

Yrkande
2021-09-09



Ärende nr: KS 2021-09-15, 2.2.5, Dnr: 0418/19

Yrkande angående – Rapportering av uppdrag avseende modell för att öka möjligheterna till prioritering av investeringsresurser utifrån hållbarhetsdimensionerna.

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att utveckla en metod för att möjliggöra en ökad styrning av investeringsvolymerna vilken utgår från att faktiska behov i staden skall utgöra huvudargumentet för prioritering och styrning av investeringar.

Yrkandet

Stadens investeringar omfattar i regel/tar i anspråk väldigt stora belopp av våra gemensamma nuvarande och framtida ekonomiska utrymme. Investeringar i fysiska byggnader och miljöer har en stor påverkan på vårt gemensamma stadsrum och byggnadsmiljö under väldigt lång tid framöver. Investeringar skall även medföra en nytta för stadens invånare. Utöver den ekonomiska aspekten har den fysiska miljön även en tydlig påverkan och betydelse för människors välbefinnande.

Det är därför viktigt ut mer än ett perspektiv att stadens investeringar med vårt gemensamma ekonomiska utrymme ger maximal nytta för varje investerad krona. Sverigedemokraterna yrkar därför på att Stadsledningskontoret får i uppgift att ta fram en metod för investeringsstyrning vilken utgår att de faktiska behoven i staden skall vara vägledande vid prioriteringar och styrning av investeringar. Genom detta skapar varje investerad krona maximal nytta för invånarna, framför kortsiktiga politiska visioner, ideologiskt slöseri och samhällsliga trender. Först när kommunen fullgjort sina skyldigheter gentemot invånarna kan investeringar tillåtas prioriteras eller styras utifrån andra argument än vad som bäst svarar mot befolkningens behov och rättigheter.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2021-08-24

Diarienummer 0418/19

Handläggare

Eric Roos

Telefon: 031-368 04 06

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

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

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Ett fortsatt utvecklingsarbete avseende metod för att möjliggöra ökad styrning av investeringsvolymerna utifrån hållbarhetsdimensionerna, i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, godkänns.
2. Stadsledningskontoret får i uppdrag att arbeta fram förslag till principer för Göteborgs Stads investeringsstyrning

Sammanfattning

Utifrån stadsledningskontorets tidigare redovisade förslag till åtgärder för att utveckla investeringsstyrningen i staden valde kommunstyrelsen 2020-09-02 § 687 i enlighet med yrkande från M, S, V, L MP och C att återremittera ärendet med ett kompletterande uppdrag. Återremissen avsåg ett nytt uppdrag att fortsatt utreda och föreslå en modell för att förbättra underlagen 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.

Stadsledningskontoret bedömer utifrån genomförd utredning att det inte finns förutsättningar att bygga en modell som på ett översiktligt plan kan säkerställa sambandet mellan investeringsvolymerna och eftersträlvade effekter eller måluppfyllelse utifrån hållbarhetsdimensionerna.

Stadsledningskontoret ser dock en möjlighet att utveckla nämndernas investeringsnomineringar genom att skapa en ökad tydlighet kring nämndernas leveranser inom definierade investeringsområden med en tydligare bedömning hur investeringarna förhåller sig till mål och inriktningar utifrån befintliga ramverk, program och planer med koppling till hållbarhetsperspektiven.

Därutöver föreslår stadsledningskontoret att få i uppdrag att arbeta fram förtydligande principer för Göteborg Stads investeringsstyrning, som eventuellt kan komma att bli del av ett befintligt styrdokument. Behovet av utvecklade och förtydligade principer grundas framför allt på att det saknas en samlad dokumentation kring stadens investeringsprocesser och att ett beslut om en ny organisation för

stadsutvecklingsområdet till 2023 skapar förändrade förutsättningar för investeringsstyrningen i staden.

Bedömning ur ekonomisk, ekologisk och social dimension

Ärendet som helhet avser att inom ramen för den befintliga budgetprocessen skapa förutsättningar för att öka möjligheter för politiska vägval och prioriteringar avseende fördelning och inriktning av staden investeringsresurser.

Stadsledningskontorets förslag medför därmed i sig inga direkta effekter på dimensionerna, men avser att öka förutsättningarna att synliggöra investeringsprocessernas koppling till hållbarhetsperspektiven.

Bilaga

Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2020-09-02 § 687 samt yrkande från M, S, V, L, MP och C

Ärendet

Kommunstyrelsen föreslås besluta att stadsledningskontoret arbetar vidare med att utveckla nämndernas investeringsnomineringar i enlighet med de inriktningar som framgår av stadsledningskontorets förslag. Uppdraget i återremissen föreslås därmed förklaras fullgjort först i samband med stadsledningskontorets leverans av ”Förutsättningar för budget 2023-2025”.

