



Göteborgs
Stad



Kunskapsunderlag Övergripande inriktning
för samordnad stadsutveckling 2025

Ekonomiska förutsättningar för stadsutvecklingen

Göteborgs Stad

Publicerad december 2024

Innehållsansvarig: Avdelningen Strategi och taktik, stadsbyggnadsförvaltningen Göteborgs Stad

INNEHÅLL

1. INLEDNING.....	5
2. RAMAR FÖR INVESTERINGSSTYRNINGEN	6
2.1 STADENS FINANSIELLA INRIKTNINGAR.....	6
2.2 BUDGET OCH UPPFÖLJNING SOM STYRINSTRUMENT	6
3. INVESTERINGAR I STADSUTVECKLING.....	8
3.1 INVESTERINGSEKONOMI	10
3.2 KOMMUNENS SAMLADE INVESTERINGAR.....	10
4. INVESTERINGSUTRYMME	14
5. EXPLOATERINGSEKONOMI	18
5.1 SJÄLVFINANSIERING	18
5.2 RESULTAT AV EXPLOATERING.....	20
6. SÄRSKILDA FINANSIERINGSPRINCIPER.....	21
6.1 VA-VERKSAMHET	21
6.2 AVFALLSVERKSAMHET	21
7. DRIFTSEKONOMI.....	22
7.1 DRIFT- OCH UNDERHÅLLSKONSEKVENSER	22
8. ÖVERVÄGANDEN	24
8.1 INVESTERINGSTAKT	24
8.2 UNDANTRÄNGNINGSEFFEKTER.....	25
8.3 EXPLOATERINGSEKONOMI	25
8.4 AVVÄGNING MELLAN OLIKA EKONOMISKA FAKTORER.....	26
8.5 UNDERHÅLL OCH UNDERHÅLLSSKULD	27

1. INLEDNING

Kunskapsunderlaget har tagits fram inom ramen för framtagandet av Övergripande inriktning för samordnad stadsutveckling (ÖISS).

Stadsbyggnadsnämnden ansvarar för att ta fram underlag för prioriteringen av hur staden ska utvecklas över tid, inklusive överväganden kring ekonomi och genomförbarhet. Detta ska göras för beslut i kommunfullmäktige.

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

Kunskapsunderlaget fokuserar i huvudsak på investerings- och exploateringsverksamheten utifrån ett övergripande finansieringsperspektiv samt kapitalkostnadsutvecklingen och kostnader för drift och underhåll som skulle följa av investeringsvolymerna. Underlaget innehåller även ett antal överväganden utifrån den sammanställda analysen.

Detta kunskapsunderlag har tagits fram av stadsbyggnadsförvaltningen i samverkan med berörda förvaltningar inom ramen för arbetet med framtagandet av Övergripande inriktning för samordnad stadsutveckling.

december 2024

2. RAMAR FÖR INVESTERINGS- STYRNINGEN

Enligt kommunallagen ska kommuner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Syftet med god ekonomisk hushållning är att värna om samtliga resurser som en kommun har till sitt förfogande. Det gäller allt ifrån tillgångar, som mark och fastigheter, till anställd personal och de skattemedel som kommunen förvaltar.

Kommunen måste därför säkerställa en resultatnivå som är långsiktigt hållbar. På så sätt säkerställs att kommande generationer inte behöver bära kostnader som tidigare generationer förbrukat eller att dagens generation belastas med kostnader som bör bäras av kommande generationer.

Hur väl en kommun klarar hantera dessa krav mäts delvis i de finansiella målen. Det är upp till varje kommun och region att definiera innebörden av god ekonomisk hushållning.

2.1 STADENS FINANSIELLA INRIKTNINGAR

I enlighet med kommunallagen har kommunfullmäktige antagit riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Riktlinjerna anger ett långsiktigt och strategiskt perspektiv på verksamhet och ekonomi och sträcker sig längre än budgetperspektivet. Anledningen till krav på långsiktighet är att konjunkturer fluktuerar men en kommuns verksamhet kräver stabilitet över tid.

Ur det finansiella perspektivet sker detta i staden utifrån fyra inriktningar.

2.2 BUDGET OCH UPPFÖLJNING SOM STYRINSTRUMENT

Kommunfullmäktiges budget anger nettoinvesteringsramar per nämnd och år och en fördelning mellan reinvestering och nyinvestering. Kommunfullmäktige beslutar därutöver separat om projektbudgetar för enskilda projekt av principiell beskaffenhet, ofta kallade ”namngivna projekt”. Dessa utpekade projekt ska hanteras inom nämndernas tilldelade investeringsramar och följs upp löpande i delårs- och helårsrapportering. Nämndernas bedömda kapitalkostnader inarbetas i beräkningsunderlagen för budgeten. Kommunfullmäktiges budget redovisar också en långsiktig inriktning och utblick för investeringsvolymernas utveckling för en tioårsperiod.

Från och med år 2025 övergår Göteborg Stad till en budgetmodell med en rullande planperiod med årliga investeringsramar. Budgetmodellen kompletteras

FINANSIELLT PERSPEKTIV: FYRA INRIKTNINGAR

INRIKTNING	SYFTE
Soliditeten för kommunkoncernen bör uppgå till 15 procent inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsåtagandet	Syftar till att bibehålla stadens långsiktiga handlingsberedskap. Soliditeten anger hur stor del av de totala tillgångarna som finansieras med eget kapital. Nivån på soliditeten är beroende av investeringstakt, upplåning, andra skuldförändringar och ekonomiskt resultat.
Resultatet bör över en rullande tioårsperiod uppgå till minst 2 procent av skatter, generella statsbidrag och utjämning	Syftar i första hand till att skapa ett utrymme för en rimlig självfinansiering av investeringar. Om inte målet uppnås ökar behovet av extern finansiering.
Egenfinansieringsgraden av investeringar bör över en rullande tioårsperiod uppgå till minst 50 procent.	Syftar till att begränsa andelen investeringar som finansieras med externa medel och är därmed tätt sammankopplat med det tvåprocentiga resultatmålet. Staden har, tillsammans med målet om 50 procent, en ambition om egenfinansieringsgrad om 60 procent.
Exploateringsverksamheten ska bedrivas så att inkomster och utgifter över en rullande tioårsperiod är i balans.	Syftar till att exploateringsverksamheten över tid ska bära investeringsutgifterna för iordningställande av kvartersmark och utbyggnad av allmän plats som uppstår som en direkt konsekvens av exploateringsprojektet.

med möjlighet för nämnderna att överföra delar av outnyttjade medel till kommande år för att hantera viss årsskiftesproblematik och förskjutningar i projekten. I den nya budgetmodellen avsätts medel kommuncentralt för kapitalkostnader och förvaltningarna avropar medel löpande i takt med att kapitalkostnaderna uppstår. Detta innebär att nämnderna och staden inte binder upp medel som skulle kunnat fördelas till annan verksamhet.

Nämnderna har ett ansvar för att prioritera och samordna investeringar, överväga vilka projekt eller volymer som behöver skjutas framåt i tid och vilka åtgärder som krävs för att synliggöra en rimlig genomförandetakt.

3. INVESTERINGAR I STADSUTVECKLING

Stadsutvecklingen förutsätter stora ekonomiska åtaganden, dels för att iordningställa mark för att möjliggöra en stadsutveckling, dels för att bygga ut allmän plats och det offentliga rummet samt säkerställa teknisk försörjning.

Viss del av utbyggnaden av allmän plats bekostas normalt av exploateringen medan delar som ska vara till för hela staden sker genom skattefinansiering. Därtill medför stadsutvecklingen ökade behov av lokaler för kommunal service, som främst finansieras av skattemedel.

Mot bakgrund av stadens stora investeringsbehov krävs en tydlig koppling mellan investering och finansiering. Finansieringen av investeringar kan i huvudsak ske genom fyra källor: positiva kassaflöden från verksamheten, extern medfinansiering, försäljning av tillgångar samt genom en ökad upplåning.

