

Övergripande inriktning för samordnad stadsutveckling
Ekonomi och finansiering
Kunskapsunderlag



**Göteborgs
Stad**



INNEHÅLL

1.	INLEDNING.....	3
1.1	NOMINERINGS- OCH BUDGETPROCESSEN.....	3
1.2	PRINCIPER FÖR INVESTERINGSSTYRNING	4
1.3	GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING	5
2.	KOMMUNENS SAMLADE INVESTERINGAR	7
2.1	INVESTERINGSNOMINERINGARNAS OMFATTNING ...	7
2.2	INVESTERINGSTAKT OCH ANLÄGGNINGSVÄRDEN.	10
3.	INVESTERINGSSUTRYMME	11
3.1	EGENFINANSIERING AV INVESTERINGAR	12
3.2	BUDGET OCH UTFALL	13
4.	EXPLOATERINGSEKONOMI	15
4.1	EXPLOATERINGSEKONOMI I KORTHET	15
4.2	EXPLOATERINGSSVERKSAMHETENS SJÄLVFINANSIERING.....	17
5.	SÄRSKILDA FINANSIERINGS- PRINCIPER	19
5.1	VA-VERKSAMHET.....	19
5.2	AVFALLSVERKSAMHET	19
5.3	SKYFALL	19
6.	KAPITALKOSTNADSUTVECKLING	20
7.	BEHOV AV SAMORDNAD INVESTERINGSSTYRNING	22

Detta kunskapsunderlag har tagits fram av stadsbyggnadsförvaltningen inom ramen för arbetet med framtagandet av *Övergripande inriktning för samordnad stadsutveckling*.

oktober 2023

1. INLEDNING

Den samlade stadsutvecklingen medför stora investeringar och stort engagemang av resurser under lång tid. Detta kunskapsunderlag fokuserar i huvudsak på investeringsverksamheten utifrån ett övergripande finansieringsperspektiv. Kunskapsunderlaget belyser även kapitalkostnadsutvecklingen som skulle följa av investeringsvolymerna. Konsekvenserna vad gäller kostnader för löpande drift och underhåll ingår däremot inte i detta kunskapsunderlag, men är en viktig fråga att fördjupa analysen kring.

Exploateringsverksamheten och exploateringsekonomi har starka beroenden till investeringsverksamheten och den planerade stadsutvecklingen, men adresseras i detta kunskapsunderlag i relation till investeringsekonomi endast ytligt och i första hand i relation till stadens finansieringsförmåga.

Det finns flera viktiga grunder för prioriteringar i det fortsatta arbetet med den övergripande inriktningen för samordnad stadsutveckling. I detta kunskapsunderlag adresseras särskilt de övergripande ekonomiska förutsättningarna och utgångspunkterna för sådana prioriteringar.

Detta kunskapsunderlag är ett underlag för den övergripande inriktningen för den samordnade stadsutvecklingen som syftar till att utgöra det långsiktiga planeringsunderlaget som investeringsnomineringarna ska förhålla sig till. Utgångspunkten är att den övergripande inriktningen för samordnad stadsutveckling ska utgöra den gemensamma basen för nämndernas årliga nomineringar av investeringsvolymerna inom ramen för den årliga budgetprocessen och därigenom bidra till att samordna de långsiktiga bedömningarna av investeringsbehov och ambition. Utgångspunkten för analysen och underlaget för prioriteringar har sin grund i stadsbyggnadsnämndens reglemente § 4.

1.1 NOMINERINGS- OCH BUDGETPROCESSEN

Underlaget för stadens investeringar och analysen i detta kunskapsunderlag är nämndernas investeringsnomineringar för 2024.

Utgångspunkten för nämndernas nomineringsunderlag är bland annat att de investerande nämnderna senast i mars årligen ska inkomma med investeringsnomineringar för nämndens investeringsverksamhet på kort och längre sikt. Stadsledningskontoret ansvarar för att anvisningar för arbetet med investeringsnomineringarna tas fram.

Nomineringarna ska innehålla nämndernas bedömda volymutveckling utifrån behov och prioriteringar baserat på nämndernas uppdrag, genomförbarhet och kapacitet och övriga mål och inriktningar i stadens styrmiljö. Volymerna ska fördelas på det förväntade årliga kassaflödena och ska fördelas på av nämnden valda relevanta investeringsområden. Därutöver ska nämnden redovisa kassaflödet för större pågående och planerade projekt och satsningar.

Underlagen ska även innehålla en bedömd kapitalkostnadsutveckling baserat på de nominerade volymerna samt en bedömning av de direkt investeringsrelaterade driftkonsekvenserna i form av exempelvis drift för tillkommande ytor, evakueringskostnader eller sanerings-, rivnings- och utrangeringskostnader.

Nämndernas analyser ska beskriva väsentliga förändringar från tidigare föregående nomineringsunderlag, förväntade leveranser utifrån volymerna och en

bedömning av investeringarna utifrån hållbarhetsdimensionerna. Ett utvecklingsarbete är att utveckla analyserna utifrån hållbarhetsdimensionerna på ett översiktligt och fungerande sätt för att bättre stödja politikens möjligheter att göra prioriteringar.

Den nuvarande styrningen baseras bland annat på att kommunfullmäktige beslutar om en nettoram per nämnd för en fast femårig planperiod. Därutöver redovisar kommunfullmäktiges budget en långsiktig inriktning och utblick för investeringsvolymernas utveckling för en tioårsperiod.

Budgeten anger nettoinvesteringsramar per nämnd och år och en fördelning mellan reinvestering och nyinvestering. Nämnden har möjlighet att disponera beslutade nettoramor för hela den fasta planperioden och besluta om omfördelningar mellan så väl åren inom planperioden som mellan ny- och reinvestering och mellan nämndens angivna investeringsområden. Styrningen innebär att nämnden på egen hand kan omhänderta svängningar mellan åren som baseras på förskjutningar eller snabbare genomförande eller andra förändrade förutsättningar i sina projektportföljer.

I likhet med tidigare år inarbetas berörda nämnders bedömda kapitalkostnader i beräkningsunderlagen, vilket medför att nämnderna kompenseras fullt ut för de direkta kostnader som följer av det beslutade investeringsutrymmet.

Styrförutsättningarna ovan ligger till grund för stadsledningskontorets sammanställning och struktur för överlämnandet av nämndernas sammanställda investeringsvolym i förutsättningar för budget 2024.

1.2 PRINCIPER FÖR INVESTERINGSSTYRNING

Stadsledningskontoret har gjort bedömningen att ovanstående modell inte har lyckats omhänderta nämndernas kontinuerliga förskjutningar av investeringsvolym och att den inte leder till den budgetfölsamhet eller bedömning av genomförandetakt som kan förväntas eller eftersträvas. Behovet har även synliggjorts i uppföljningarna senaste åren där förskjutningar i prognoser eller reviderade investeringsnomineringar riskerar att inte synliggöra avvikelser eller kostnadsförändringar i enskilda projekt och satsningar på en övergripande nivå.

Vad gäller förslaget om övergång till den nya styrningen med årliga investeringsramar lyfter stadsledningskontoret vissa risker 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 finns en övergripande styrning utifrån stadens inriktningar för god ekonomisk hushållning som belyser de långsiktiga ekonomiska förutsättningarna. Detta kan utgöra ett ramverk för stadsbyggnadsnämndens uppdrag att möjliggöra för vägval och gemensamma prioriteringar kring stadsutvecklingen i ett tidigt planeringsskede. Stadsledningskontorets bedömning är att det inte finns behov av ytterligare principer avseende detta perspektiv utan att det snarare handlar om att skapa och utveckla arbetsformer och samverkan mellan stadsledningskontoret och stadsbyggnadsförvaltningen.

