvis. Inte minst när det gäller större tröskelinvesteringar i infrastruktur, grönstruktur eller större stadsutvecklingar.

Stadsledningskontoret föreslår därför att en modell etableras där bedömda nettotillkommande drift- och skötselkostnader ska värderas i samband med budgetprocessen tillsammans med övriga kommunbidragsbehov och utrymme. Det följer därmed en liknande hantering som har blivit praxis de senaste åren, men kräver på liknande sätt som för de investeringsrelaterade kostnaderna att verksamheternas bedömningar i investeringsnomineringarna blir mer transparenta och att det sker en tydligare uppföljning av de faktiska utfallen i den löpande uppföljningen.

Till skillnad från de investeringsrelaterade kostnaderna, som är mer av engångskaraktär och specifika, avser drift- och skötselkostnader effekter av ett nytt eller utökat uppdrag som sedan finns kvar över tid. Det är därför rimligt att dessa värderas och omhändertas inom nämndernas kommunbidragsramar.

Ur stadsledningskontorets perspektiv ställer hanteringen även ett större krav på att det framgår av kommunfullmäktiges budgethandlingen eller kopplade budgetbeslut vilka förändringar och hur nämnderna har kompenserats för sina eventuella volymökningar.

#### *Summering av förslag*

Stadsledningskontoret kommer arbeta in kapitalkostnader, investeringsrelaterade kostnader samt tillkommande drifts och skötselkostnader (volymökningar) i Förutsättningar för budget 2024-2026, i enlighet med de redovisade förslagen ovan.

Underlaget ska dock möjliggöra för en politisk hantering i enlighet med nuvarande ordning eller om partierna avser att hantera frågan genom någon annan modell.

Stadsledningskontorets utgångspunkt är att ställningstaganden avseende föreslagna hanteringsordningar fastställs i samband med kommunfullmäktiges budget 2024. Dessa bör då ses som modeller som ska leva över en överskådlig period om inga nya aktiva beslut fattas.

- En modell etableras som innebär att berörda nämnder kompenseras fullt ut avseende kapitalkostnadseffekterna av beslutade investeringar.
- En modell etableras där budgeterat utrymme för kapitalkostnader avsätts kommuncentralt för löpande avrop från berörda förvaltningar.
- En modell etableras där delar av förmågan att hantera investeringsrelaterade kostnaderna avsätts kommuncentralt för avrop efter hemställan från berörda nämnder (idrott- och föreningsnämnden, stadsmiljönämnden, exploateringsnämnden och skattefinansierade verksamheter inom kretslopp och vattennämnden)
- En modell etableras där kommunfullmäktige årligen ska ta ställning till hantering av nämndernas bedömda volymökningar i form av tillkommande drift- och skötselkostnader med anledning av beslutade investeringar.

Stadsledningskontoret avser att ta fram relevanta tillämpningsanvisningar i det fall kommunfullmäktige genom budget 2024 beslutar i enlighet med stadsledningskontorets förslag.

## **Stadsledningskontorets bedömning**

I stort framgår stadsledningskontorets bedömningar och ställningstaganden i resonemangen kring respektive förslag ovan.

Vad gäller förslag om övergång till den nya styrning med årliga investeringsramar återfinns några farhågor som är relevanta att följa upp vid en eventuell förändring från dagens struktur. Det finns en risk för att nämnderna blir allt för försiktiga i sin framdrift och planering för hela sin investeringsverksamhet när det kan råda en osäkerhet kring om det finns budgetutrymme för att hantera betydande förskjutningar i projekt och planer. Det kan hämma framdriften och genomförandetakten och förskjuta de leveranser och behov som investeringarna syftar till. Samtidigt har inte nuvarande strukturer med fasta planperioder gett de effekter som eftersträvats. Det har i delar inneburit en avsaknad av styrning då det inte inneburit några konsekvenser eller ansvarsutkrävande vid förskjutningar eller större kostnadsökningar, då dessa har kunnat hanteras genom att förskjuta det längre fram i planperioden med orealistiska förväntningar som följd.