Den grundläggande utgångspunkten är att kommunen i möjligaste mån ska begränsa behovet av upplåning över tid för att inte skuldsätta kommande generationer och skapa framtida ekonomiska/finansiella risker som kan innebära att kommunen inte kan leverera den kvalitetsnivå och service som bedrivs idag. Dock kan det finnas behov av upplåning i olika skeden i stadens utveckling, framför allt i faser då staden växer mer än normalt och omfattande tröskelinvesteringar krävs för att möta kraftiga volym- eller behovsökningar.

Styrningen skiljer sig mellan stadens investeringsverksamheter inom nämnd- och bolagssektorn. Inom nämnderna innebär framför allt nyinvesteringar i många fall en tillkommande nettokostnad över en anläggnings hela livslängd, tillgångar som dessutom är svåra att avyttra då det inte finns någon marknad för dessa anläggningstyper.








På bolagssidan ligger det ofta en affär som grund för en investering med en intäktssida som finansierar volymökningen på ett direkt sätt och i större utsträckning är tillgångarna realiserbara. Denna differentiering medför att stadens skuldsättning och finansiering behöver styras i förhållande till vilken typ av anläggningar eller affärskontext investeringarna baseras på. Detta hanteras genom stadens övergripande investeringsstyrning och riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

OLIKA TYPER AV INVESTERINGAR

Sammanställning av olika typer av investeringar samt hur de normalt finansieras.

Större stadsutvecklingsprojekt innehåller normalt samtliga typer av investeringar och finansieringsformer.



	INVESTERING	FINANSIERING
	Mark och kvartersmarksutveckling för att skapa byggbar/försäljningsbar mark	Markförsäljning/markupplåtelse
	Utbyggnad av allmän plats som helt eller till del är till direkt nytta för den tillkommande bebyggelsen	Exploateringsbidrag (externt, internt eller som del av marknadsföringen) och skattefinansiering med utgångspunkt i PBL och genom förhandlingar
	Utbyggnad av lokalt kommunalt VA	Anläggningsavgifter och brukningsavgifter
	Utbyggnad av kommunal teknisk infrastruktur baserat på ett övergripande behov ("generalplaneinvesteringar") för den växande staden/regionen. Ingen direkt nytta/krav för den tillkommande bebyggelsen	Skattefinansiering (eller med annan offentlig finansiering)
	Utbyggnad av kommunal service för utbildning, vård, fritid/kultur etc	Skattefinansiering (hyror, avgifter)
	Utbyggnad av övrig teknisk infrastruktur med kommunalt huvudmannaskap (energi, fiber etc)	Egna affärsmodeller
	Utbyggnad av övriga lokaler, anläggningar och bostäder med kommunalt huvudmannaskap	Egna affärsmodeller

3.1 INVESTERINGSEKONOMI

Investeringar och reinvesteringar i exempelvis grönstruktur, huvudvägnet och huvudstråk för kollektivtrafik är en förutsättning för en växande befolkning, ett hållbart resande och hög tillgänglighet. När staden växer krävs även på motsvarande sätt stora ny- och reinvesteringar i olika typer av ledningsinfrastruktur. Investeringar i infrastruktur och grönstruktur som är nödvändig för genomförandet av en detaljplan hanteras huvudsakligen inom exploateringsekonomin enligt plan- och bygglagen (PBL). För övergripande åtaganden eller åtgärder utan direkt koppling till exploatering, är utgångspunkten att de finansieras av kommunala skattemedel, taxor eller nätavgifter och ibland med delfinansiering från stat och region.

Den planerade stadsutvecklingen ger även behov av kommunal service och det uppstår ett ekonomiskt åtagande för staden att etablera och säkerställa lokaler för förskolor, skolor, äldreboenden, bostäder med särskild service samt anläggningar för idrott och föreningsliv och kulturverksamhet. Investeringar för kommunal service får enligt lag inte finansieras av exploatör och finansieras därmed alltid med skattemedel.

Investeringssekonomin inkluderar också reinvesteringar 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. En ändamålsenlig reinvesteringstakt leder generellt till att kostnader för drift och underhåll inte ökar.

3.2 KOMMUNENS SAMLADE INVESTERINGAR

Detta kapitel belyser kommunens nominerade investeringar under perioden 2025–2034. Kapitel fyra belyser investeringsvolymerna utifrån beräknat investeringsutrymme och kapitalkostnadsutvecklingen. Underlaget för analysen baseras på nämndernas investeringsnomineringar för 2025.

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 som en konsekvens av den höga investeringstakten och att låneskulden ökar.

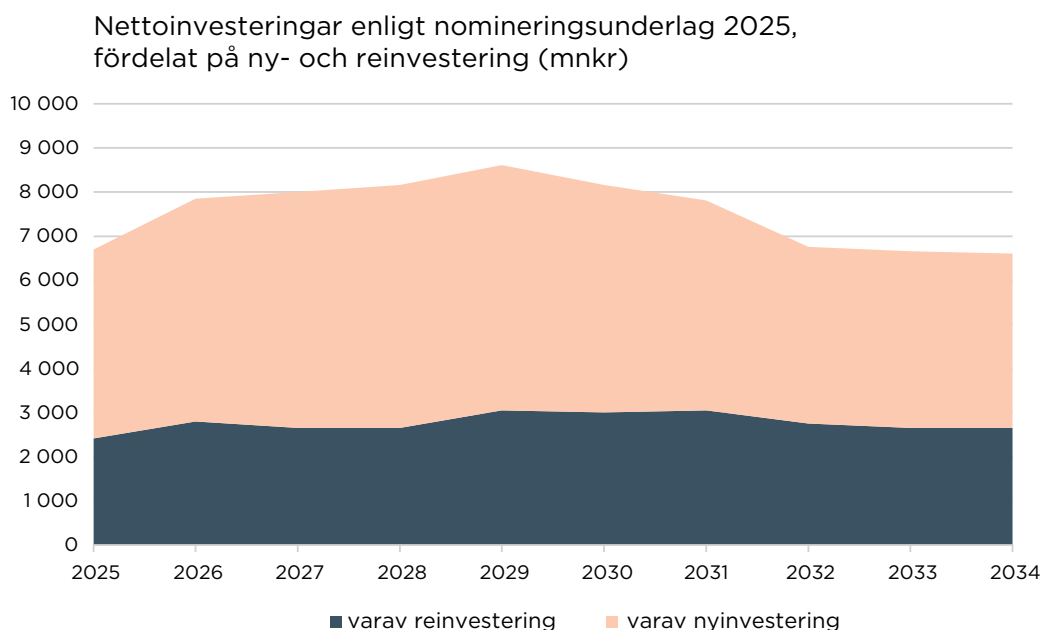
Utifrån den sammanlagda investeringsvolymen som nämnderna nominerat inför 2025 uppgår nettoinvesteringarna under perioden 2025–2034 till 75,3 miljarder kronor. Framskrivningen av de nominerade investeringsvolymerna under perioden 2025–2034 skulle innebära en fördubbling av investeringstakten vid en jämförelse med perioden 2012–2023. Den totala nominerade investeringsvolymen är samtidigt större än vad som är realistiskt att förvänta sig att staden har möjlighet att realisera.

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.