En tydligare och i större utsträckning gemensam prioriterad stadsutveckling förutsätts även stödja stadens investerade bolag att kunna förhålla sin investeringsplanering till och på ett tidigare stadium vara del av planeringen.

1.3 GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING

Enligt kommunallagen ska kommuner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer, det vill säga kommunkoncernen.

God ekonomisk hushållning syftar till att skapa förutsättningar för kommuner att klara av sin verksamhet. Det kännetecknas enligt lagstiftningen av att en kommun inte bör förbruka sin förmögenhet för att täcka löpande behov. Begreppet syftar huvudsakligen till att säkerställa att varje generation bär sina egna kostnader. Kommunen måste därför säkerställa en resultatnivå som är långsiktigt hållbar för att kunna generera en bibehållen servicenivå för kommande generationer.

Lagen har utformats så att det är upp till varje kommun och landsting att definiera innebörden av god ekonomisk hushållning. För att få till stånd en sådan definition på lokal nivå har krävts att mål tas fram kopplat till god ekonomisk hushållning.

Finansiell inriktning för kommunen

Utifrån kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning har Göteborgs Stad antagit en riktlinje innehållande en finansiell inriktning för kommunen. Riktlinjen för god ekonomisk hushållning anger långsiktiga inriktningar och målsättningar för ekonomin och innehåller förslag till hanteringsordning för resultatutjämningsreserven.

Följsamhet till såväl de långsiktiga riktlinjerna som de ekonomiska målen i det årliga budgetbeslutet utvärderas i den ordinarie uppföljningsprocessen företrädesvis i samband med årsredovisning och delårsbokslut.

För närvarande ligger ett ärende för beslut i kommunstyrelsen som bland annat innehåller förslag till ändring av definitionen av egenfinansieringsgraden av investeringar.

Soliditet

Soliditeten för kommunkoncernen ska lägst uppgå till 25 procent (inkluderat ansvarsförbindelsen för pensionsåtagande för pensioner intjänade före 1998).

Resultatöverskott

Staden ska över en rullande tioårsperiod uppnå ett resultatöverskott, exklusive exploateringsbidrag och privata investeringsbidrag, motsvarande minst två procent av kommunens skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.

Egenfinansieringsgrad av investeringar

Egenfinansieringsgraden av investeringar, inklusive utdelning från de kommunala bolagen, bör under en rullande 10-årsperiod uppgå till minst 50 procent men eftersträvas överstiga 60 procent.

Föreslagen definition av egenfinansieringsgrad av investeringar

Egenfinansieringsgraden av investeringar, mätt som årets resultat exklusive exploateringsbidrag och privata investeringsbidrag plus av- och nedskrivningar dividerat med årets nettoinvesteringar, ska uppgå till minst 60 procent över en rullande 10-årsperiod.

Exploateringsverksamheten

Exploateringsverksamheten ska bedrivas så att inkomster och utgifter över en rullande 10-årsperiod är i balans.

Inriktning för låneskuldens utveckling

Nettolåneskuldens andel av kommunens skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning ska inte överstiga 45 procent.

Resultatutjämningsreserven

Resultatutjämningsreserven (RUR) kan endast disponeras om den underliggande skatteunderlagsutvecklingen i riket understiger de tio föregående årens rullande genomsnittliga värde, enligt SKR:s beräkningar. Disponeringen får då maximalt uppgå till motsvarande del som skatteunderlagsutvecklingen understiger det tioåriga genomsnittet. Det vill säga om skatteunderlagets utveckling understiger det tioåriga genomsnittet med 0,1 procent får ett belopp motsvarande 0,1 procent av stadens skatteintäkter inklusive generella statsbidrag och utjämning disponeras.

Medel från RUR kan endast disponeras för att täcka ett negativt balanskravsresultat.

2. KOMMUNENS SAMLADE INVESTERINGAR

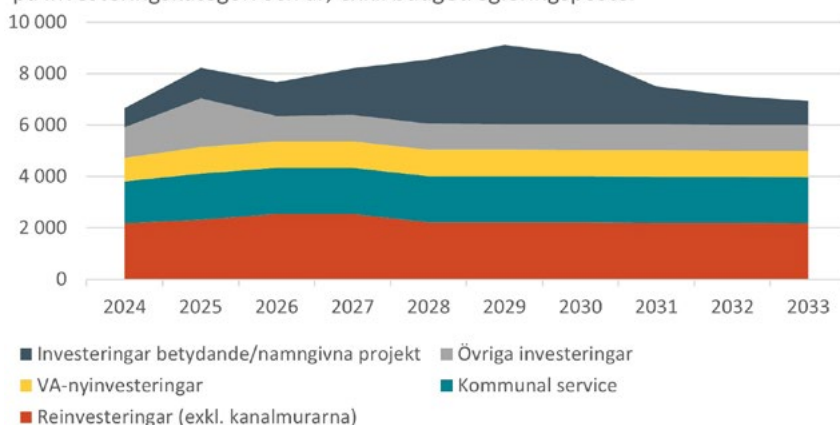
Detta kapitel belyser kommunens samlade investeringstakt under perioden 2024–2033. Efterföljande kapital belyser investeringsvolymerna utifrån beräknat investeringsutrymme och kapitalkostnadsutvecklingen. Underlaget för analysen baseras på budgetprocessens nomineringsunderlag för 2024 enligt avsnitt 1.1.

Sammanfattningsvis innebär de omfattande investeringsbehoven en utmaning för staden. Dels ställer själva genomförandet höga krav på organisationen, dels ställs högre krav på resultatnivåer om de långsiktiga finansiella inriktningarna kring egenfinansieringsgrad och soliditet ska kunna uppnås över tid. Successivt leder de ökande investeringsvolymerna också till högre driftskostnader. Avskrivningarna i kommunen har ökat med närmare 50 procent under de senaste fyra åren och de kommer fortsätta att öka även kommande år. Även de finansiella kostnaderna kommer öka under kommande år, dels som en konsekvens av att låneskulden ökat till följd av den höga investeringstakten, dels som en konsekvens av att den ränta som kommunen betalar för lånen beräknas bli betydligt högre under 2023 och kommande år jämfört med 2022.

2.1 INVESTERINGSNOMINERINGARNAS OMFATTNING

Utifrån den sammanlagda investeringsvolymen som nämnderna nominerade inför 2024 uppgår nettoinvesteringarna under perioden 2024–2033 till 78,6 mdkr. Av denna volym utgör reinvesteringar 29 procent. Av nyinvesteringarna utgör kommunal service cirka 23 procent, VA¹ cirka 13 procent, investeringar i betydande/namngivna projekt cirka 21 procent och övriga investeringar cirka 14 procent.

Nettoinvesteringar enligt nomineringsunderlag 2024, fördelat på investeringskategori och år, exkl. budgetregleringsposter



¹ VA-investeringarna baseras på kretslopp- och vattennämndens scenario Proaktiv enligt nomineringsunderlaget.

En iakttagelse av de samlade investeringsnomineringarna är att stora volymer är bundna i redan pågående projekt som kommer att pågå under flera år framöver. En annan iakttagelse är att även ny- och reinvesteringar i kommunal service binder stora investeringsmedel under många år framöver.

I flera av de inspelade investeringsnomineringarna konstateras bland annat att erfarenheter från tidigare år visar att det uppstår avvikelser i tid, kostnad eller innehåll.