Stadsledningskontorets bedömning är därför att det finns förutsättningar för att pröva en förändrad styrning som sätter ett större tryck på framdrift och medför att nämnderna på ett annat sätt behöver värdera effekterna av förskjutningar och fördyringar och därmed än mer aktivt än idag värdera kapacitet och genomförbarhet som grund för prognoser och prioriteringar.

Stadsledningskontorets bedömning är även att årliga investeringsramar kan leda till ett större fokus på en planeringsprocess där nämnderna baserar sina investeringsnomineringar på grövare årliga investeringsnivåer utifrån

genomförandekapacitet snarare än på en metodik där man staplar projektplaneringen på hög som grund för sin nominering och budgetering.

En sådan hantering tillsammans med ett förtydligat ramverk för hantering av ägarstyrda investeringar (betydande projekt) på kommunfullmäktigenivå och en fortsatt utveckling av nämndernas interna projektstyrning bedömer stadsledningskontoret kan ge en tydligare samlad styrning kring investeringsverksamheten. Stadsledningskontorets bedömning är även att merparten av landets kommuner utgår från årliga investeringsbudgetar med varierad utformning kring styrningen för detta.

Stadsledningskontorets uppfattning är även fortsatt att den årliga budgetprocessen och kommunfullmäktiges budgetbeslut rörande investeringsverksamheten i första hand bör avse att styra den övergripande resursfördelningen mellan staden verksamheter, grovt styra de förväntade leveranser i närtid och framför allt styra volymutvecklingen. I den lilla kommunen är det möjligt att härbärgera både volymutvecklingen och resursfördelningen tillsammans med prioriteringen av och mellan enskilda projekt inom ramen för den årliga budgetprocessen. Stadsledningskontorets bedömning är att omfattningen av stadens investeringsverksamhet, komplexiteten i många av stadens stora projekt och inte minst beroenden mellan projekt och projektvolym inom och mellan stadens verksamheter inte möjliggör för att kunna hantera även projektstyrningen och prioriteringen mellan enskilda projekt genom den årliga budgetprocessen. Den grova prioriteringen sker snarare i ett tidigare skede än i budgetprocessen. Dels utifrån den övriga styrmiljön som nämnderna måste förhålla sig till i sina prioriteringar och inte minst i stadens strategiska planeringsskede.

Därmed är det stadsledningskontorets bedömning att den övergripande prioriteringen och samordningen av stadens investeringsverksamhet bättre hanteras genom en mer samordnad stadsutvecklingsplanering där stadsbyggnadsnämndens nya uppdrag att möjliggöra för politiska avvägningar och prioriteringar i det tidiga planeringsskedet har förutsättningar att skapa denna efterfrågade styrning. Det tillsammans med möjligheten att styra ambitionsnivå, leveranser och prioritera alternativ i enskilda projekt inom ramen för ett förtydligat ramverk för hantering av ägarstyrda investeringar bedöms på ett bättre sätt möta behovet av en politisk mer aktiv styrning av stadens investeringar, både ur ett ekonomiskt perspektiv, och utifrån övriga hållbarhetsdimensioner.

Vad det gäller samtliga driftkonsekvenser som följer av stadens investeringsambitioner är det av vikt att konstatera att driftkostnadskonsekvenserna inte är en effekt av samma års investeringsvolym. Det avser snarare effekterna av tidigare års investeringsvolym, prioriteringar och beslut. Det medför att driftkonsekvenserna under de år som budgetbeslutet avser endast till marginell del går att påverka genom att styra investeringsvolymerna under motsvarande period.

Tidsperspektiven är betydligt längre när det gäller investeringsverksamheten och det är därför viktigt att nämnderna genom sina analyser i investeringsnomineringarna kan stödja kommunfullmäktiges möjlighet att påverka driftkostnadsutvecklingen på sikt. En styrande rullande planperiod på fem år ger också möjligheten att styra investeringsvolymerna som verksamheterna behöver förhålla sig till i sin planering och prioritering på lite längre sikt och där det krävs mer aktiva val kring om ambitionsnivån ska ändras eller inte.

Stadsledningskontoret ser också behov av att de långsiktiga ekonomiska förutsättningarna som grund för stadsbyggnadsnämndens uppdrag att stödja den långsiktiga prioriteringen av stadsutvecklingen i större utsträckning behöver utgå från driftkostnadskonsekvenserna i verksamheterna.