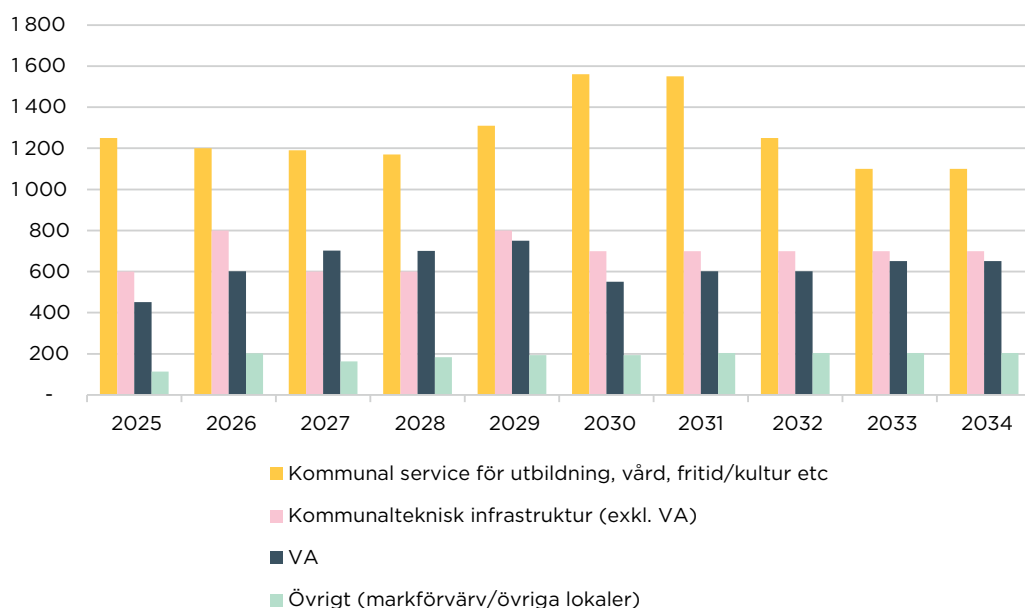
Utifrån det nominerade underlaget minskar de totala investeringsnomineringarna i volym från cirka 2029 och framåt och beror sannolikt på att nämnderna ännu inte nominerar in de projekt som är i tidiga skeden och som medför större utgiftsvolymer från 2030 och framåt.

Reinvesteringar

Av de totala investeringsnomineringarna utgör reinvesteringar cirka 27,7 miljarder kronor, vilket motsvarar 37 procent av de totala volymerna. I takt med att befintliga byggnader och anläggningar blir äldre, kommer andelen re- och ersättningsinvesteringar öka utifrån nuvarande nivåer och utveckling. Re- och ersättningsinvesteringarna är därmed inte kopplad till den demografiska utvecklingen, utan styrs utifrån andra faktorer och behov. En generell utgångspunkt är att en verksamhets reinvesteringar ska kunna finansieras med egna medel över tid och därmed inte kräva någon extern upplåning.



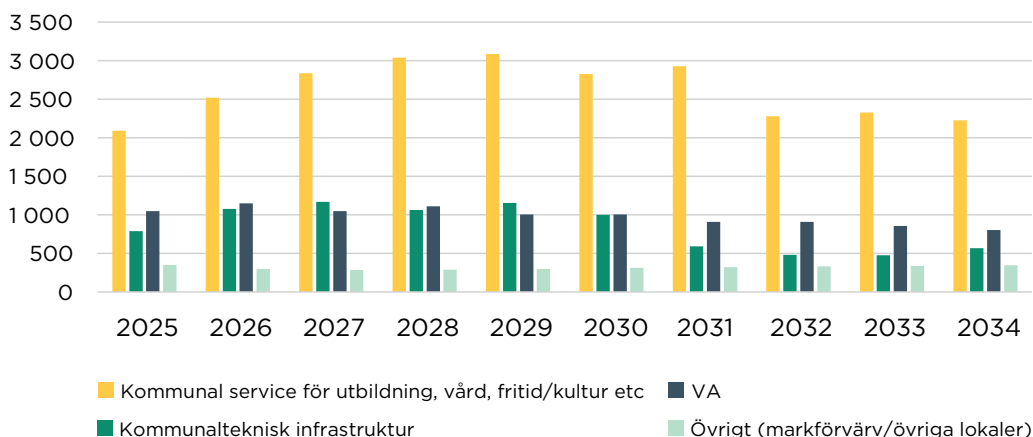
Reinvesteringar fördelade på investeringsområden (mnkr)



Nyinvesteringar

Av de totala nettoinvesteringarna i nomineringsunderlagen för 2025–2034 utgör nyinvesteringar cirka 47,6 miljarder kronor, vilket är 63 procent av de totala volymerna. Av dessa utgör 55 procent kommunal service för utbildning, vård och fritid, 18 procent kommunalteknisk infrastruktur (exklusive VA) och 21 procent VA. Övriga investeringar så som markförvärv, strategiskt innehav samt övriga lokaler som inte avser kommunal service uppgår till 7 procent av de totala volymerna.

Nettoinvesteringar enligt nomineringsunderlag 2025-2034 (mnkr)

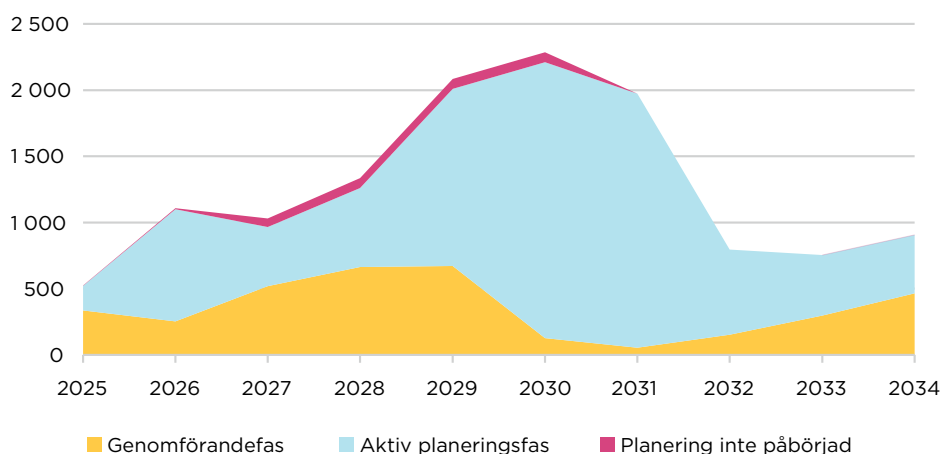


Betydande och namngivna projekt

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 på cirka 300 miljoner kronor i 2024 års prisnivå eller är åtgärder av principiell beskaffenhet. Åtgärderna är ofta komplexa utifrån en eller flera aspekter som till exempel ekonomi, geografi, omgivningspåverkan med mera.

Under perioden 2025–2034 har investeringar på totalt cirka 13 miljarder kronor inom kategorin nominerats, varav cirka 3,5 miljarder kronor ingår i projekt i genomförandefas, 9 miljarder kronor i aktiv planeringsfas, samt 0,5 miljarder kronor i projekt där planering ej har påbörjats.

Investeringsvolym i betydande och namngivna projekt 2025-2034 (mnkr)



4. INVESTERINGS- UTRYMME

Göteborgs Stad finansierar huvudsakligen investeringsutgifterna med egna medel, det vill säga medel som tillförts genom positiva resultat, men viss kapitalanskaffning är nödvändig och sker 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.

Utgångspunkten är att stadens investeringar bör finansieras av egna medel till minst 50 procent med eftersträvd nivå om 60 procent över en rullande 10-årsperiod. Syftet med en hög egenfinansieringsgrad är att dämpa skuldsättningen som över tid riskerar att leda till en långsiktigt minskad finansieringsförmåga och en ökad finansiell risk. Grunden för stadens självfinansiering av investeringar utgörs av stadens löpande överskott och årliga avskrivningsvolymerna. Därutöver krävs någon form av upplåning eller annan tillkommande finansiering för att möjliggöra investeringstakten. En för hög skuldsättning innebär sämre förutsättningar och villkor för framtida upplåning och en ökad andel räntekostnader för staden som kan slå kraftigt med konjunktursvängningarna.