För att ta hänsyn till detta och för att inte låsa upp mer investeringsmedel än nödvändigt har nomineringsunderlaget i vissa fall kompletterats med en schablonmässig budgetjusteringspost och att bedömningarna görs utifrån behovsvolymer på helhetsnivå. Detta för att den planerade investeringsvolymen ska bli mer realistisk. Särskilt bedömningarna om investeringsvolymer flera år i framtiden anges vara särskilt svåra att uppskatta. Stadsmiljönämndens budgetregleringsposter uppgår i genomsnitt till 375 mnkr årligen under perioden 2023–2033. I sammanställningen ovan ingår inte dessa, vilket innebär att de beskrivna volymerna i sammanställningen därmed är större än de långsiktigt nominerade volymerna.

Osäkerheter i nomineringsunderlaget

Investeringsvolymerna som återspeglas i diagrammet ovan visar nämndernas totala nominerade investeringar för 2024 och framåt. Det samlade nomineringsunderlaget speglar både behov och ambitioner i olika skeden samt i projekt med olika mognadsgrad. Samtidigt som underlaget återspeglar höga och ökande investeringsvolymer under kommande år kan det konstateras att samtliga investeringsbehov inte ingår i underlaget.

Bland annat ingår inte betydande volymer avseende klimatanpassningsåtgärder i form av högvattenskydd, upprustning av kajer eller övergripande skyfallsåtgärder. Investeringar som är kopplade till genomförandet av programmen för Frölunda, Tynnered, Biskopsgården, Arenaprojektet och Säve ingår inte i underlaget. Investeringar som skulle vara förenade med ett genomförande av Hjalmar Brantingstråket ingår inte heller. Det finns även investeringar i grönstruktur som inte ingår i nomineringsunderlaget, bland annat satsningar på blågröna stråk, stadsparker, stadsdelsparker och bostadsnära parker. Detta både till följd av byggelseutvecklingen och utifrån befintlig situation. För flertalet av ovanstående initiativ saknas sammanställda och heltäckande ekonomiska skildringar, men bedömningen är att dessa stadsutvecklingsinitiativ skulle medföra omfattande investeringsbehov för staden även efter 2033.

Vid statlig och regional medfinansiering av infrastrukturåtgärder tecknas avtal. Innan dessa avtal är tecknade nomineras investeringen i sin helhet, trots att medfinansieringen är en förutsättning för ett genomförande av åtgärden. Detta försvårar att ge en rättvisande bild av nettoinvesteringsåtagandet för dessa projekt.

Det innebär att underlaget å ena sidan underskattar investeringsvolymerna som den samlade planeringen innebär samtidigt som det å andra sidan över-skattar nettoinvesteringsvolymerna genom att inkomster genom medfinansiering inte ingår.

Reinvesteringar

Reinvesteringar är investeringar som görs för att upprätthålla en befintlig anläggnings funktion. Detta kan göras antingen genom åtgärder på den befintliga anläggningen eller genom att ersätta den med en ny. I princip leder inte reinvesteringar till ökade kapitalkostnader eftersom reinvesteringen inte utökar kapaciteten, förbättrar standarden eller funktionen. En ändamålsenlig reinvesteringstakt leder generellt till att kostnader för drift och underhåll inte ökar.

Nomineringarna av de årliga reinvesteringarna (exklusive kanalmurarna som ingår i kategorin Betydande/namngivna projekt) innebär att dessa under perioden 2024 till 2033 uppgår till mellan 2,1 mdkr och 2,5 mdkr. Den totala reinvesteringensvolymen under samma period bedöms således enligt nomineringsunderlaget uppgå till cirka 22,8 mdkr. Av reinvesteringarna står VA-kollektivets reinvesteringsbehov för 4,9 mdkr.

Av skattekollektivets reinvesteringensvolym på cirka 17,9 mdkr står stadsfastighetsnämndens nomineringar för cirka 13,7 mdkr där reinvesteringar i förskolor, grundskolor och äldreboende utgör cirka 85 procent av dessa.

En generell utgångspunkt är att en verksamhets reinvesteringar ska kunna finansieras med egna medel över tid och därmed inte kräva någon extern upplåning.

Investeringar i kommunal service

Stadsfastighetsnämndens nominerade investeringar i lokaler för kommunal service² uppgår totalt under perioden 2024–2033 till 17,8 mdkr, motsvarande cirka 23 procent av den totala investeringsvolymen under perioden 2024–2033.

Av den totala investeringsvolymen i kommunal service utgör investeringar i grundskola 62 procent, förskola 24 procent, äldreboende 8 procent, BmSS 6 procent och gymnasium 1 procent.

VA-nyinvesteringar

Kretslopp och vattennämndens nominering för nyinvesteringar i vatten, avlopp och avfall uppgår till cirka 10,1 mdkr under perioden 2024–2033, varav cirka 9,9 mdkr utgörs av investeringar inom VA-verksamheten och cirka 0,2 mdkr inom avfallsverksamheten. Exploateringsinvesteringar och reinvesteringar ingår inte i dessa belopp.

Nomineringen av investeringsvolymen baseras på alternativet som benämns proaktiv. Nivån bedöms säkerställa ett bibehållande av värde och funktion på anläggningarna.

Övriga investeringar

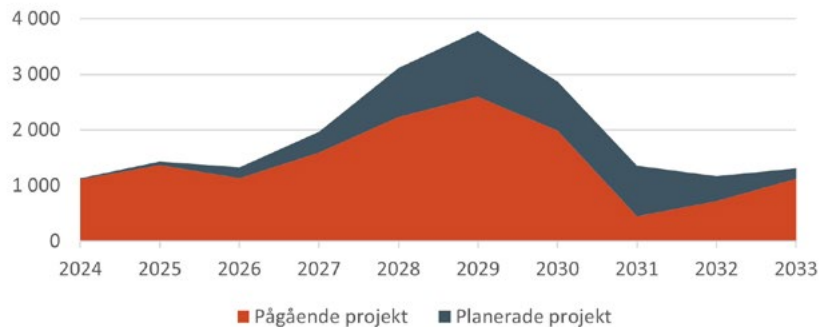
Övriga investeringar utgörs av sådana investeringar som inte är i betydande projekt, investeringar i kommunal service, VA-investeringar eller reinvesteringar. Övriga investeringar utgörs huvudsakligen av stadsmiljönämndens investeringar i gata och park, idrott- och föreningsnämndens investeringar i anläggningar, exploateringsnämndens investeringar och markförvärv samt stadsfastighetsnämndens investeringar i övriga lokaler, markreserv och strategiskt innehav. Sammantaget utgör dessa investeringar cirka 14 procent av den totala investeringsvolymen under perioden 2024–2033.

² Stadsfastighetsnämndens nominerade investeringar i förskola, grundskola, gymnasium, äldreboende och BmSS.

Betydande och namngivna projekt

Investeringarna inom denna kategori utgörs av investeringsprojekt som i nämndernas nomineringsunderlag benämns som betydande eller namngivna projekt. Det är åtgärder som är av större karaktär med en budget över 250 mnkr eller är åtgärder av principiell karaktär. Åtgärderna är ofta komplexa utifrån en eller flera aspekter som till exempel ekonomi, geografi, omgivningspåverkan med mera.

Investeringsvolym i betydande och namngivna projekt, 2024–2033, fördelat på skede



Under perioden 2024–2033 har investeringar på totalt cirka 19,4 mdkr inom kategorin nominerats, varav cirka 14,3 mdkr ingår i pågående projekt, motsvarande cirka 74 procent. I de planerade projekten ingår bland annat spårväg i Alléstråket, Bangårdsförbindelsen, stadsmässiga stråk enligt budget för 2023 samt Centralbadet och Lundbybadet.