Därutöver föreslås stadsledningskontoret få i uppdrag att ta fram ett förslag till principer för den strategiska styrningen av stadens investeringsverksamhet med anledning av förestående organisationsförändring inom stadsutvecklingsområdet.

Beskrivning av ärendet

I kommunfullmäktiges budgetbeslut för 2019, 2018-11-22, §11, fick kommunstyrelsen i uppdrag att göra en översyn av stadens investeringsstyrning. Stadsledningskontoret redogjorde för uppdraget i tjänsteutlåtandet *Redovisning av översyn av stadens investeringsstyrning*. I tjänsteutlåtandet lämnades dels en beskrivning av befintlig investeringsstyrning, dels redovisades möjliga åtgärder och överväganden för att förstärka investeringsstyrningen.

Kommunstyrelsen beslutade 2019-09-11 § 665 att återremittera ärendet med anledning av att kommande års stora investeringsvolym kräver prioriteringar utifrån ett hela stadenperspektiv, oavsett vilken juridisk form verksamheten bedrivs. Därtill konstaterades att beslutsunderlagen till framtida budgetar behöver kompletteras med fler parametrar och en förstärkt ekonomistyrning i investeringsprojekten. Kommunstyrelsen beslutade därför att ge stadsledningskontoret i uppdrag att återkomma med kompletteringar och förslag till stadens investeringsstyrning.

Svar på återremissen redovisades för kommunstyrelsen 2020-02-26 § 120 med förslag till ytterligare förändringar av styrningen, utveckling av nämndernas nomineringsunderlag kopplat till den befintliga övergripande investeringsprocessen. Vidare att ge förslag till fortsatt utvecklingsarbete kopplat till styrningen av ägarstyrda/betydande projekt och satsningar och ersättningsmodell avseende kapitalkostnadskonsekvenser.

Nomineringsunderlagen inför budget 2021 utformades för att stödja föreslagna åtgärder och för att möjliggöra ett omhändertagande av förslagen inom ramen för den politiska budgetberedningen och kommunfullmäktiges budgetbeslut för 2021.

Kommunstyrelsen beslutade 2020-09-02 § 687 om att återremittera ärendet i enlighet med yrkande från M, S, V, L, MP och C:

Kommunstyrelsen återremitterar ärendet till stadsledningskontoret för att fortsatt utreda och föreslå en modell för att förbättra underlagen 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 övrigt omfattade inte kommunstyrelsens beslut om återremiss några ytterligare ställningstaganden eller avseende de förslag som stadsledningskontoret redovisat i sin översyn.

Därför avser detta ärende främst att återrapportera förslag till fortsatt inriktning för utvecklingsarbetet utifrån återremissens uppdrag. Stadsledningskontoret avser inte att återkomma med några ytterligare direkta förslag kring finansieringsstrategiska

ställningstaganden eller övrig investeringsstyrning, utöver vad som givits genom uppdraget i återremissen till kontoret.

Förändringar i investeringsstyrning från budget 2021

I kommunfullmäktiges budget för 2021 har delar av tidigare föreslagna åtgärder omhändertagits eller hantering förtydligats. Nedan framgår några av de förändringar och förtydliganden från kommunfullmäktiges budget 2021 med koppling till de förslag som lyftes i stadsledningskontorets ärende från 2020 och hur stadsledningskontoret har tolkat dessa styrsignaler.

Finansieringsstrategi/finansieringsstyrning

Vad avser den finansiella styrningen beslutade kommunfullmäktige genom budget 2021 att införa lånetak för respektive investerande bolag. ”Förutsättningar för budget 2022-2024” har utformats för att möjliggöra en fortsatt hantering på motsvarande sätt.

I övrigt har inte kommunstyrelsen tagit ställning till övriga förslag från stadsledningskontoret avseende att komplettera och låta Göteborg Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv utgöra stadens finansieringsstrategi.

Stadsledningskontoret föreslår i detta ärende inga ytterligare åtgärder kopplat till uppdraget givet i budget 2020, att ta fram en långsiktig finansieringsstrategi, utan avser att inom ramen för den ordinarie uppföljningen återkomma med förslag om att förklara uppdraget fullgjort.

Nämndernas ramar och mandat

Utifrån budget 2021 har kommunfullmäktige beslutat om totala investeringsramar för nämnderna för en femårig planperiod 2021-2025. Utgångspunkten är att det avser en fast planperiod 2021-2025 där nämnderna har mandat att omfördela investeringsresurserna mellan åren i planperioden.