Med utgångspunkt i de finansiella nyckeltalen som framgår av riktlinjen för god ekonomisk hushållning har stadsledningskontoret uppskattat kommunens årliga investeringsutrymme under perioden 2025–2034.¹ Denna beräkning grundar sig i antaganden om resultatnivå och avskrivningar, samt att egenfinansieringsgraden av investeringar eftersträvas överstiga 60 procent.

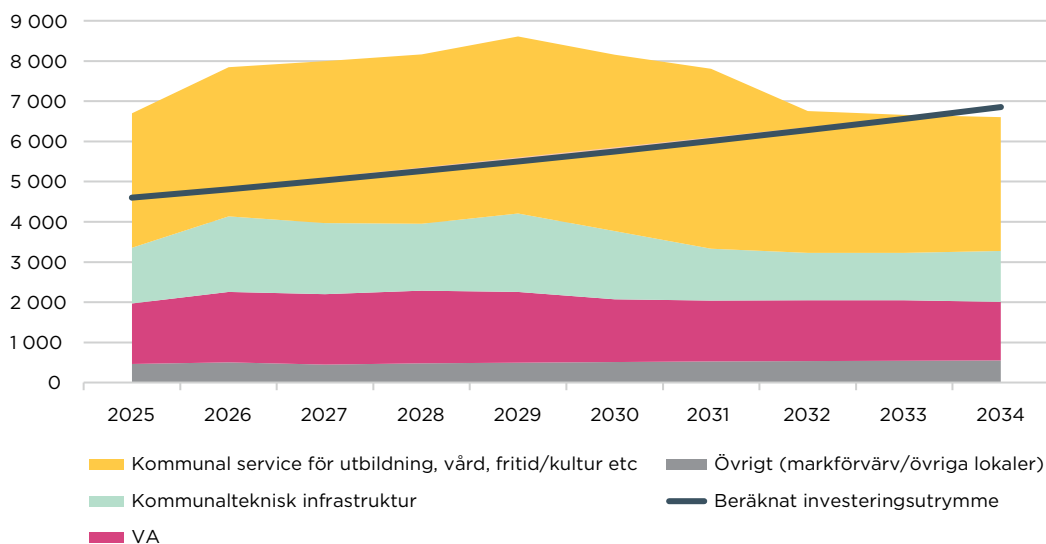
Stadsledningskontorets bedömning är att utifrån nuvarande prognos över skatter, generella statsbidrag och utjämning uppgår resultatet på 2 procent till cirka 860 miljoner kronor år 2025. Nämndernas bedömningar avseende avskrivningar innebär att dessa förväntas öka och uppgå till cirka 2 miljarder kronor år 2025. Resultatnivån som enligt målsättningen ska finansiera nettoinvesteringens volymen bedöms därmed uppgå till cirka 2,9 miljarder kronor.

Utifrån målsättningen kring resultatnivå och 60 procent egenfinansieringsgrad, ges därmed utrymme för nettoinvesteringar i storleksordningen 4,5 miljarder kronor under 2025. Nämndernas nominerade investeringsvolym uppgår till 6,7 miljarder kronor.

¹ 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 driftskonsekvenser i form av avskrivningar och ränta finansieras dessa inom taxekollektivet och påverkar därigenom inte kommunens resultat.

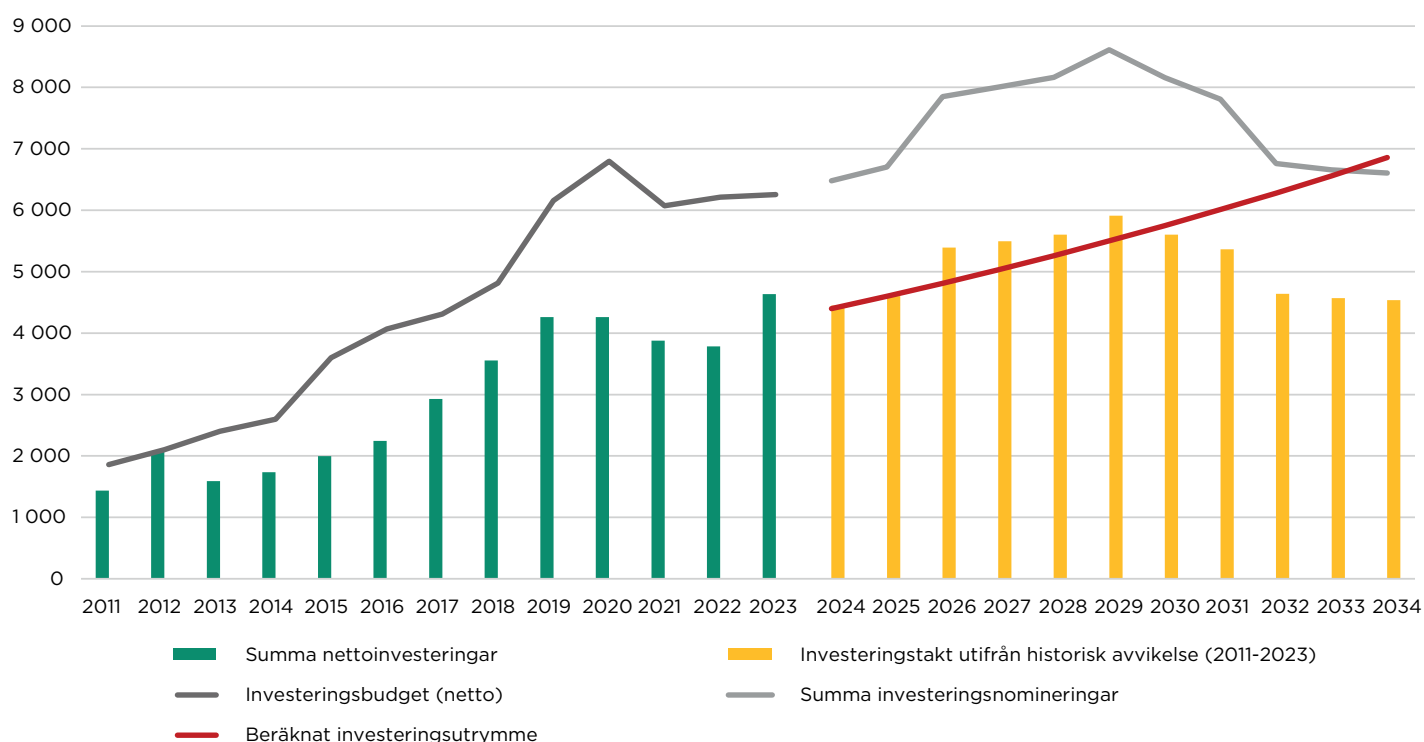
Om de totala nominerade nettoinvesteringsvolymerna den kommande 10-årsperioden sätts i relation till ett antagande om investeringsutrymmet kan det konstateras att de sammantagna investeringarna överstiger nivån enligt kommunfullmäktiges finansiella inriktning med nästan 20 miljarder kronor, motsvarande cirka 2 miljarder kronor per år i genomsnitt.

Nettoinvesteringar enligt nomineringsunderlag 2025 samt beräknat investeringsutrymme (mnkr)



Uppskattningen av nettoinvesteringsutrymmets utveckling baseras på dagens förutsättningar och nuvarande prognos över skatter, generella statsbidrag och utjämnning plus av- och nedskrivningar. Beräkningen är grov och ska betraktas som en översiktlig bedömning utifrån dagens förutsättningar.

Nettoinvesteringar samt investeringsbudget 2011-2023
 nominerade nettoinvesteringar, antagande om investeringsutfall utifrån
 historisk avvikelse samt beräknat investeringsutrymme 2025-2034 (mnkr)



Historiskt har nämnderna inte investerat i nivå med budgeterade investeringsvolymerna. Under åren 2011–2023 uppgick investeringsutfallet till i genomsnitt 69 procent av de budgeterade volymerna. En förklaring av flera är att organisationen har saknat genomförandekapacitet att driva alla nominerade investeringar samtidigt eller i den takt som underlaget indikerar. Ovanstående diagram syftar till att illustrera ett scenario som visar hur den nominerade investeringstakten skulle se ut utifrån den historiska avvikelsen mellan budget och utfall. Diagrammet ska inte läsas som en prognos, utan syftar till att belysa ett scenario för investeringsutvecklingen.