2.2 INVESTERINGSTAKT OCH ANLÄGGNINGSVÄRDEN

Framskrivningen av de nominerade investeringsvolymer under perioden 2023–2033 skulle innebära en fördubbling av investeringstakten vid en jämförelse med perioden 2012–2022 fram till idag. De samlade investeringarna utifrån nomineringsunderlaget för nämnderna beräknas bygga bokförda värden på totalt cirka 77 miljarder fram till och med 2033. Detta bör ses i relation till bokförda värden på stadens materiella anläggningstillgångar enligt balansräkningen för 2022 på cirka 41 miljarder. I princip skulle således en investeringstakt fördubbla stadens avskrivningsbara materiella anläggningstillgångar under den kommande tioårsperioden. Ett sådant scenario skulle innebära att kapitalkostnaderna därför ökar mycket kraftigt.

Den totala nominerade investeringsvolymer är samtidigt större än vad som är realistiskt att förvänta sig att staden har möjlighet att realisera.

3. INVESTERINGSUTRYMME

Med utgångspunkt i de finansiella nyckeltalen som framgår av riktlinjen för god ekonomisk hushållning och antaganden om bland annat resultat har stadsledningskontoret uppskattat kommunens årliga investeringsutrymme under perioden 2024–2033.³

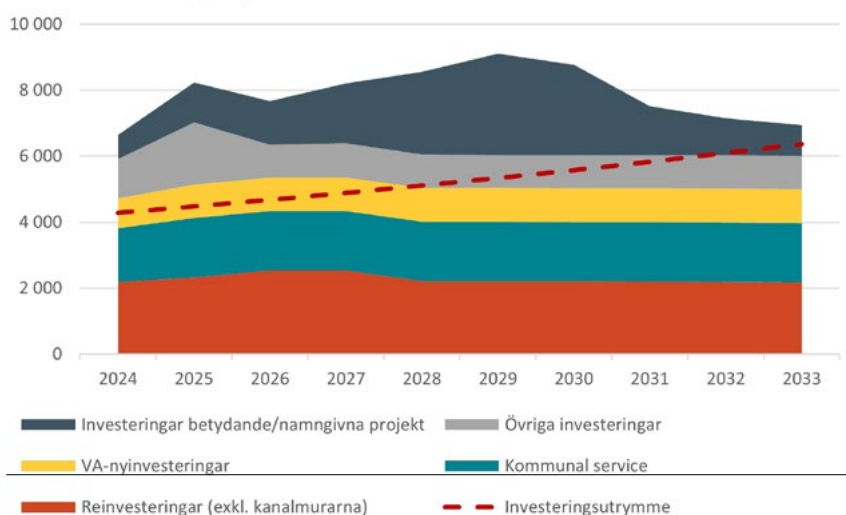
Stadsledningskontorets bedömning är att utifrån nuvarande prognos över skatter, generella statsbidrag och utjämning uppgår resultatet på 2 procent till 811 mnkr år 2024. Nämndernas bedömningar avseende avskrivningarna innebär att dessa förväntas öka och uppgå till nästan 1,9 mdkr år 2024. Resultatnivån som enligt målsättningen ska finansiera nettoinvesteringsvolymen bedöms därmed uppgå till cirka 2,7 mdkr.

Ska det föreslagna målet om 60 procents egenfinansieringsgrad av de nominerade nettoinvesteringarna på 6,5 mdkr uppnås under 2024, behöver resultatet uppgå till 3,9 mdkr.

Utifrån nuvarande målsättning för resultatnivån, 2 procent av skatter, generella statsbidrag och utjämning plus av- och nedskrivningar, saknas därmed drygt 1 mdkr för år 2024 eftersom resultatet utifrån den definierade målsättningen väntas uppgå till 2,7 mdkr.

Utifrån målsättningen kring resultatnivå och 60 procent egenfinansieringsgrad, ges utrymme för nettoinvesteringar på cirka 4,3 mdkr under 2024. Nämndernas nominerade nettoinvesteringsvolym inför 2024 uppgår till cirka 6,5 mdkr, vilket alltså är cirka 2 mdkr högre än vad som kan finansieras med egna medel utifrån den definierade resultatnivån.

Nettoinvesteringar enligt nomineringsunderlag 2024, fördelat på investeringskategori och år, exkl. budgetregleringsposter samt beräknat investeringsutrymme



³ Det är värt att uppmärksamma att även VA-investeringarna ingår i utvärderingen av egenfinansieringsgraden av investeringarna. Det innebär att kommunens totala investeringar ingår i det beräknade investeringsutrymmet utifrån ett egenfinansierings- och upplåningsperspektiv. Utgångspunkten för detta är att investeringar inom VA-verksamheten har en direkt koppling till stadens skuldutveckling och övriga nyckeltal för stadens finansiella ställning, t.ex. soliditetsmättet och skuldsättningsmättet. Däremot när det gäller driftkonsekvenser i form av avskrivningar och ränta finansieras dessa inom taxekollektivet och påverkar därigenom inte kommunens resultat.

Uppskattningen av nettoinvesteringsutrymmets utveckling baseras på dagens förutsättningar och nuvarande prognos över skatter, generella statsbidrag och utjämning plus av- och nedskrivningar. Skatteunderlaget räknas upp utifrån den historiska skatteunderlagsutvecklingen under den senaste tioårsperioden på cirka 4,5 procent. Bedömningen är att uppskattningen därigenom bör fånga både vissa konjunktur- och befolkningseffekter. Uppskattningen tar sig uttryck i en linjär utveckling från ett nettoinvesteringsutrymme på 4,1 mdkr under 2023 upp till cirka 6,3 mdkr under 2033. Beräkningen är grov och ska betraktas som en översiktlig bedömning utifrån dagens förutsättningar som inte tar hänsyn till det långsiktiga 10-åriga genomsnittet och som utgår från den icke antagna föreslagna inriktningen om 60 procents egenfinansieringsgrad. En förutsättning för bedömningen är att även taxorna inom de avgiftsfinansierade verksamheterna följer motsvarande utveckling som skatteunderlaget.

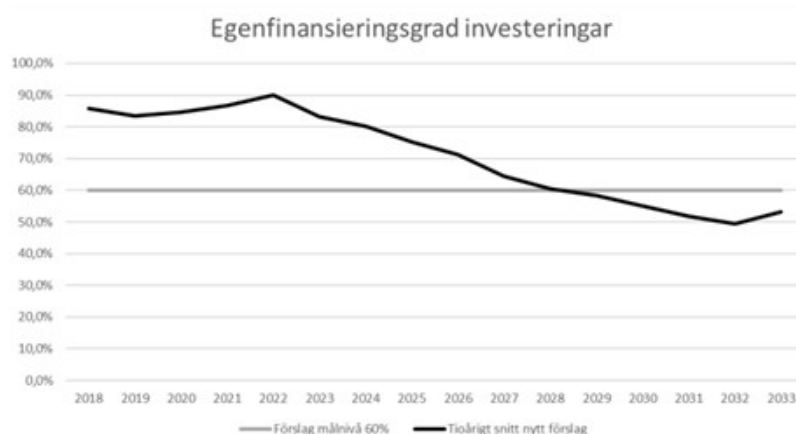
Om de totala nominerade nettoinvesteringensvolymerna, exklusive budgetregleringsposter, sätts i relation till det beräknade investeringsutrymmet kan det konstateras att de sammantagna investeringarna överstiger nivån enligt kommunfullmäktiges finansiella inriktning. I nästa avsnitt redogörs för en fördjupning kring egenfinansieringen av investeringar.

3.1 EGENFINANSIERING AV INVESTERINGAR

Enligt stadsledningskontorets bedömning räcker ett resultat på 2 procent för att nå målet om en 10-årig genomsnittlig egenfinansieringsgrad på 60 procent fram till 2028. Bedömningen görs mot bakgrund av tidigare års resultat och höga egenfinansieringsgrad och att investeringar och avskrivningar ökar i den takt som nämndernas nomineringsunderlag visar. Därefter uppnås inte 60 procents egenfinansieringsgrad enligt den föreslagna målsättningen.