Den långsiktiga belastningen på kommunen behöver kunna omhändertas redan i de riktigt tidiga skedena kring stadens långsiktiga stadsutvecklings- och investeringsambitioner. Både för att gå i takt med stadens finansieringsförmåga och inte minst stadens befolknings- och demografiska utveckling. Här är den årliga budgetprocessen ett allt för begränsat tidsperspektiv, vilket medför att resursfördelningen i kommunfullmäktiges budget inte har förutsättningar att styra den långsiktiga utvecklingen.

Både förslagen till en förändrad styrning avseende årliga investeringsramar med en rullande planperiod och föreslagen hantering kring driftkonsekvenser innebär att både process och underlag för investeringsnomineringarna och den löpande uppföljningen behöver utvecklas och förstärkas. Stadsledningskontoret har för avsikt att uppdatera anvisningar och skapa den struktur som krävs för att möta föreslagna förändringar.

Föreslagna förändringar innebär fortsatt att exempelvis investeringsnomineringarna behöver utvecklas avseende till exempel hur nämndernas nomineringar förhåller sig till hållbarhetsdimensionerna. Denna fråga har därför inte lyfts särskilt i detta ärende. Samtidigt är det stadsledningskontorets bedömning att den typen av analyser är än viktigare att belysa inom ramen för beslutsprocesserna knutna till ägarstyrda projekt och i den strategiska och taktiska prioriteringen i det tidiga planeringsskedet, där vägval och värderingar behöver knytas till stadens olika befintliga långsiktiga målsättningar, strategier och inriktningar.

Detta ärende avser att utgöra en delleverans av kommunstyrelsens uppdrag att arbeta fram förslag till principer för Göteborgs Stads investeringsstyrning. Stadsledningskontorets utgångspunkt är att föreslå uppdraget fullgjort i samband med att stadsledningskontoret lyfter förslag till riktlinje för hantering av ägarstyrda investeringar efter sommaren 2023.

Magnus Andersson

Eva Hessman

Ekonomidirektör

Stadsdirektör



Göteborgs  
Stad

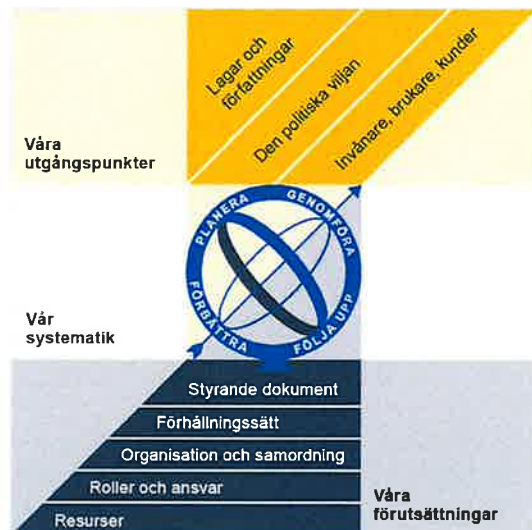
# Göteborgs Stads riktlinje för hantering av ägarstyrda investeringar

[Eventuell underrubrik]

Reglerande styrande dokument

Policy  
► Riktlinje  
Regel  
Anvisning  
Rutin  
Instruktion

## Göteborgs Stads styrsystem



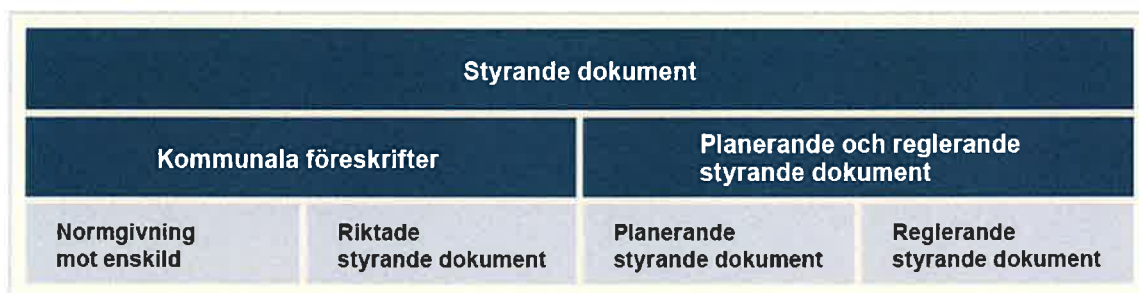
Utgångspunkterna för styrningen av Göteborgs Stad är lagar och författningar, den politiska viljan och stadens invånare, brukare och kunder. För att förverkliga utgångspunkterna behövs förutsättningar av olika slag. Stadens politiker har möjlighet att genom styrande dokument beskriva hur de vill realisera den politiska viljan. Inom Göteborgs Stad gäller de styrande dokument som antas av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Därutöver fastställer nämnder och bolagsstyrelser egna styrande dokument för sin egen verksamhet. Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser.