Samtidigt som underlaget återspeglar höga och ökande investeringsvolymerna 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. Hela eller delar av investeringar som är kopplade till genomförandet av programmen för Frölunda, Tynnered, Biskopsgården, Lindholmen, Arenaprojektet, Gårda och Säve ingår inte i underlaget. Investeringar som skulle vara förenade med ett framtida genomförande av exempelvis Frihamnen, Hjalmar Brantingstråket, Gullbergsvass och en utveckling av Högsbo industriområde och södra älvstranden ingår inte heller.

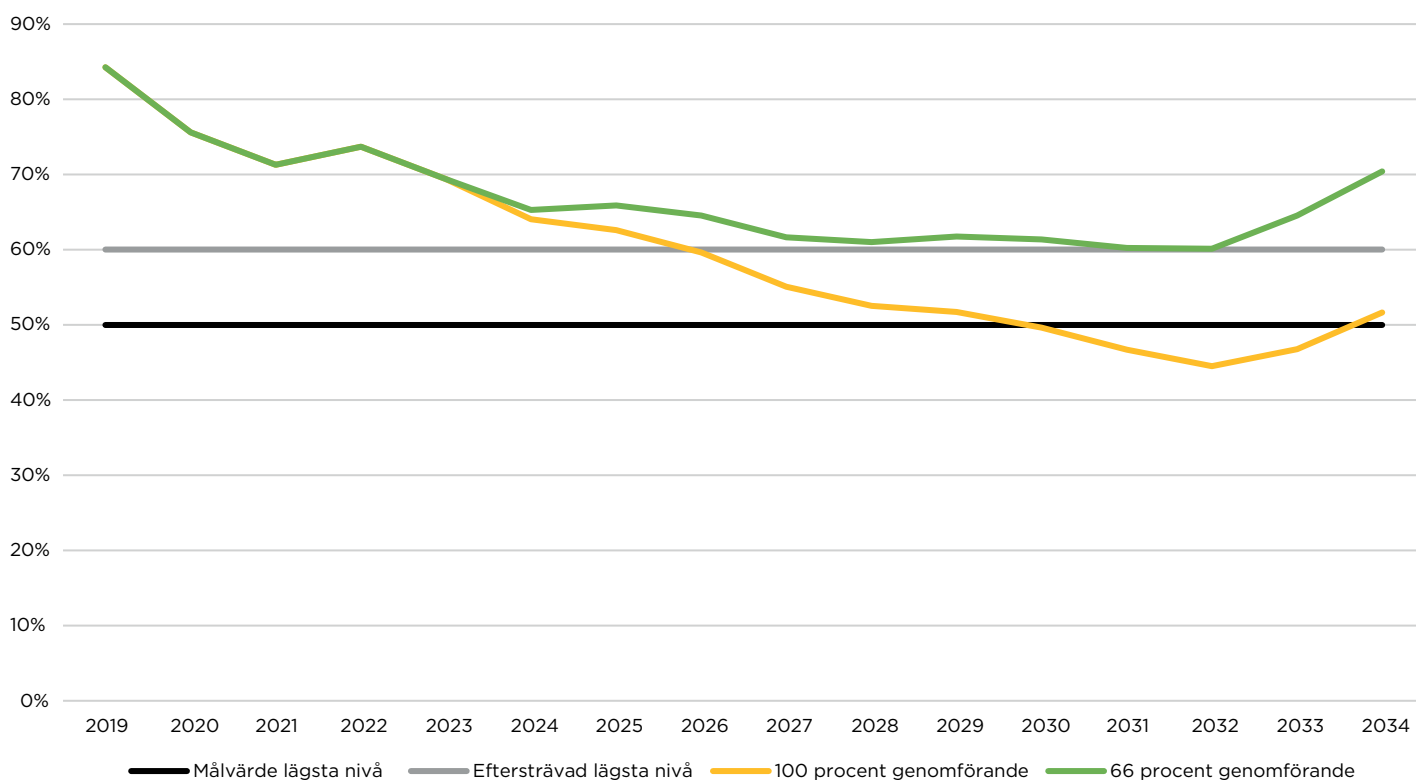
Det finns även investeringar i grönstruktur som inte ingår i nomineringsunder-

laget, bland annat satsningar på blågröna stråk, stadsparker, stadsdelsparker och bostadsnära parker. Detta både till följd av bebyggelseutvecklingen 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 2034.

Det kan konstateras att nominerade investeringsvolymerna överstiger det beräknade investeringsutrymmet. För åren mellan 2026–2029 gäller det även när hänsyn tas till den historiska avvikelserna 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 kunskaperna om att det saknas stora investeringsvolymerna i underlaget.

Scenarierna som framgår av diagrammet ovan är att även med den lägsta nivån på genomförandet klaras inte helt den eftersträfvade nivån om lägst 60 procent egenfinansieringsgrad under en rullande 10-årsperiod. Bedömningen är att det krävs åtgärder för mer ändamålsenlig planering som bättre speglar investeringstaktens faktiska utveckling och som ligger inom det investeringsutrymme som den finansiella inriktningen bestämmer.

Egenfinansieringsgrad av investeringar genomsnitt 10 år



5. EXPLOATERINGS- EKONOMI

Exploateringsekonomi omfattar, om staden är markägare, markförberedande åtgärder för att skapa förutsättningar för kvartersmark samt utbyggnad av den allmänna plats som krävs för den tillkommande bebyggelsen. Om staden är markägare finansieras exploateringsinvesteringarna i huvudsak via markförsäljningsinkomster. Vid exploatering på privat mark sker finansieringen av den allmänna platsen via exploateringsbidrag från exploatör. Investeringar som bedöms vara till nytta för ett större områdes behov finansieras av skattemedel. Vad som kan bekostas genom exploateringsbidrag regleras i plan- och bygglagen.

Utgångspunkten för exploateringsverksamhetens investeringar är att de ska vara självfinansierade, där totala utgifter och inkomster är i balans över en rullande 10-årsperiod. Om målet uppnås medför detta att kommunen över tid inte behöver finansiera exploateringsinvesteringar via upplåning och ökad skuldsättning.