Utöver att staden börjar få svårt att uppnå målsättningen för investeringarna innebär det en utmaning att bära de ökade kapitalkostnaderna som investeringsvolymerna genererar, och samtidigt upprätthålla en resultatnivå på 2 procent. Utifrån nämndernas långsiktiga prognoser kommer avskrivningarna mer än fördubblas under den kommande tioårsperioden. De i dagsläget stigande räntenivåerna och osäkerheterna kring utvecklingen innebär att en ökande skuldsättning även får effekter på de finansiella kostnaderna på ett annat sätt än tidigare.

Utifrån den långsiktiga prognosen avseende skatter och statsbidrag och nämndernas långsiktiga bedömningar avseende investeringar och avskrivningar fram till 2033 så skulle det rullande tioåriga genomsnittet för egenfinansieringsgraden utvecklas enligt nedanstående diagram.



En iakttagelse är att den bedömda egenfinansieringsgraden sjunker under 60 procent omkring åren 2028–2029 och att detta sammanfaller med att även självfinansieringen inom exploateringsekonomin enligt exploateringsförvaltningens riskscenario⁴ bedöms sjunka under 100 procent under en rullande 10-årsperiod omkring 2029.

Positiva kassaflöden från exploateringsverksamheten har historiskt bidragit till att behovet av extern upplåning för finansieringen av investeringarna i realiteten varit lägre än vad det annars hade varit. Det betyder att om staden börjar få problem med båda dessa nyckeltal vid samma tidpunkt ökar det verkliga behovet av extern upplåning.

En omständighet som försvårar analysen enligt den nuvarande definitionen är att det finansiella nyckeltalet för egenfinansieringsgraden av stadens investeringar för närvarande innefattar delar av kassaflödet som genereras av exploateringsverksamheten. Det innebär att utfallet för exploateringsekonomin får genomslag på både nyckeltalet för egenfinansieringsgraden av stadens investeringar och för självfinansieringsgraden av exploateringsverksamheten. Mer konkret innebär det att försämrade utsikter för exploateringsekonomin självfinansiering påverkar egenfinansieringen av stadens investeringar negativt.

Ett annat sätt att analysera den långsiktiga finansiella hållbarheten i investeringsverksamheten är utifrån självfinansieringsgraden av reinvesteringarna. Om investeringar för att bibehålla kapaciteten finansieras via ökad upplåning eller via försäljning av tillgångar kommer stadens ekonomi långsiktigt att urholkas. Det är viktigt att påpeka att utvecklingen av detta nyckeltal inte utgör en del av de beslutade finansiella inriktningarna för god ekonomisk hushållning. Utifrån de förutsättningar som anges ovan avseende resultat och avskrivningar kommer staden då under hela perioden 2024–2033 klara egenfinansieringen av reinvesteringarna.

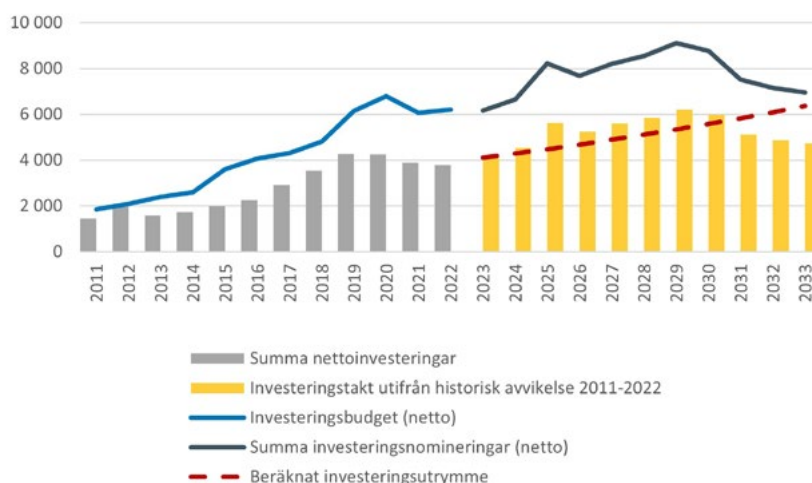
3.2 BUDGET OCH UTFALL

Historiskt har staden inte investerat i nivå med de budgeterade investeringsvolymerna. Under åren 2011–2022 uppgick investeringsutfallet till cirka 68 procent av de budgeterade volymerna. En förklaring av flera är troligen att organisationen har saknat genomförandekapacitet att driva alla nominerade investeringar samtidigt eller i den takt som underlaget indikerar.

Nedanstående diagram syftar till att illustrera ett scenario som visar hur den nominerade investeringstakten skulle se ut utifrån den historiska avvikelser mellan budget och utfall. Diagrammet ska inte läsas som en prognos eller bedömning, utan syftar till att belysa omfattningen av de nominerade volymerna. Diagrammet ger en bild av att en investeringstakt i den nivå som nomineringssunderlaget återspeglar överstiger det beräknade investeringsutrymmet även med hänsyn till antagandet om en historisk avvikelse mellan budget och utfall. Scenariot utgör inte en lämplig investeringsplanering och visar att det inte är tillräckligt att förlita sig på ett sådant historiskt förhållande. Detta särskilt mot bakgrund av kunskapen om att det saknas stora investeringsvolym i underlaget. Bedömningen är att det krävs åtgärder för en mer samordnad och aktiv övergripande investeringsstyrning efter planperiodens utgång 2025. Detta för att åstadkomma en mer ändamålsenlig planering som bättre speglar investeringstaktens faktiska utveckling och som ligger inom det investeringsutrymme som den finansiella inriktningen bestämmer.

⁴ Se avsnitt 4.2 Exploateringsverksamhetens självfinansiering

Nettoinvesteringar samt investeringsbudget 2010-2022, nominerade nettoinvesteringar, antagande om investeringsutfall med hänvisning till historisk avvikelse samt beräknat investeringsutrymme 2023-2033



Å ena sidan har alltså de sammantaget stora belopp som investeringsnomineringarna historiskt utgjort inte nyttjats fullt ut. Det är en omständighet som understryker behovet av en investeringsstyrning utifrån ett gemensamt prioriteringsunderlag inför kommande års nomineringar.

Å andra sidan finns det framtida kända investeringsåtgärder som ingår eller skulle ingå i kategorin betydande projekt, men där investeringsvolymerna i nomineringsunderlaget antingen saknas eller inte fullt ut återspeglar det bedömda totala investeringsåtagandet som åtgärderna kommer att medföra. I vissa fall finns underliggande förutsättningar om finansieringslösningar med stöd av stat och/eller region som inte fullt kan utläsas av underlaget.

Ett syfte med ett gemensamt prioriteringsunderlag och en mer samordnad nomineringsprocess skulle bland annat vara att minska skillnaden mellan budget och utfall. Detta som en återspeglning av att nomineringarna i större utsträckning motsvarar organisationens verkliga investeringsplanering utifrån genomförandekapacitet och beroenden.

Det är samtidigt viktigt att peka på de finansiella risker som stadens investeringsplanering nu pekar på. Att flera finansiella nyckeltal riskerar att inte kunna uppfyllas kan potentiellt innebära flera olika risker.

De finansiella nyckeltalen har fastställts för att säkerställa god ekonomisk hushållning och att varje generation ska bära sina kostnader. En risk som kan följa av att staden över tid investerar över sin långsiktiga finansiella kapacitet är en ökad skuldsättning och höga räntekostnader som belastar kommande generationer. En annan följd kan bli att staden i framtiden saknar de ekonomiska resurserna som krävs för långsiktig planering och att möta eventuella stora investeringsbehov i framtiden.