## Om Göteborgs Stads styrande dokument

Göteborgs Stads styrande dokument är våra förutsättningar för att vi ska göra rätt saker på rätt sätt. De anger vad nämnder/styrelser och förvaltningar/bolag ska göra, vem som ska göra det och hur det ska göras. Styrande dokument är samlingsbegreppet för dessa dokument.

Stadens grundläggande principer såsom demokratisk grundsyn, principer om mänskliga rättigheter och icke-diskriminering omsätts i praktisk verksamhet genom att de integreras i stadens ordinarie beslutsprocesser. Beredning av och beslut om styrande dokument har en stor betydelse för förverkligandet av dessa principer i stadens verksamheter.

De styrande dokumenten ska göra det tydligt både för organisationen och för invånare, brukare, kunder, leverantörer, samarbetspartners och andra intressenter vad som förväntas av förvaltningar och bolag. De styrande dokumenten ligger till grund för att utkräva ansvar när vi inte arbetar i enlighet med vad som är beslutat.



**Dokumentnamn:** Göteborgs Stads riktlinje för hantering av ägarstyrda investeringar

**Beslutad av:**  
Kommunfullmäktige

**Gäller för:**  
Nämnder och  
bolagsstyrelser

**Diarienummer:**  
[Nummer]

**Datum och paragraf för  
beslutet:**  
[Text]

**Dokumentsort:**  
Riktlinje

**Giltighetstid:**  
Tills vidare

**Senast reviderad:**  
[Datum]

**Dokumentansvarig:**  
Direktör område planering,  
analys, uppföljning och  
ekonomi

**Bilagor:**  
[Bilagor]

## Innehåll

<b>Inledning</b> .....	<b>4</b>
Syftet med denna riktlinje .....	4
Vem omfattas av riktlinjen .....	4
Bakgrund .....	4
Lagbestämmelser .....	4
Koppling till andra styrande dokument .....	5
Stödjande dokument .....	5
<b>Riktlinje</b> .....	<b>6</b>
Grundläggande utgångspunkter och avgränsningar .....	6
Investeringstyper .....	6
Investeringsbeslut .....	7
Beslutsskeden .....	7
Beslutsunderlag .....	8
Uppföljning och avvikelsehantering .....	9



# Inledning

## Syftet med denna riktlinje

Syftet med riktlinjen är att skapa förutsättningar för aktiv politisk styrning av betydande och komplexa investeringar, framför allt för investeringar och projekt som kräver beslut eller ställningstagande och därefter ska följas upp på kommunfullmäktigenivå. Riktlinjen syftar även att i delar skapa en likformig hantering av beslutsunderlag och avvikelserapportering gentemot kommunfullmäktige.

Ett övergripande syfte med att utarbeta metoder för samordning, styrning och uppföljning av stadens investeringsverksamhet är att stödja nämnder och styrelser genom tydliga ramverk för beredning och uppföljning av investeringar till kommunfullmäktigenivån.

## Vem omfattas av riktlinjen

Denna riktlinje gäller tills vidare för stadens investering och stadsutvecklande nämnder och stadens investering styrelser inom Göteborgs Stadshus AB (Stadshus).

## Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade 2021-12-15 §996 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att arbeta fram förslag till principer för Göteborgs Stads investeringsstyrning. En del av styrprinciperna avser hantering av betydande och komplexa investeringar och exploateringsinvesteringar. Denna riktlinje avser att förtydliga och konkretisera dessa principer.