Planperiodens styrande ramar avser nettoramor, där fullmäktige har angett en inriktning för fördelning mellan reinvesteringar och nyinvesteringar.

Förändringen från 2020 års budget, som avsåg beslut om årliga ramar, innebär att nämnderna ges ett utökat utrymme att hantera förskjutningar av projekt mellan enskilda år och därmed inte behöver ta höjd i sina investeringsvolymerna för att kunna omhänderta denna årsskiftesproblematik. En strategi för att hantera övergången till en ny planperiod behöver dock påbörjas.

Fokus i investeringsnomineringsprocess för 2022 har därför varit att nämnderna ska beskriva eventuella förändringar och revideringar av sina nomineringar inom den beslutade planperioden 2021-2025, inte minst med anledning av kommunfullmäktiges förtydligande kring återinförande av en fast planperiod.

I budget för 2021 förtydligades även att ett större fokus ska läggas på den långsiktiga utblicken avseende investeringsvolymerna efter den beslutade planperioden.

För att bibehålla en tioårig investeringsplan för investeringsvolymernas utveckling utgår nämndernas nomineringar för 2022-2031 från en uppdatering av planperiodens investeringsvolymerna samt en utblick från 2026 till 2031.

Hantering av nämndernas driftkostnadskonsekvenser

Budget för 2021 ger inte uttryck för någon specifik kompensationsmodell avseende kapitalkostnader och övriga driftkonsekvenser som följer av beslutade investeringsvolymmer.

Stadsledningskontoret har dock utgått från att nämnderna fullt ut har kompenserats för sina prognostiserade kapitalkostnader i kommunbidragsramarna för 2021. Därmed utgår även beräkningsunderlagen i förutsättningar för budget för 2022-2024 från en motsvarande hantering, där de kommunbidragsfinansierade nämnderna kompenserats fullt ut för tillkommande kapitalkostnader utifrån nämndernas beräknade prognoser.

Vad avser övriga driftkonsekvenser redovisas dessa fortsatt i förutsättningar för budget 2022-2024 för de närmsta åren, för att ge en bild av årligen tillkommande direkta driftkostnader för drift, skötsel och tillsyn samt direkt investeringsrelaterade driftkonsekvenser som saneringar, rivningar och utrangeringar kopplade till pågående och nominerade investeringsvolymmer.

Syftet är främst att ge en bild av drifteffekterna för de investeringsvolymmer som fortsatt går att styra mer aktivt längre fram i planperioden och i den längre utblicken. För de redovisade driftkonsekvenser för tillkommande anläggningar och investeringsrelaterade kostnader som belastar driften gjordes likt föregående år ingen direkt kompensation till nämnderna i beräkningsunderlaget utan behöver fortsatt aktivt värderas i den politiska budgetberedningen.

Stadsledningskontoret kan samtidigt konstatera att nämnderna, både föregående år och i år, har använt sina verksamhetsnomineringar för att beskriva motsvarande driftutmaningar. I detta sammanhang kan kontoret även konstatera att de berörda nämndernas redovisningar i investeringsnomineringarna och i verksamhetsnomineringarna inte överensstämmer fullt ut. Nämnderna kommenterar eller redovisar inte vilka skillnader i antaganden eller bedömningar som ligger till grund för diskrepansen.

Här ser stadsledningskontoret behov av tydligare styrning avseende verksamhetsnomineringarna för kommande år för att underlätta för ett eventuellt omhändertagande av nämndernas beskrivna utmaningar i den politiska budgetberedningen.

Hantering av ägarstyrda projekt

Budgetbeslutet för 2021 ger inte anledning att avbryta det utvecklingsarbete som pågår avseende kommunfullmäktiges styrning av projekt och satsningar av principiell beskaffenhet.

För närvarande har Göteborgs stad en översiktlig principiell inriktning där projekt av principiell beskaffenhet ska beslutas på kommunfullmäktigenivå i två skeden. Dels i ett tidigt skede för att besluta om planeringsinriktning och ge övergripande avvägningar mellan kostnad och eftersträvarade nyttor och dels ett beslut inför ett faktiskt genomförande för att möjliggöra slutliga avvägningar eller välja att avsluta projekten. Projekten och satsningarna ska sedan följas upp på kommunfullmäktigenivå löpande inom ramen för den ordinarie uppföljningsprocessen.