4. EXPLOATERINGS- EKONOMI

4.1 EXPLOATERINGSEKONOMI I KORTHET

Exploateringsinvesteringar omfattar markberedande åtgärder, om staden är markägare, för att skapa förutsättningar för kvartersmark samt av utbyggnad av den allmänna plats som krävs i enlighet med detaljplanen.

Iordningställande av kvartersmark finansieras av exploateringen, direkt av exploatören, eller via markförsäljning om staden är markägare. Iordningställande av kvartersmark för stadens egna verksamheter såsom förskola, skola och vård finansieras genom kommunalskatten. Utbyggnaden av allmän plats finansieras delvis av exploateringsinkomster (exploateringsbidrag eller markförsäljning). Exploateringen ska delfinansiera den del av allmän plats, parker, torg och gator som krävs för detaljplanens genomförande och som är till nytta för bebyggelsen till en standard som är normal på orten. Åtgärder som enligt plan- och bygglagen (PBL) inte kan tas ut av en exploatör eller fastighetsägare, sådana som till exempel ger nytta för ett större område, finansieras av skattemedel. Fördelningen utgår från PBL:s bestämmelser, där det framgår att åtgärderna, för att kunna finansieras av exploatör, ska vara nödvändiga för detaljplanens genomförande och ska stå i rimligt förhållande till nyttan. Exploateringen får exempelvis inte enligt gällande lagstiftning finansiera utbyggnad av lokaler för kommunal verksamhet eller finansiera framtida drift och underhållskostnader för kommunala anläggningar. Utbyggnad av vatten och avlopp finansieras via taxor och avgifter och inte genom exploateringsbidrag eller genom stadens markförsäljning.

Övergripande infrastrukturinvesteringar som krävs för eller blir en följd av den tillkommande bebyggelsen, som exempelvis huvudvägnät eller investeringar i lokaler för kommunal service, innefattas inte av exploateringsverksamheten och exploateringsekonomin. Dessa hanteras inom ramen för stadens och ansvariga nämnders ordinarie investeringar.

Exploateringsnämnden har ett budget- och samordningsansvar för kommunens samlade exploateringsekonomi. Budgetansvaret innefattar dock inte de taxefinansierade delarna. Vidare ansvarar exploateringsnämnden för att samordna och säkerställa kommunens samtliga åtaganden som följer av en exploatering. Utöver investeringsekonomin har exploateringsverksamheten en direkt påverkan på nämndernas driftsekonomi.

Ökade ytor och fler anläggningar i form av allmän plats ökar drift- och underhållsbehovet, där kapitalkostnaden utgör en stor del, för den verksamhet som ansvarar för den enskilda anläggningen.

Exploateringsverksamheten påverkar kommunens resultat. Resultatet av markexploatering utgörs av inkomsten vid markförsäljning minus de utgifter som kommunen haft för att iordningsställa kvartersmarken i säljbart skick, till exempel markförvärv, marksanering, och arkeologi. Inkomster och utgifter för anläggningar som kommunen skall fortsätta att äga, till exempel allmän plats eller kvartersmark ingår inte. Resultatet av verksamheten tillfaller inte exploateringsnämnden utan förs månadsvis över till kommuncentrala poster. Resultatet bör inte användas för finansiering av kommunens löpande verksamhet då inkomsten inte är garanterad varje år. Ett överskott kan emellertid användas till

finansieringen av stadens investeringar. Resultatet avräknas då kommunens balanskravsresultat fastställs.

Om målet för god ekonomisk hushållning för exploateringsverksamheten uppnås, som innebär att självfinansieringsgraden ska vara minst 100 procent över en rullande 10-årsperiod, medför detta att kommunen över tid inte behöver finansiera exploateringsinvesteringar via upplåning och ökad skuldsättning.

Viktiga avvägningar

Exploateringsekonomin påverkas i hög grad av de avvägningar som hanteras i detaljplanarbetet och i genomförandet. Val av upplåtelseformer, omfattningen och kvalitetsnivåer på allmän plats eller volymen mark som behövs för att säkerställa behovet av kommunal service påverkar både möjliga inkomster och utgiftsnivåerna. Därför behöver de ekonomiska konsekvenserna vara baserade på övervägda och aktiva val både för enskilda projekts ekonomi och för hela projektportföljens struktur.

En viktig avvägning mellan olika ekonomiska faktorer berör kommunala allmänna intressen där motstridiga intressen eller målkonflikter kan leda till undanträngning av plats för olika allmänna intressen som kommunen har ett ansvar för. Det riskerar leda till att ett kommunalt allmänintresse helt och hållet undanträngs och därmed inte omhändertas.

Ibland kan en undanträngningseffekt till följd av målkonflikter leda till fördyringar. Ett exempel på en fördyrande undanträngningseffekt som har uppmärksamats avser investering i lokaler knutna till kommunens välfärdstjänster i samband med exploatering. Genom intervjuer har det framkommit flera exempel där lokalfrågan i ett finansieringsperspektiv underordnas exploateringsekonomin betydelse i samband med nyexploatering.

Det vill säga att placeringen av exempelvis en förskola flyttas till en mer otillgänglig plats till förmån för att attraktiva byggrätter avsätts för bostadsändamål eller kommersiella ändamål. Sådana prioriteringar leder till en förbättrad exploateringsekonomi, men påverkar stadens långsiktiga driftsekonomi negativt genom att högre investeringsutgifter för stadsfastighetsnämnden leder till högre kapitalkostnader. Det leder i sin tur till högre hyra för hyresgästen som i många fall är annan kommunal nämnd. Ökade kapitalkostnader för kommunala lokaler riskerar därmed att undantränga ekonomiskt utrymme för verksamhet.

Eftersom nämnderna för kommunens välfärdstjänster⁵ inte är investerande nämnder riskerar verksamhetsperspektivet att inte beaktas vid investeringsnomineringarna på ett adekvat sätt. Kombinationen av självkostnadshyra och högre kapitalkostnader för kommunala investeringar kan därför påverka förmågan hos de övriga nämnderna att medverka i investeringar i nya lokaler. I ett försämrat ekonomiskt läge kan alltså nyproduktion bli för dyr vilket påverkar förutsättningarna för utbyggnad av kommunal service negativt.

Ovanstående exempel är illustrativt för en problematik som ibland uppstår till följd av ett allt för stort fokus på att varje enskilt exploateringsprojekt ska eftersträva ett positivt ekonomiskt resultat. Det är mot bakgrund av ovanstående viktigt att hyresgästernas behov och finansieringsförmåga kommer till uttryck och belyses i samband med investeringsplaneringen.

⁵ Förskolenämnden, grundskolenämnden, socialnämnderna

4.2 EXPLOATERINGSVERKSAMHETENS SJÄLVFINANSIERING

Enligt den senaste bedömningen i delårsrapport per augusti 2023 kommer målet om självfinansiering uppfyllas under de närmast kommande åren. Detta mot bakgrund av starka resultat under de senaste åren. Samtidigt lyfter exploateringsnämnden att nuvarande marknadsläge och ökade osäkerheter försvårar förutsägbarheten för utvecklingen av självfinansieringsgraden.

Sammantaget inverkar den nuvarande samhällsekonomiska utvecklingen negativt på exploateringsekonomin såväl på utgiftssidan genom bland annat ökade byggkostnader som på inkomstsidan genom sjunkande byggrättsvärden.



De aktuella konjunktur- och marknadsriskerna kan leda till att utbyggnaden genomförs etappvis i större utsträckning och under en längre tidsperiod för att kunna upprätthålla kalkylmässigt nödvändig finansiering genom markförsäljning. Detta försvårar möjligheterna för staden att klara utbyggnaden enligt önskad utbyggnadstakt. Alternativt påverkas byggrättsvärdena och -priserna negativt, vilket i sin tur belastar exploateringsekonomin i motsvarande grad.