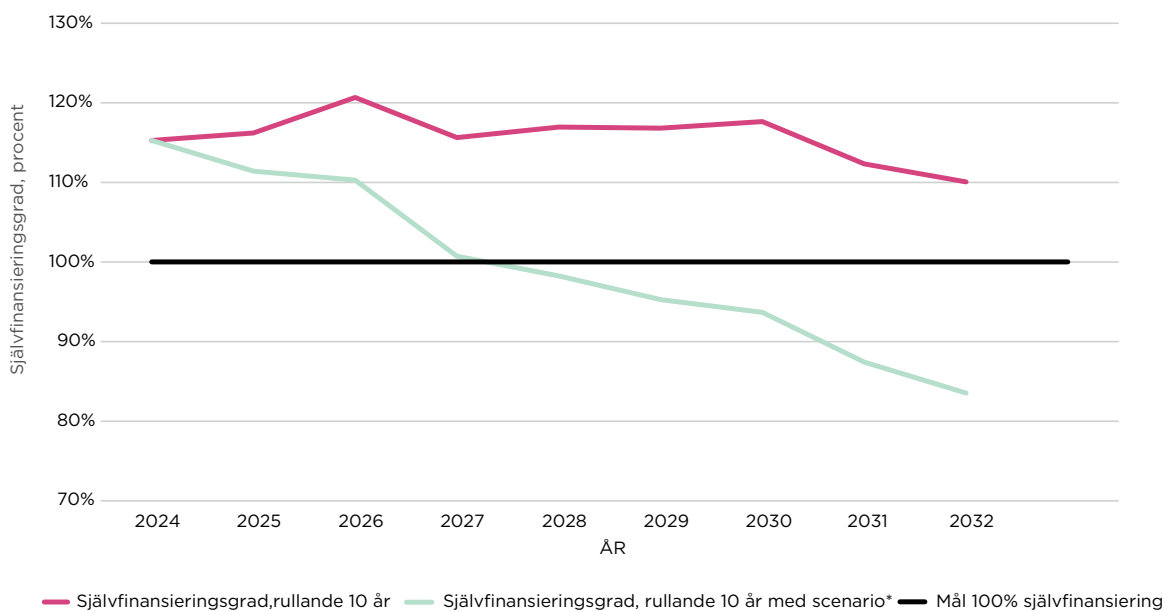
Inriktningen för god ekonomisk hushållning styr förutsättningarna för den ekonomiska planeringen som helhet för exploateringsverksamheten och ger utrymme för att kunna bedriva enskilda projekt som är finansiellt underbalanserade om dessa över tid kan vägas mot överskott i andra satsningar. Sådana projekt kan bland annat utgöras av detaljplaner på kommunal mark som enbart möjliggör tillskapande av byggnader för kommunal service, vilket inte medför några exploateringsinkomster. Ett annat exempel kan vara projekt i ytterområden som syftar till att stärka lokala förutsättningar på sikt, men där markvärdena inte fullt ut kan finansiera utbyggnaden. Att förbättra förutsättningarna för balans mellan inkomster och utgifter på sikt förutsätter att exploateringsportföljen kontinuerligt kompletteras med projekt som bidrar positivt till självfinansieringen.

Exploateringsekonomi påverkas i hög grad av de avvägningar som hanteras i tidiga planeringsskedan, detaljplanarbetet och i genomförandet. Val av upplåtelseformer, omfattning och kvalitetsnivåer på allmän plats eller volymen mark som behövs för att säkerställa behovet av kommunal service, påverkar både möjliga inkomster och utgifter. Därför behöver de ekonomiska konsekvenserna vara baserade på övervägda och aktiva val både för enskilda projekts ekonomi och för hela projektportföljens struktur. Målet om självfinansiering påverkas även av konjunktur- och marknadsrisker såväl på utgiftssidan genom bland annat ökade byggkostnader som på inkomstsidan genom förändrade byggrättsvärden.

5.1 SJÄLVFINANSIERING

Enligt bedömningen i delårsrapport per augusti 2024 kommer målet om självfinansiering uppfyllas under de närmast kommande åren. Samtidigt understryker exploateringsnämnden att nuvarande marknadsläge och ökade osäkerheter försvårar såväl förutsättningarna som förutsägbarheten för utvecklingen av självfinansieringsgraden.

Självfinansieringsgrad, rullande 10 år, pågående projekt



Den nuvarande självfinansieringsgraden av exploateringsverksamheten bygger i stor utsträckning på att det under ett antal år rådde mycket gynnsamma förutsättningar på bygg- och bostadsmarknaden. Dessa förutsättningar innebar hög efterfrågan och låga finansieringskostnader bland såväl byggaktörer som hushåll.

På en övergripande nivå finns ett antal faktorer som nu och i fortsättningen påverkar förutsättningarna för självfinansieringen av exploateringsverksamheten samt förväntningarna på exploateringsekonomin bidrag till stadens kassaflöde och resultat. Det allmänna konjunktur- och marknadsläget har i flera viktiga avseenden försämrats och det samhällsekonomiska läget inverkar negativt på exploateringsekonomin såväl på utgiftssidan genom ökade byggkostnader som på inkomstsidan genom kraftigt minskade markförsäljningsinkomster.

De aktuella konjunktur- och marknadsriskerna kan leda till att både markförsäljningen och utbyggnaden av både kvartersmark och allmän plats behöver genomföras etappvis i större utsträckning och under en längre tidsperiod för att kunna upprätthålla nödvändig finansiering. Detta försvårar möjligheterna för staden att klara en hög utbyggnadstakt. Alternativt påverkas byggrättsvärdena och priserna ytterligare negativt, vilket i sin tur belastar självfinansieringen 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 ovanstående förutsättningar beskriver exploateringsförvaltningen ett scenario som innebär att verksamheten får svårigheter att uppnå målet om självfinansiering runt år 2027.² Förutom att marknadsläget har förändrats finns andra förhållanden som kan förväntas försvåra för verksamheten att nå målet om

självfinansiering även på längre sikt. Många förhållandevis enkla markområden redan tagits i anspråk, vilket har kommit att innebära att behoven av anpassningar och fördyrande faktorer, bland annat i form av sanering, skyfalls- och infrastrukturåtgärder, har ökat. Dessutom kan exploateringsekonomin också komma att påverkas om ytor som annars kunnat inbringa intäkter behöver tas i anspråk för att hantera effekterna av ett förändrat klimat. Ytterligare en faktor är att underskott av offentliga lokaler i vissa områden också kommer att återspeglas i en lägre avkastning för exploateringsverksamheten.

Hanteringen av skyfallsinvesteringar 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 bebyggelse bekostas av respektive fastighetsägare. 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 bebyggelse också har nytta av anläggningen ska kostnaden fördelas efter nyttan.

Utmaningar med avseende på skyfall och högvatten är i många fall inte omhändertagna i tillräcklig grad i tidiga planeringsskedet, vilket har kommit att innebära att kommunen ensam i vissa lägen behöver bära kostnaderna för att hantera frågan i genomförandeskedet.

5.2 RESULTAT AV EXPLOATERING

Även om det ekonomiska nyckeltalet för exploateringsverksamheten utvärderas enligt en egen kassaflödesmässig målsättning påverkar exploateringsinvesteringarna resultaträkningen och driftsekonomin.

Resultatet för exploateringsverksamheten och reavinsten har under de senaste tio åren utgjort en betydande finansieringskälla för kommunen. Detta resultat är överskottet av de försäljningar som genomförs, innebärande försäljningsintäkter minus bokförda värden och kostnader för iordningsställande av den sålda kvartersmarken. Eftersom omfattningen på exploateringsverksamheten har ökat under de senaste åren har också realisationsvinsterna ökat. Sedan 2015 har de årliga realisationsvinsterna varierat mellan 500 miljoner kronor upp till som mest 1 500 miljoner kronor år 2021. År 2023 uppgick de till 454 miljoner kronor vilket är det lägsta utfallet sedan 2016.

Resultatet bör inte användas för finansiering av kommunens löpande verksamhet då inkomsten inte är garanterad varje år men ett överskott kan ge förutsättningar att finansiera stadens övriga investeringar. De underliggande byggerättsvärdena 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 de potentiella inkomsterna från markförsäljning. Det finns samtidigt flera faktorer som kan förväntas påverka exploateringsverksamhetens bidrag till resultatet framöver.

² Prognoss scenariot per augusti 2024 baseras på antaganden om en inkomstminskning på 30 % under 2025 för att sedan öka med 5 % per år 2026-2031 till dagens nivå för att sedan öka med 5 % per år 2032-2035 och utgiftsökning med 6 % 2025, ytterligare +5 % 2026, +4% 2027, +3 % 2028-2032.

6. SÄRSKILDA FINANSIERINGS- PRINCIPER

Kommunen kan ta ut olika typer av avgifter via förutbestämda taxor. Enligt 2 kap 6 § kommunallagen får kommuner och regioner inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

6.1 VA-VERKSAMHET

I samband med stadsutveckling uppstår ofta behov av att bygga ut den allmänna vatten- och avloppsanläggningen (VA) för att VA-huvudmannen ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt Lagen om Allmänna Vattentjänster. 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 för att planera, genomföra, driva och utveckla verksamheten.