## Lagbestämmelser

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.

Det råder en skillnad i stadens styrning av nämndernas och styrelsernas ansvar och mandat, där styrelserna har ett mer självständigt beslutsfattande och ansvar utifrån aktiebolagslagen. Det innebär att i de delar där riktlinjen nedan redogör för att kommunfullmäktige ska fatta beslut i frågor som avser ägarstyrda investeringar ska det ses i ljuset av de grundläggande skillnader i styrning och ansvarsfördelning mellan nämnder och styrelser som följer av kommunallag och aktiebolagslag.

Kommunfullmäktiges huvudsakliga ägarstyrning av de kommunala bolagen sker genom ägardirektiv och bolagsordning, där det framgår att kommunfullmäktige ska beredas möjlighet att ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt fattas.

## Koppling till andra styrande dokument

Riktlinjen har koppling till en rad styrande dokument i staden då prioriteringar av investeringar, vägval avseende innehåll, tid och ekonomi och inte minst avvägningar utifrån hållbarhetsdimensionerna ska ta sin utgångspunkt i stadens samlade styrning.

Denna styrning avser så väl stadens budget som beslutade program, planer och andra styrande dokument på både kommunfullmäktigenivå och nämnds- eller styrelsenivå.

Vad avser det grundläggande ansvaret för nämnder och styrelser att tillse att kommunfullmäktige kan utöva styrning av frågor av principiell beskaffenhet finns uttryckt i både reglementen, ägardirektiv och i Göteborgs stads regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning.

Nämnd eller bolagsstyrelse ska även följa kommunfullmäktiges långsiktiga inriktningar för god ekonomisk hushållning så att verksamheten över tid bedrivs ändamålsenligt och bidrar till en hållbar utveckling och en god ekonomisk hushållning utifrån ett helhetsperspektiv.

När det gäller hantering av beslut avseende lokalprojekt och inhyrning regleras dessa genom "Göteborgs Stads riktlinje för beslutsnivåer vid investering i och inhyrning av samt inriktning för att äga eller hyra - kommunala verksamhetslokaler"

## Stödjande dokument

Riktlinjen anger en miniminivå avseende hanteringsordning. Det innebär att respektive nämnd eller styrelse fortsatt behöver besluta och skapa en struktur kring vilka ytterligare underlag, arbetssätt och uppföljning nämnden eller styrelsen behöver för de interna besluts- och uppföljningsprocesserna.

Stadsledningskontoret överlämnar därutöver kompletterande anvisningar för nämndernas och styrelsernas budgetarbete och underlag in i stadens budgetprocess eller periodiskt återkommande uppföljning, såsom delårs- och årsrapporter.

# Riktlinje

## Grundläggande utgångspunkter och avgränsningar

Denna riktlinje omfattar beslut och ställningstaganden, styrning och uppföljning av investeringar och exploateringsinvesteringar (benämns investeringar nedan)

### Investeringsstyper

För att tydliggöra hanteringen avseende beredning, beslut eller ställningstaganden och uppföljning av investeringar inom staden utgår nomenklaturen från två investeringsstyper:

**Ägarstyrda investeringar** – Investeringsprojekt som förutsätter ställningstagande eller beslut av kommunfullmäktige.

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

Beslut eller ställningstaganden och uppföljning på kommunfullmäktigenivå innebär inte att kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen tar över något operativt ansvar för projekten, som fortsatt hanteras och ansvaras för i linjen.

Utgångspunkten är att ägarstyrda investeringar i grunden definieras utifrån kommunallagens krav om att kommunfullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet. Ägarstyrda investeringar definieras även utifrån kommunallagens krav om att kommunfullmäktige, i de fall verksamheten drivs av ett kommunalt bolag, ska ges rätt att ta ställning till sådana beslut som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas.

Principiell beskaffenhet vad avser investeringar kan bland annat ha sin grund i att projekten medför stort risktagande, väsentlig påverkan på verksamhetens långsiktiga lönsamhet, medför ett stort ekonomiskt eller verksamhetsmässigt åtagande. Det kan även avse exempelvis väsentlig expansion av verksamheten, väsentligt ny verksamhet eller nya affärsområden eller att flera parter inom staden blir inblandade eller bär effekten av investeringarna.