På utgiftssidan bidrar ökade byggkostnader till att investeringsutgifterna för allmän plats ökar. Detta påverkar även kommunens driftskostnader på lång sikt på grund av att höga bokförda värden leder till högre kapitalkostnader.

Utifrån scenarier om kostnadsökningar och en förväntan om lägre markförsäljningsinkomster bedömer exploateringsförvaltningen att verksamheten kan få svårigheter att uppnå målet om självfinansiering runt år 2029. Att förbättra förutsättningarna för balans mellan inkomster och utgifter på sikt förutsätter att portföljen fylls på med projekt som bidrar positivt till självfinansieringen. Exploateringsförvaltningens portfölj med projekt i tidiga skeden visar på positivt nettoresultat.

På en övergripande nivå finns ett antal faktorer som i fortsättningen kan påverka förväntningarna på exploateringsekonomin bidrag till finansieringen. Många förhållandevis enkla markområden är redan ianspråktaga. Det har kommit att innebära att behoven av anpassningar och fördyrande faktorer, bland annat i form av sanering, skyfalls- och infrastrukturåtgärder har ökat. En annan

sådan faktor är att underskott av offentliga lokaler i vissa områden också kommer att återspeglas i en lägre lönsamhet inom exploateringsverksamheten.

Även om exploateringsekonomin nyckeltals- och kassaflödesmässigt utvärderas enligt en egen finansiell målsättning påverkar exploateringsinvesteringarna resultaträkningen och driftsekonomin. Detta dels genom verksamhetens resultat, men i synnerhet löpande till följd av redovisningsändringar som innebär att ersättning för utbyggnad av allmän plats inte längre ska lösas upp över investeringarnas avskrivningstid. Det innebär att kapitalkostnaden över tid behöver finansieras inom driftbudgeten på ett annat sätt än tidigare.

Resultatet för exploateringsverksamheten och reavinster har under de senaste åren utgjort en betydande finansieringskälla för kommunen. De underliggande byggrättsvärdena är dels beroende av markens potentiella användning samt markens utvecklingspotential i övrigt, dels även bland annat närhet till infrastruktur, tillgång till tjänster, park, arbetsplatser. Dessa exempel på faktorer påverkar markvärdet och de potentiella inkomsterna från markförsäljning.

Ett sätt för kommunen att agera värdeskapande är genom stadens egen skattefinansierade investeringsverksamhet. Göteborgs Stad investerar bland annat i infrastruktur, parker, lokaler för förskolor, skolor, kultur, idrott- och föreningsverksamhet. Dessa investeringar är oftast en förutsättning för all exploatering, men i vissa fall kan strategiska investeringar frigöra stora värden som förutom att bidra till finansieringen kan tillgängliggöra markområden för bebyggelseutveckling eller frigöra kapacitet i andra delar av exempelvis transportsystemet. Detta innebär att det finns en stark koppling mellan stadens exploateringsverksamhet och investeringsverksamhet samt mellan ekonomierna som begreppsligt och nyckeltalsmässigt är separerade.

5. SÄRSKILDA FINANSIERINGSPRINCIPER

5.1 VA-VERKSAMHET

I samband med stadsutveckling uppstår ofta behov av att bygga ut den allmänna VA-anläggningen för att VA-huvudmannen ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt Lagen om Allmänna Vattentjänster (LAV). Dessa utbyggnader finansieras av VA-taxan. Avgifterna ska bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist

VA-taxan, som beslutas av kommunfullmäktige, ska finansiera VA-verksamheten enligt självkostnadsprincipen. Taxemedel får enligt lagstiftningen tas ut för att täcka verksamheternas nödvändiga kostnader. Det innebär kostnader för att planera, genomföra, driva och utveckla verksamheten enligt lagens intentioner.

Nödvändig utbyggnad av allmän VA-anläggning inom eller i direkt anslutning till detaljplaneområdet redovisas som en exploateringskostnad för VAKollektivet och finansieras av anläggningsavgift av tillkommande fastigheter. Övrig utbyggnad, såsom förstärkning av ledningsnät och överföringsledningar, som görs i anslutning till ett stadsutvecklingsprojekt redovisas som en investering för VA-kollektivet.

5.2 AVFALLSVERKSAMHET

Avfallstaxan, som beslutas av kommunfullmäktige, ska finansiera avfallsverksamheten utifrån självkostnadsprincipen enligt miljöbalken 27 kap. Avgiften får enligt lagstiftningen tas ut för att täcka verksamheternas nödvändiga kostnader. Det innebär kostnader för att planera, genomföra, driva och utveckla verksamheten enligt lagens intentioner.

Stadens avfallsverksamhet finansieras till största grad av avfallstaxan. En liten del av förvaltningens uppdrag, som hantering av nedlagda deponier finansieras av skattemedel.

Det är fastighetsägarens ansvar att tillhandahålla en avfallslösning för både boendes och verksamheters avfall. Fastighetsägaren väljer och bekostar avfallslösning och ansvarar för att denna lever upp till stadens avfallsföreskrifter.

En exploatering innebär fler hämtställen och medför kostnader och tröskelinvesteringar för insamlingsverksamheten, till exempel i form av fler avfallsfordon. Dessa tillkommande kostnader är dock inte särskilt stora jämfört med totalkostnaden för avfallsinsamlingen. När både invånare och avfallsmängder ökar blir i princip kostnaden per invånare densamma då utökad insamlingsverksamhet täcks upp av att tillkommande abonnenter betalar avfallstaxa.

5.3 SKYFALL

Hantering av skyfallsinvesteringar i staden innebär i korthet att anläggningar som byggs för att möjliggöra en exploatering ska bekostas av exploateringsbidrag. Om det byggs kommunal verksamhet, exempelvis en förskola, bekostas en proportionerlig del av kommunens investeringsmedel. Anläggningar som skyddar befintlig stad bekostas med skattemedel. Om det finns verksamheter som har nytta av anläggningen men som inte är kommunala ska det prövas om de ska bekosta en del genom samfinansiering. Byggs anläggningen för att möjliggöra en detaljplan samtidigt som befintlig stad också har nytta av anläggningen ska kostnaden fördelas efter nyttan.

6. KAPITALKOSTNADS-UTVECKLING

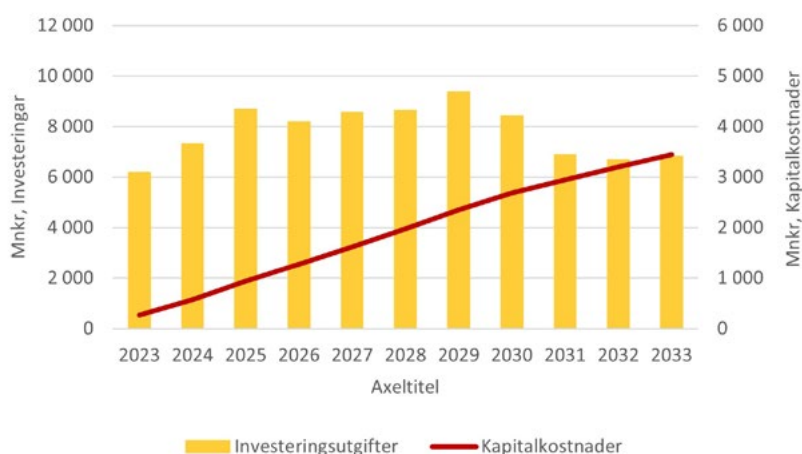
Göteborgs Stad finansierar huvudsakligen investeringsutgifterna med egna medel, det vill säga medel som tillförts genom positiva resultat, men viss kapitalanskaffning är nödvändig och sker även genom lån, antingen genom bank eller genom att ställa ut obligationer. Detta för att finansiera utgifterna för att bygga större infrastrukturanläggningar, kommunala lokaler eller allmän plats. Andra möjliga finansieringskällor för att finansiera utgifter är försäljning av olika typer av tillgångar.