Stadsledningskontoret ser ett fortsatt behov av att utveckla och formalisera de flöden som har börjat att anammas i organisationen. Stadsledningskontoret har haft som avsikt att, istället för den föreslagna nämnds- och styrelseremiss som kontoret föreslog, gå vidare med interna dialoger på tjänstepersonsnivå. Detta för att eventuellt framöver föreslå förtydligade principer eller riktlinjer för de kommuncentrala besluts- och uppföljningsprocesserna. Behovet av tydligare ramverk för hanteringen av betydande projekt och satsningar aktualiseras och förstärks med anledning av den förestående organisationsförändring inom stadsutvecklingsområdet.

Modell för att öka möjligheterna att prioritera och allokera investeringsresurser utifrån hållbarhetsdimensionerna

Uppdrag och avgränsningar

Enligt beslutet i kommunstyrelsen har stadsledningskontoret fått i uppdrag att fortsatt utreda och föreslå en modell för att förbättra underlagen 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 (*se bilaga 1 avseende yrkande och beslut i kommunstyrelsen*).

Utifrån det samlade yrkandet framhålls behovet av att utveckla underlagen för att skapa förutsättningar för att de olika partierna ska skapas möjlighet att kunna prioritera och resursallokera utifrån sina olika utgångspunkter. Yrkandet lyfter behovet av att underlaget möjliggör för att förenkla olika vägval utifrån tydligare scenarier, samtidigt som en sådan hantering inte ska mynna ut i en ökad detaljstyrning på ett sätt som varken är möjlig eller önskvärd. Stadsledningskontoret förutsätts ha en dialog både med de politiska partierna och ta inspel och idéer från akademien inom ramen för uppdraget.

Arbetet har tagit avstamp i några avgränsningar baserat på det samlade yrkandet och för att rama in uppdraget och dess leverans.

- Uppdraget avser inte att förändra den rådande styrningen eller nomineringshanteringen i grunden, utan avser att utveckla befintliga nomineringsunderlag för att möjliggöra eftersträfvade prioriteringsmöjligheter inom ramen för den befintliga nominerings- och budgetprocessen.
- Modellen ska hantera berörda nämnders investeringsnomineringar och ska i detta skede inte omfatta bolagens investeringsverksamhet.
- Exploateringsverksamheten följer i någon mån en egen logik ekonomiskt med styrande inriktningar och mål för självfinansieringsgraden över tid och där både exploateringsprocessen och planprogram- och detaljplanprocesserna har som inneboende uppgift att väga innehåll och vägval utifrån hållbarhetsperspektiven i respektive projekt och detaljplan. Därför har modellen och tankarna kring att utveckla underlagen utgått endast från berörda nämnders investeringsverksamhet och omfattar således inte exploateringsverksamheten. Dock finns det fortsatt behov att utveckla modeller och beslutsunderlag för att synliggöra och aktivt möjliggöra för att hållbarhetsperspektiven omhändertas i dessa enskilda projekt och satsningar.
- Ett tänkt arbetssätt ska vara ett första steg som behöver utvecklas i form och innehåll över tid tillsammans med berörda nämnder och ska inte ses som en slutlig modell. Förslaget ska därför ses om ett steg i en stegvis utveckling som behöver formas

utifrån andra pågående utvecklingsarbete inom den övergripande styrningen i staden. Det behöver även ses i ljuset av pågående initierade organisationsförändring inom stadsutvecklingsområdet, som förväntas ge nya investerande nämnder och förändrade processer kring stadens planering och genomförande av den fysiska staden, vilket i sig kommer kräva och medföra till del förändrade investeringsprocesser och arbetssätt.

Benchmarking och synpunkter

Benchmark med Stockholm och Malmö

Som del i att komma vidare med utvecklade underlag har arbetet dels omfattat en dialog med framför allt Stockholm stad och Malmö stad kring deras investeringsstyrning och kopplingen till hållbarhetsperspektiven.

I samtalen med Stockholm och Malmö kan stadsledningskontoret konstatera att städerna har relativt likartade budgetprocesser som Göteborg, där nämnderna överlämnar eller nominerar in investeringsbehov och prioriteringar utifrån befintliga uppdrag och övrig styrning till den centrala budgetprocessen. Detaljgraden i underlagen varierar något, likt kommunfullmäktiges beslut, men baseras i grunden på styrning av ramar för nämnderna att förhålla sin planering till och därutöver i olika grad enskilda budgetposter för enskilda projekt och satsningar.

