



Handling 2023 nr 139

Förslag till principer för Göteborgs Stads investeringsstyrning

Till Göteborgs kommunfullmäktige

Kommunstyrelsens förslag

Kommunstyrelsen tillstyrker stadsledningskontorets förslag i tjänsteutlåtande den 2 maj 2023 och föreslår att kommunfullmäktige beslutar:

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.

Vid behandling av ärendet i kommunstyrelsen förekom skiljaktiga meningar:

Daniel Bernmar (V) och Axel Josefson (M) yrkade bifall till stadsledningskontorets förslag. Vidare yrkade Daniel Bernmar (V) avslag på yrkande från SD den 18 maj 2023.

Jörgen Fogelklou (SD) yrkade bifall till yrkande från SD den 18 maj 2023.

Kommunstyrelsen beslutade utan omröstning att bifalla Daniel Bernmars och Axel Josefsons yrkande.

Jörgen Fogelklou (SD) reserverade sig mot beslutet.

Göteborg den 14 juni 2023
Göteborgs kommunstyrelse

Jonas Attenius

Mathias Sköld

Yrkande
2023-05-18



Ärende nr: KS 2023-05-24, 2.1.7, Dnr: 1550/21

Yrkande angående – Förslag till principer för Göteborgs Stads investeringsstyrning.

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag att ta ändra princip/riktlinje för investeringar inom staden som så att investeringar prioriteras enligt följande rangordning:
 1. Kommunens lagstadgade skyldigheter
 2. Största faktiska behov hos stadens folkbokförda befolkning
 3. Störst värde varje investerad krona för stadens befolkning och besökare
 4. Politiska visioner och projekt

Yrkandet

Det borde vara en fullständig självklarhet - det borde vara så självklart att det inte ens behöva påtalas - att prioriteringen av stadens begränsade investeringsresurser självklart skall utgå från att i första hand fullgöra stadens lagstadgade skyldigheter, i andra hand tillgodose de faktiska behoven hos stadens folkbokförda befolkning, i tredje hand utifrån störst värde tillbaka för stadens befolkning för varje investerad krona och i sista hand prioritera investeringar utifrån politiska visioner och projekt.

Tyvärn visar verkligenheten på att det allt för ofta är politiska prestigeprojekt som fått gå först vid prioriteringar av stadens investeringar.

Linbanan över älven och Västlänken är de i närtid tydligaste exemplen på hur nonchalans och vanvård av skattemedel till förmån för politiska prestigeprojekt har fått gå före andra mer akuta skyldigheter och behov.

Välfärden inom staden har massor av hål, många mycket stora hål. Saker såsom kvalitet och trygghet inom skolan, äldreomsorgen, behov och service till de funktionsnedsatta, nödvändigt underhåll, trygghet på stadens gator och torg med mera har fått stå tillbaka.

Sverigedemokraterna utgår alltid från och sätter alltid skattebetalarnas/invånarnas bästa i första rummet. Som folkvald politiker är det viktigt att inte bara i ord utan också i handling visa aktsamhet och vara varsam med skattepengarna.

SD yrkar om att investeringsbeslut alltid skall utgå från:

1. Kommunens lagstadgade skyldigheter
2. Största faktiska behov hos stadens folkbokförda befolkning
3. Störst värde varje investerad krona för stadens befolkning och besökare
4. Politiska visioner och projekt

Stadens investeringar omfattar väldigt stora belopp utav det gemensamma nuvarande och framtida ekonomiska utrymmet för kommande generationer. Investeringar i fysiska byggnader och miljöer har därtill en stor påverkan på vårt gemensamma stadsrum och byggnadsmiljö under lång tid framöver. Utöver den rent ekonomiska aspekten har den fysiska miljön även en betydande påverkan och betydelse för människor välbefinnande.

Det är därför viktigt ur mer än ett perspektiv att stadens investeringar med vårt gemensamma ekonomiska utrymme ger maximal nytta för varje investerad krona. Sverigedemokraterna yrkar därför på att kommunstyrelsen får i uppgift att ta fram en riktlinje för investeringar som utgår från den prioriteringsordning som tidigare angivits ovan.

Först när kommunen fullgjort sina lagstadgade skyldigheter gentemot, och behov hos, stadens befolkning kan investeringar prioriteras utifrån andra argument, såsom politiska visioner och projekt samt i sista hand utifrån ideologiskt slöseri och samhällliga trender.