Nödvändig utbyggnad av allmän VA-anläggning inom eller i direkt anslutning till detaljplaneområdet redovisas som en exploateringskostnad för VA-kollektivet 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.

6.2 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 uppdraget, som hantering av nedlagda depnier 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. När både invånare och avfallsmängder ökar blir i princip kostnaden per invånare densamma då utökad insamlingsverksamhet täcks upp av att tillkommande abonnenter betalar avfallstaxa.

7. DRIFTSEKONOMI

Stadsutvecklingen medför inte bara stora investeringsvolymerna utan förutsätter även finansiering genom driftmedel. Delar av utgifter som uppstår i samband med investeringar får inte skrivas av som en investering och finansieras därför till största del genom kommunbidraget. Detta är exempelvis kostnader för sanering, rivning och utredningsresurser i detaljplaneskedet. Volymen av redan beslutad inriktning, innebärande investeringar och exploatering, kommer att kräva stora resurser i form av projektledning, programledning, specialistkompetens samt både interna och externa utredningsresurser.

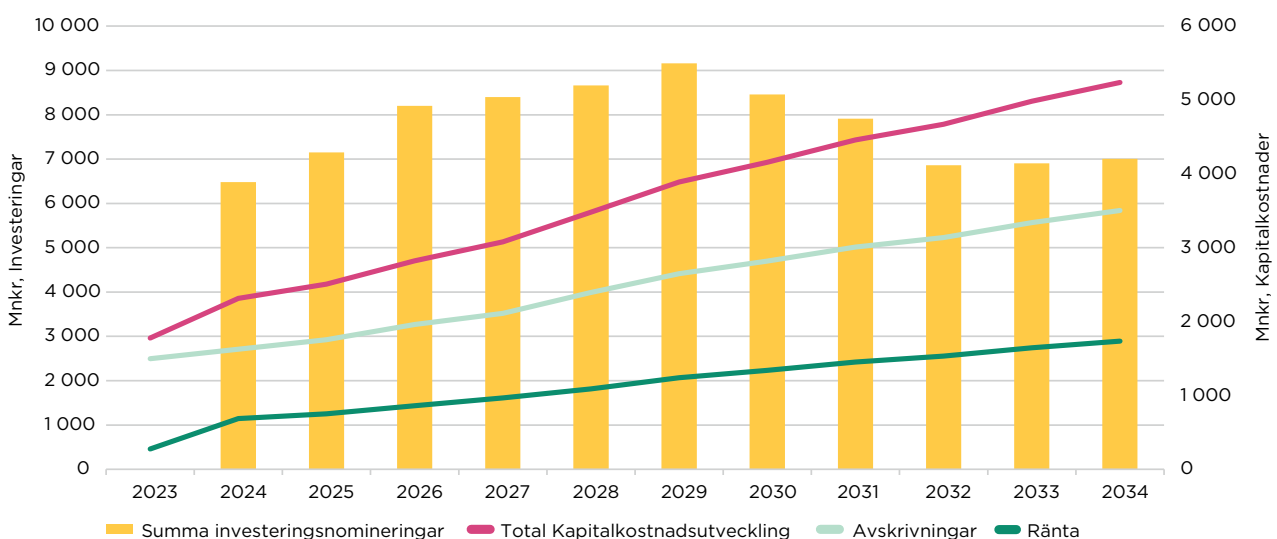
7.1 DRIFT- OCH UNDERHÅLLSKONSEKVENSER

Kapitalkostnadsutveckling

Investeringar i exempelvis skola, förskola eller allmän plats genererar kapitalkostnader i form av avskrivningar och ränta. Avskrivningen av en tillgång är en kostnad som ska spegla en anläggnings användning och värdeminskning under dess nyttjandetid. Internräntan, som fastställs årligen, 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. Dessa kostnader, tillsammans med kommunens kostnader för övriga verksamheter, finansieras i huvudsak av kommunens intäkter från skatt, statsbidrag och utjämning, taxor och avgifter.

De samlade investeringarna utifrån nomineringsunderlaget inför budget 2025 för nämnderna beräknas generera bokförda värden på totalt cirka 75 miljarder kronor fram till och med 2034. Detta bör ses i relation till bokförda värden på stadens materiella anläggningstillgångar enligt balansräkningen för 2023 på cirka 45 miljarder kronor. Dessa ökade värden innebär att kapitalkostnaderna kommer att öka mycket kraftigt.

Bruttoinvesteringar och kapitalkostnader 2024-2034



Med utgångspunkt i nämndernas nomineringsunderlag har den bedömda kapitalkostnadsutvecklingen sammanställts i diagrammet ovan.

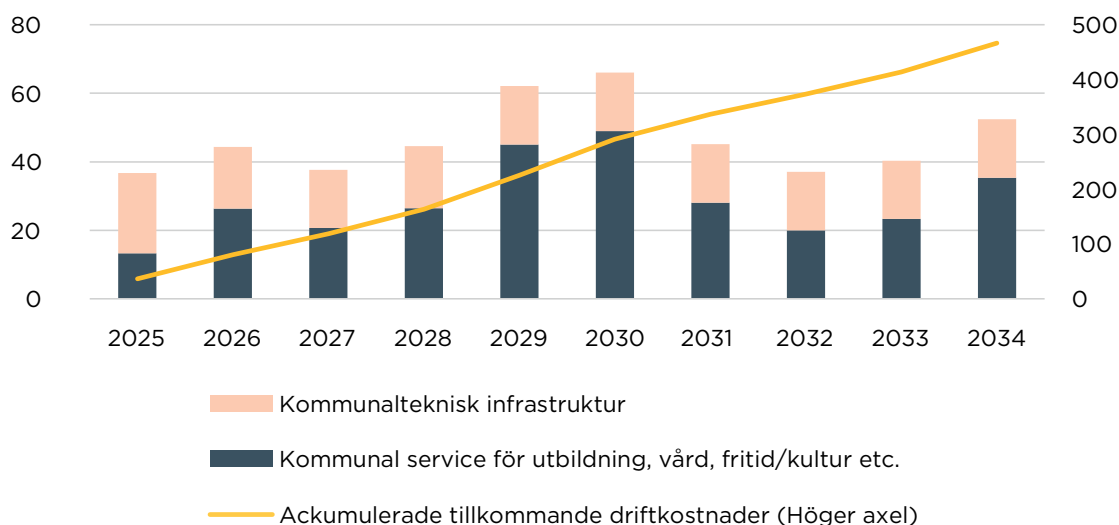
Nämndernas avskrivningar för byggnader och anläggningar uppgick till 1,5 miljarder kronor under 2023, vilket innebär en ökning med 15 procent jämfört med föregående år. Att avskrivningarna successivt har ökat är en långsiktig konsekvens av att investeringsvolymerna ökat kraftigt under de senaste åren.

Avskrivningar, ränta och andra investeringsrelaterade kostnader kommer att fortsätta öka under kommande år då staden fortsatt befinner sig i en fas med stora investeringsbehov. De nominerade skattefinansierade investeringarna skulle medföra ökade årliga kapitalkostnader för nämnderna från 1,7 miljarder kronor 2023, till 5,2 miljarder kronor 2034. Av ökningen beräknas räntedelen svara för cirka 1,5 miljarder kronor och avskrivningar för cirka 2 miljarder kronor.

Driftkonsekvenser av tillkommande anläggningar

Förutom kapitalkostnader medför stadsutveckling ett ökat antal färdigställda anläggningar som kommunen ansvarar för att underhålla. Finansieringen av detta underhåll sker huvudsakligen genom kommunbidraget.

Driftkostnadskonsekvenser tillkommande anläggningar (mnkr)



Det är avgörande för stadens utveckling att investeringar i stadsutveckling sker i balans med en långsiktig finansiering av förvaltning och drift av anläggningarna. Nämnderna bedömer att de ackumulerade skattefinansierade driftkostnaderna för tillkommande anläggningar under perioden 2025–2034 kommer att uppgå till cirka 470 miljoner kronor årligen. Av dessa är cirka 290 miljoner kronor hänförliga till anläggningar för kommunal service för utbildning, vård, fritid, kultur med mera och 180 miljoner kronor är hänförliga till kommunalteknisk infrastruktur. Det är dock värt att uppmärksamma att bedömningarna efter 2029/2030 är mycket osäkra.