Investeringar i materiella anläggningstillgångar såsom skola, förskola, gata, park, allmän plats genererar kapitalkostnader i form av avskrivningar och ränta. Dessa kostnader, tillsammans med kommunens kostnader för övriga verksamheter, finansieras i huvudsak av kommunens intäkter från skatt, statsbidrag och utjämnning, taxor och avgifter.

Avskrivningen av en tillgång är en kostnad som ska spegla en anläggnings användning och värdeminskning under dess nyttjandetid. Internräntan, som fastställs årligen i budgeten, ska spegla kommunens långsiktiga räntekostnad för den externa upplåningen och vara relativt stabil över tid. Räntekostnaden beräknas på bokfört värde. Summan av en anläggnings årliga avskrivning och räntekostnad utgör kapitalkostnaden.

Kapitalkostnadsanalysen baseras på stadsbyggnadsförvaltningens egna beräkningar utifrån investeringsvolymerna i nomineringsunderlaget. Avskrivningarna för byggnader och anläggningar uppgick till cirka 1,6 mdkr under 2022, vilket innebär en ökning med 12 procent jämfört med föregående år. Utvecklingen är en konsekvens av att investeringsvolymerna ökat kraftigt under de senaste åren. Avskrivningarna och andra investeringsrelaterade kostnader kommer att fortsätta öka under kommande år då staden fortsatt befinner sig i en fas med stora investeringsbehov.

Nettoinvesteringar och kapitalkostnader 2023-2033



Med utgångspunkt i de nominerade investeringsvolymerna, som beskrivs i kapitel 2, beräknas investeringstakten medföra ökade årliga kapitalkostnader för den totala investeringsvolymen på cirka 3,4 mdkr år 2033 jämfört med 2023, varav räntedelen skulle svara för cirka 1,7 mdkr⁶. De strategiska markförvärven beräknas medföra ytterligare räntekostnader på cirka 70 mnkr. De ökade kapitalkostnaderna är en följd av både omfattande nyinvesteringar och reinvesteringar, där nyinvesteringarna svarar för 1,8 mdkr och reinvesteringarna för 0,9 mdkr. Det går inte att garantera att de senaste årens ökade byggkostnader i alla delar ingår i nomineringsunderlaget, vilket i så fall skulle innebära en underskattning av investeringsbehovet och därmed kapitalkostnadsutvecklingen.

Om ovanstående beräkning av kapitalkostnadsutvecklingen utifrån de nominerade investeringsvolymerna ställs i relation till en framskrivning av skatteunderlagsutvecklingen på 4,5 procent per år bedöms kapitalkostnadernas andel av skatter och avgifter öka från cirka 4,6 procent år 2023 till drygt 9 procent år 2033.

Utöver de finansiella kostnaderna tillkommer dessutom kostnader för drift och underhåll av de nya anläggningarna. Dessa kostnader analyseras dock inte i detta kunskapsunderlag.

⁶ Beräkningen av kapitalkostnaderna baseras på de skattefinansierade nämndernas nominerade bruttoinvesteringar, inklusive exploateringsnämndens exploateringsinvesteringar. Vidare bygger beräkningen på modellens uppbyggnad som innebär att investeringarna löpande aktiveras, vilket sannolikt inte kommer att spegla verkligt utfall. Budgetregleringsposter ingår inte i sammanställningen. Beräkningen baseras på en schablonmässig avskrivningstid på 50 år och en internränta på 2,25 procent av det bokförda värdet.

7. BEHOV AV SAMORDNAD INVESTERINGSSTYRNING

Utifrån intervjuer med berörda fackförvaltningar och en genomgång av nomineringsunderlaget för 2024 kan det konstateras att investerings-nomineringarna idag inte är samordnade mellan nämnderna. Samordning saknas såväl ur ett finansierings- som prioriteringsperspektiv och en viktig förklaring till denna avsaknad är att det saknas ett gemensamt prioriteringsunderlag utifrån en etablerad styrningsprocess. Det har tidigare inte heller funnits ett utpekat ansvar för en sådan samordning.

En annan iakttagelse av nomineringsunderlagen är att beroenden mellan olika investeringar, kommande följdinvesteringar samt beroenden mellan de olika nämndernas investeringsnomineringar i stort sett saknas.

Den totala nominerade investeringsvolymen är större än vad som är realistiskt att förvänta sig att staden har möjlighet att realisera. De ökade kapital-kostnaderna som de sammanlagda investeringsnomineringarna medför skulle också innebära att det blir svårt att över tid omhänderta ökade kapitalkostnader och samtidigt upprätthålla resultatmålet om 2 procent, utan att detta undantränger andra kommunala verksamhetsbehov.

Det finns inom stadsutvecklingsområdet många kända typer av risker som påverkar investeringsverksamheten i olika grad och på olika sätt. Det kan handla om kompetensbrist, tidsrisker knutna till tillståndsprocesser och upphandlingar, tekniska risker vid hantering av material, materialbrist, risk för distributionsstörningar av varor och tjänster, risker för fördyringar eller finansieringsrisker knutna till avtalsförhandlingar, marknadsrisker hänförliga till konjunktur eller risker för oförutsebara demografiska förändringar. I nomineringsunderlagen redogörs övergripande för flera av dessa risker.

Det saknas dock i nomineringsunderlagen en analys om på vilket sätt dessa risker påverkar verksamheten och den totala nominerade investeringsvolymen. Sättet att hantera kända risker blir inom ramen för just nomineringarna okommenterade och verkar inte få något genomslag i de slutligen nominerade investeringsvolymerna.

Reinvesteringarna utgör en betydande del av de totala nominerade investeringsmedlen. Det saknas däremot fördjupade analyser av hur de stora reinvesteringarnomineringarna påverkar de långsiktiga driftskostnaderna med avseende på att underhållsskulden kan förväntas minska. Det vore därför förtjänstfullt om det gick att utläsa vilka strategiska och/eller taktiska vägval som ligger till grund för reinvesteringarnomineringarna. Samtidigt saknas en tillräcklig prioriteringsgrund för detta, varför en sådan behöver utvecklas.

De samlade investeringarna skulle, om de genomförs enligt underlaget, medföra finansiella risker bland annat genom en ökad ränterisk för kommunen. Mot bakgrund av dessa förhållanden kommer det att bli nödvändigt att etablera gemensamma principer för prioriteringar för att möjliggöra en ekonomiskt långsiktigt hållbar stadsutvecklingstakt. En grundläggande förutsättning för detta är att samtidigt garantera en lämplig reinvesteringstakt i befintliga anläggningar för att inte öka underhållskostnaderna i framtiden och för att upprätthålla kapacitet och funktion.

Mot bakgrund av de omfattande investeringsbehoven och det begränsade investeringsutrymmet behöver staden även se över alla möjligheter till extern finansiering där sådan skulle kunna vara aktuell.

Bedömningen är att det finns en strategisk vägledning för stadens investeringar, men att det saknas en process att omsätta denna i en samordnad prioritering. Budgetprocessen är inte ändamålsenlig som styrinstrument, varken på den politiska nivån eller på förvaltningsnivå, för att prioritera investeringar eller vägleda nämnderna i den långsiktiga investeringsplaneringen och nomineringsarbetet. Det behövs därför ett kompletterande verktyg för att ge politiken möjlighet att styra prioriteringar inom stadsutvecklingen. De nominerande förvaltningarna påtalar samtliga värdet av en högre grad av samordning för att kunna klara sina respektive deluppdrag i staden.