**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 dellerans 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.

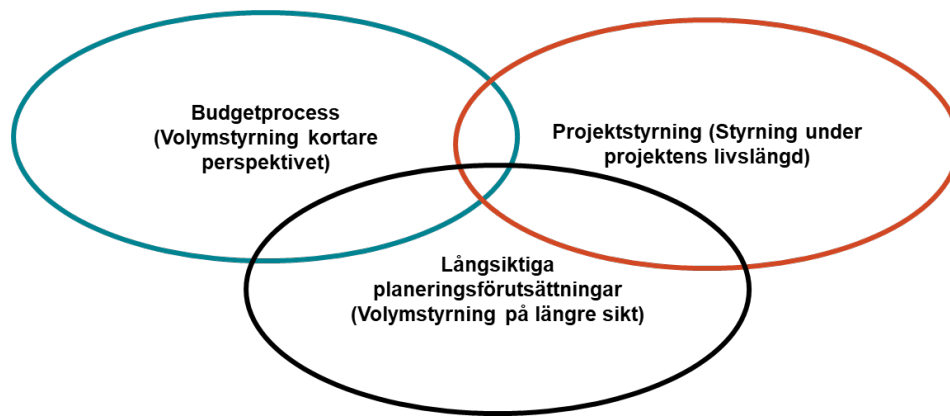
I samband med återrapporteringen lyfte stadsledningskontoret behovet av att förtydliga stadens styrprinciper kring stadens investeringsverksamhet. Dels för att förtydliga förutsättningar för den årliga budgetprocessen och styrningen genom kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut, dels ett förtydligande 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 nettoramor. 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 fyraårsramor till nuvarande fasta femårsplaner. Däremellan har det för enskilda år beslutats om ettåriga ramor 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 realistiska 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 kostnadsförändringar så länge de kan hanteras inom den totala ramen fr planperioden.

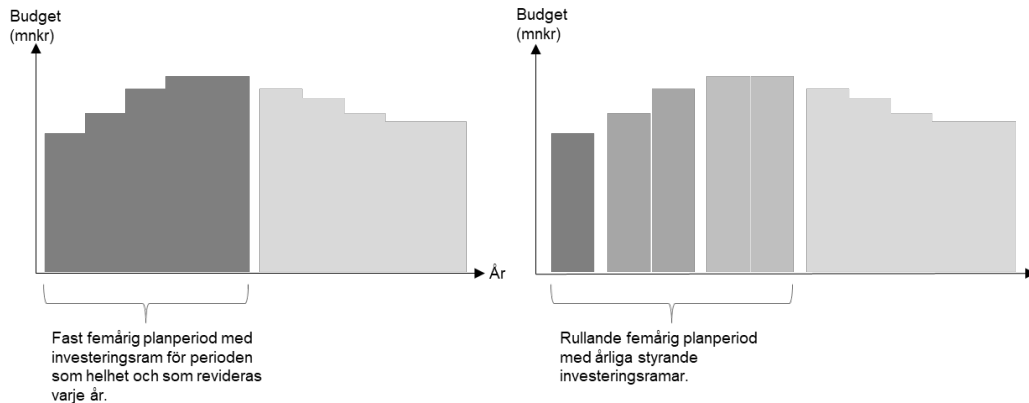
De beslutade volymerna för planperioden har inte heller varit styrande som utgångspunkt för den årliga revideringen och investeringsnomineringarna för budgetprocessen, utan har inneburit att nämnderna återkommit med ett nytt förslag år från år som inte riktigt förhåller sig till tidigare fattade beslut. Stadsledningskontorets bedömning är även att det skulle krävas ett större ansvarsutkrävande i samband med förskjutningar eller kostnadsförändringar 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 investerande 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)
Investering			
Exploateringsnämnden	4 690	940	140
Stadsmiljönämnden	6 470	1 290	190
Stadsfastighetsnämnden	16 640	3 330	500
Idrott- och föreningsnämnden	3 520	704	110
Kretslopp och vattennämnden	6 110	1 220	180
Exploatering			
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 planeringsskede omhändertas 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 påverkningbara 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 välavvägda 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 investeringsvolymerna 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 compensationen 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 investeringar, 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 exploateringsökonomi.

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 genererar 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 driftsramutveckling 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 eftersträvs. 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 grövre 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 projektvolymerna 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, men även 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 investeringsvolymerna. Det avser snarare effekterna av tidigare års investeringsvolymerna, 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 förslagen 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