8. ÖVERVÄGANDEN

Göteborgs Stad står sammantaget inför stora finansiella utmaningar för att hantera den planerade stadsutvecklingen. Det samlade behovet av investeringar är stort både vad gäller reinvesteringar och nyinvesteringar för att anpassa för och minska klimatpåverkan. Lägre resultatnivåer och ett försämrat kassaflöde kommer att innebära att behovet av att låna ökar och stadens samlade låneskuld ökar.

Stadsutveckling och investeringar i exempelvis klimatanpassning, grönstruktur, kommunal service eller mobilitet kan samtidigt potentiellt ha mycket stora värden och effekter som inte återspeglas i den ekonomiska informationen och som inte omfattas av utvärderingen av kommunens finansiella nyckeltal.

8.1 INVESTERINGSTAKT

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.

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 sträva efter 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.

Det kan konstateras att volymerna innebär betydande ökning av investerings-takten kommande femårsperiod, även med hänsyn till de nedjusteringar av volymer som gjorts av nämnderna. Stora delar av volymerna, åtminstone de närmsta åren, är redan beslutade och befinner sig i pågående genomförande eller tecknade avtal och överenskommelser, vilket gör det svårare att påverka volymerna i närtid. För att förändra utvecklingen behöver därmed fokus läggas på önskad utvecklingen längre fram i perioden som grund för långsiktiga prioriteringar och för planeringen.

Investeringarna har inte genomförts i den takt som budgeten har medgett.

Avvikelsen mellan budget och utfall baseras delvis på vad verksamheterna kapacitetsmässigt har klarat av, innebärande godtyckliga prioriteringar snarare än en aktiv avvägning mellan olika investeringar och nyttor. En annan konsekvens av en för hög investeringsbudget i förhållande till verksamheternas förmåga att genomföra investeringarna är att resurser som hade kunnat användas för andra kommunala ändamål åsidosätts för kapitalkostnader.

8.2 UNDANTRÄNGNINGSEFFEKTER

De finansiella nyckeltalen har fastställts för att säkerställa god ekonomiskushållning och att varje generation ska bära sina kostnader. En risk som kan följa av att kommunen över tid investerar över sin långsiktiga finansiella kapacitet är en ökad skuldsättning och höga räntekostnader som belastar kommande generationer. De ökade kapitalkostnaderna som de sammanlagda investeringsvolymerna medför skulle kunna 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.

Om kapitalkostnaderna utvecklas enligt de nominerade investeringsvolymerna och ställs i relation till en framskrivning av skatteunderlagsutvecklingen på 4,5 procent per år bedöms kapitalkostnadernas andel av skatter och avgifter öka från cirka 5,5 procent år 2024 till drygt 8 procent år 2034. Att kapitalkostnadernas andel av skatter, bidrag och utjämning ökar innebär alltså att andelen resurser för att bedriva verksamhet för andra kommunala ändamål minskar. 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.

8.3 EXPLOATERINGSEKONOMI

Exploateringsekonomi möter strukturella utmaningar framöver. Därför är det angeläget att understryka att det kommer vara ännu viktigare att förutsättningarna för en god exploateringsekonomi och ekonomisk genomförbarhet adresseras tidigt i planeringsprocessen mot bakgrund av hur viktig den kan vara för finansieringen.

Det finns en risk att förväntningarna på exploateringsekonomins bidrag till stadens finansiering lutar sig mot erfarenheterna från tidigare år då förutsättningarna var historiskt gynnsamma och baserades bland annat på höga markvärden och låga bokförda värden. Vid markförvärv där exploatering förväntas ske i närtid leder höga bokförda värden istället till begränsade reavinster och resultat.

Om exploateringsverksamhetens finansiella bidrag förväntas bestå även i framtiden förutsätter detta att kommunen även är långsiktigt strategisk i överväganden om markförsörjningen. När förutsättningarna ändras är det även särskilt viktigt att arbeta med tillgängliga verktyg och metoder för att göra ekonomiska bedömningar och avvägningar genom hela planerings- och genomförandedjupen.

Att förbättra förutsättningarna för balans mellan inkomster och utgifter på sikt förutsätter att portföljen kontinuerligt kompletteras med projekt som bidrar

positivt till självfinansieringen. Med hänsyn till stadens målsättningar i ett bredare perspektiv krävs att enskilda projekt bidrar positivt till självfinansieringen för att kompensera för underfinansiering i andra projekt. Detta för att balansera den samlade portföljen på ett sådant sätt att målen inom samtliga hållbarhetsdimensioner ska kunna uppnås. Det innebär att vissa projekt kan behöva vara underfinansierade för nå andra målsättningar, samtidigt som vissa projekt behöver bidra kraftigt till självfinansieringen för att nå den ekonomiska målsättningen.

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 vara värdeskapande genom att tillgängliggöra och höja värdet på kommunal mark 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.

Parallellt med ovanstående är det viktigt att i planeringen beakta långsiktiga driftkonsekvenser som uppstår inom välfärdsnämnderna.

8.4 AVVÄGNING MELLAN OLIKA EKONOMISKA FAKTORER

En viktig avvägning mellan olika ekonomiska faktorer rör kommunens ansvar för allmänna intressen, där konkurrens eller målkonflikter kan innebära att utrymme för vissa av dessa intressen trängs undan. Det riskerar i sin tur att medföra att vissa kommunala intressena helt och hållet undanträngs och därmed inte omhändertas eller beaktas.

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. Det finns exempel där lokalfrågan i ett finansieringsperspektiv underordnas exploateringsekonomins betydelse i samband med exploatering. Det kan innebära att placeringen av exempelvis en förskola görs till förmån för att attraktiva byggrätter avsätts för bostadsändamål eller kommersiella ändamål.

Sådana prioriteringar leder till en förbättrad exploateringsekonomi, men har en negativ påverkan på stadens långsiktiga driftsekonomi genom högre investeringsutgifter och kapitalkostnader för stadsfastighetsnämnden. 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 konkurrera med ekonomiskt utrymme för verksamhet.

Eftersom nämnderna för kommunens välfärdstjänster inte är investerande nämnder riskerar verksamhetsperspektivet att inte beaktas vid investeringsno-

mineringarna 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.

Exploateringsnämnden har, i samverkan med stadsfastighetsnämnden, ett uppdrag att utreda hur välfärdsnämnderna kan få lägre hyra om byggnationen bidrar till ökad exploatering. Genom detta tar exploateringsnämnden alla plankostnader och markförberedande kostnader för skola och förskola. Även frågan om hur upplåtelseavgifter kan utformas för att säkerställa en rimlig hyresnivå för välfärdsnämnderna utreds också.

Det är mot bakgrund av ovanstående fortsatt viktigt att hyresgästernas behov och finansieringsförmåga kommer till uttryck och belyses i samband med planeringen samt att det över tid görs en balanserad avvägning mellan olika ekonomiska konsekvenser.

8.5 UNDERHÅLL OCH UNDERHÅLLSSKULD

Ett mycket stort kapital är investerat i anläggningar av olika slag, så som byggnader och fysisk infrastruktur. Det är viktigt att tillräckliga resurser säkerställs för det förebyggande underhållet för att minska behovet av akut underhåll och för att minska underhållsskulden. Om inte tillräckliga resurser säkerställs kan det ytterst innebära att det uppstår ett behov av att skriva ned anläggningen innan beräknad livslängd och i förtid behöva göra reinvesteringar. Detta blir ineffektivt och kostsamt för kommunen.



**Göteborgs
Stad**