Investeringar som ska hanteras som ägarstyrda investeringar avser;

Organisation	
Nämnder	Investeringar som bedöms vara av principiell beskaffenhet eller investeringar med en monetär omslutning som överstiger 5 200 prisbasbelopp (pbb)
Styrelser	Investeringar som bedöms vara av principiell beskaffenhet eller av annan större vikt

De investeringar inom kommunen som avser verksamhetslokaler regleras i "Göteborgs Stads riktlinje för beslutsnivåer vid investering i och inhyrning av samt inriktning för att äga eller hyra - kommunala verksamhetslokaler"

# Investeringsbeslut

## Beslutsskeden

Avseende ägarstyrda investeringar ska kommunfullmäktige ges möjlighet till ställningstagande vid två skeden utifrån de övergripande planerings- och genomförandefaserna. Syftet är att möjliggöra aktiv styrning kring vägval och avvägningar inför fortsatt planering eller fortsatt genomförande avseende innehåll, tid och ekonomi.

**Inriktningsbeslut** – beslut eller ställningstagande i tidigt skede om inriktning för det fortsatta planeringsarbetet avseende innehåll, tid och ekonomi. Projekt med ett inriktningsbeslut definieras som *planeringsprojekt*.

**Genomförandebeslut** – beslut eller ställningstagande kring fastställande av ramar för innehåll, tid och ekonomi inför ett fortsatt genomförande. Projekt med ett genomförandebeslut definieras som *genomförandeprojekt*.

Inriktnings- och genomförandebeslut ska ske i lämpliga faser inom ramen för eller parallellt med befintliga planerings- och investeringsprocesser så som stadens gemensamma byggprocess (GBP), plan- och exploateringsprocess (PLEX) eller andra interna beslutsprocesser knutna till planering och genomförande av investeringar i förvaltningar och bolag.

Utgångspunkten är att beslutsprocessen ska omfatta både inriktnings- och genomförandebeslut för ägarstyrda investeringar. Undantag från denna princip kan ske genom aktivt beslutsfattande av kommunfullmäktige inom ramen för inriktningsbeslutet.

### **Särskilda krav avseende nämnder**

För verksamhetsstyrda investeringar inom kommunens nämndsorganisationen med en bedömd bruttoutgift som är större än 1 000 pbb ska beslut motsvarande inriktnings- och genomförandebeslut fattas och dokumenteras på nämndnivå.

### **Särskilda krav avseende styrelser**

För verksamhetsstyrda investeringar inom kommunens investerande styrelser ska särskild rapportering ske till kommunfullmäktige för investeringsbeslut i styrelse som överstiger 5 200 pbb, men där styrelsen bedömt att investeringen inte är av principiell beskaffenhet eller av annan större vikt.

Vidarerapportering av sådana investeringar ska ske enligt av Stadshus och stadsledningskontoret framtagna anvisningar. Av rapporteringen ska styrelsens bedömning framgå varför frågan inte är av principiell beskaffenhet eller av annan större vikt.

## Beslutsunderlag

Utöver en beskrivning av projektets faktiska innehåll och avgränsningar ansvarar nämnder och styrelser för att beslutsunderlag för inriktningsbeslut och genomförandebeslut innehåller en så utförlig beskrivning som möjligt av nedanstående information. Detaljeringsgrad, relevans och osäkerhetsnivå får värderas och beskrivs utifrån vilken beslutsfas som avses.

- Förutsättningar och strategier

Beskrivning av koppling till stadens budget och andra styrande dokument eller beslut, hur projektet uppfyller stadens mål eller hur projektet förhåller sig till stadens övergripande utbyggnadsplanering, ägarstrategier och direktiv eller annan strategisk planering.

- Nyttanalyt/Nyttorealiserings

Beskrivning avseende vilka nyttor/effekter förväntas uppnås för verksamheten men även för invånare och brukare/kunder, besökare och näringsliv. I underlaget behöver avvägningar och bedömningar redovisas utifrån de tre hållbarhetsdimensionerna, med utgångspunkt i stadens styrning.

- Aktörer och genomförbarhet

Beskrivning av intressenter eller berörda och bedömning av genomförbarheten av åtgärden.

- Ekonomiska konsekvenser

Redovisning av projektets kalkyl och andra bedömningar av projektets affärsmässighet och lönsamhet. Underlaget ska redogöra för väsentliga ekonomiska konsekvenser med utgångspunkt från den verksamhet som berörs. Förslag till projektramar (inriktningsbeslut) eller projektbudget (genomförandebeslut) ska redovisas. Underlaget ska innehålla en beskrivning och analys avseende osäkerheter och finansiering.

- Tidplan
- Organisation och styrning

Beskrivning av organisation och styrningen av projektet och hur plan för den fortsatta besluts- och uppföljningsprocess.

- Riskbedömning

Redovisning av identifiering, uppskattning och utvärdering av bedömda riskerna.

Beslutsunderlag och förslag till vägval ska i möjligaste mån redovisa alternativ eller scenarion, men där nämnd eller styrelse bör förespråka eller tagit ställning till ett alternativ.

Beslutsunderlagen ska möjliggöra aktiva vägval och ställningstaganden för kommunfullmäktige, men även skapa förutsättningar för att kunna besluta eller ta ställning till att avsluta fortsatt planering eller avbryta en investering innan ett genomförande startar.

Inriktningsbeslut i tidiga skeden kan se olika ut med avseende på projektens omfattning eller planeringsskede och om beslutet avser ett utpekat objekt, ett mer sammanhållet eller kluster av objekt/projekt. Utredning och planering behöver därmed ha kommit så långt att det har skett en viss projektifiering av föreslagagna åtgärder som ger underlag för ett aktivt ställningstagande.

Förslag till beslut och ställningstaganden kring ekonomiska ramarna och projektbudgetar ska beslutas i fast prisnivå, om det inte finns särskilda skäl för en annan redovisning. Risker, osäkerheter och effekter knutna till pris-, kostnads- eller indexutveckling ska framgå av beslutsunderlagen.

Förvaltning eller bolag ansvarar för att i god tid innan beredning av ägarstyrda investeringar i nämnd eller styrelse informera stadsledningskontoret eller Stadshus för dialog avseende ärendets beredning, innehåll och beslutsunderlag.

## Uppföljning och avvikelsehantering

### *Löpande uppföljning och uppsikt*

Uppföljning och avvikelserapportering avseende ägarstyrda investeringar ska ske utifrån tre utgångspunkter, med grund i ordinarie uppföljningsprocesser och befintliga regelverk och ansvar:

- **Uppföljning av ägarstyrda projekt inom ramen för den ordinarie uppföljningsprocessen:** Statusuppföljning avseende tid, innehåll och ekonomi samt redovisning av hantering av prognostiserade avvikelser enligt utställda anvisningar och mallar.
- **Avvikelserapportering via löpande uppföljning eller genom enskilda ärenden:** I enlighet med de krav som följer av "Göteborgs stads regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning"
- **Särskild uppsikt:** För utvalda projekt sker en strukturerad löpande dialog med projektansvarig organisation för att stärka kommunstyrelsen, genom stadsledningskontorets eller Stadshus, uppsiktsansvar.

I övrigt ska nämnd eller bolagsstyrelse, utifrån befintligt regelverk för ekonomisk planering, budget och uppföljning, se till 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.

### *Reviderade inriktnings- och genomförandebeslut*

Kommunfullmäktige ska ges möjlighet att ta ställning till reviderade inriktnings- och genomförandebeslut av ägarstyrda investeringar vid bedömda väsentliga avvikelser i förhållande till tidigare fattade investeringsbeslut;

- För nämnder och styrelser vid väsentliga avvikelser avseende förändrade ekonomiska förutsättningar, väsentliga förskjutningar i tidplan och genomförande eller vid annan avvikelse av strategisk vikt avseende innehåll, funktion och kvalitet i förhållande till tidigare fattade investeringsbeslut.
- För nämnderna vid en bedömd ökad nettoutgift som överstiger 15 procent (dock minst 50 mnkr) i förhållande till tidigare fattade investeringsbeslut.