Vad avser Malmö stad har de under de senaste åren på ett tydligt sätt i kommunfullmäktigebudgeten kopplat utmaningar, uppdrag och målsättningar till de olika hållbarhetsperspektiven utifrån målen i Agenda 2030. Utgångspunkten är att nämndernas verksamheter ska genomsyras av ett hållbarhetsperspektiv med utgångspunkt i Agenda 2030. I samtal med staden kan stadsledningskontoret dock konstatera att utifrån de investeringsnomineringar som överlämnas till kommunfullmäktige redovisas ingen värdering eller direkt analys kring hur enskilda investeringskategorier eller enskilda satsningar förhåller sig till målen i Agenda 2030 eller till stadens mål och inriktningar i övrigt. Utifrån genomförda samtal konstateras även att fokus i budgetarbetet, kopplat till investeringar, de senaste åren har avsett att bromsa den prognostiserade investeringstakten. Dock har detta inte på något strukturerat sätt har värderats utifrån hållbarhetsperspektiven eller stadens mål och inriktningar för verksamheterna i övrigt.

Vad avser Stockholms stad pekar de på liknande utmaningar med stigande investeringsnivåer de senaste åren. Stadsledningskontoret kan konstatera att nämnderna i sina underlag till den centrala budgetprocessen skriver övergripande om satsningar, aktiviteter eller fokusområden som nämnden avser att arbeta med kommande åren för att arbeta i riktning mot kommunfullmäktiges inriktningsmål. Här berörs enstaka investeringsprojekt och satsningar, men underlagen innehåller inte någon direkt analys eller bedömning av hur enskilda projekt eller investeringsområden avser att skapa förutsättningar för att nå/gå i riktning mot stadens olika styrande planer och inriktningar. Dock ska här nämnas att kommunfullmäktiges inriktningsmål i någon mån speglar och pekar mot de tre hållbarhetsdimensionerna och det återfinns en översiktlig kort beskrivning i nämndernas underlag vilka huvudsakliga mål som nämndens investeringsverksamhet främjar.

Stadsledningskontorets bedömning är dock att varken Malmös eller Stockholms budgetprocess eller investeringsunderlag syftar till att skapa förutsättningar för kommunfullmäktige, att på ett så konkrets sätt som Göteborg Stads kommunstyrelse

efterfrågar i sin återremiss, kunna omfördela investeringsresurser mellan och inom nämnder utifrån förväntad måluppfyllelse eller främjande av målsättningar. Bedömningen är att den årliga budgetprocessen avseende investeringar främst syftar till att styra nämndernas investeringsramar och investeringsutrymme i förhållande till den övriga ekonomiska styrningen och inriktningen i staden. Det sker dock inte en aktiv resursfördelning utifrån investeringsvolymernas koppling till diverse mål och inriktningar.

Vad som är tydligt i dialogen med de andra storstäderna och i den dokumentation som stödjer städernas investeringsstyrning, är att deras styrning fokuserar betydligt mer på planerings-, besluts- och uppföljningsprocesserna för enskilda projekt eller utpekade satsningar/investeringspaket. Vägval, prioriteringar och fokus utifrån nyttoperspektiven sker på ett tydligare och mer konkret sätt kopplat till de enskilda satsningarna. Styrningen är mer detaljerad där det krävs aktiva ställningstagande på politiska nivå, både i kommunfullmäktige, kommunstyrelse och i nämnd/styrelse, i fler skeden av planerings- och beslutsprocessen. Stadsledningskontoret bedömer att det är fler projekt som omfattas av politiska ställningstaganden på kommunfullmäktigenivå än vad som sker i Göteborgs Stad idag genom inriktnings- och genomförandebeslut. Städerna har samtidigt en tydligare och formaliserad hanteringsordning på så väl kommunfullmäktige som på nämnd-/styrelsenivå.

Framför allt vad det gäller Stockholm stad så baseras deras investeringsstyrning på "projektstyrningen" där det avkrävs formella ställningstaganden både inför att större utredningar startar, via tidiga inriktningsbeslut och till slutliga genomförandebeslut. Dessa steg ska genomföras för samtliga projekt och satsningar men beslut sker på olika nivå beroende på projektens omfattning och art. Exempelvis ska alla projekt som har en förväntad investeringsutgift om mer än 50 mnkr ha ett utredningsbeslut på nämndnivå. Utredningsbeslut där investeringen förväntas överstiga 300 mnkr ska anmälas till kommunstyrelsen och till eventuellt berörda nämnder och styrelser. Lokalprojekt och fastighetsutvecklingsprojekt/exploateringsprojekt vars investering uppgår till över 300 mnkr ska beslutas av kommunstyrelsen/kommunstyrelsens ekonomiutskott. Förväntas utredningskostnaderna överstiga 50 mnkr ska utredningsbeslut fattas av kommunfullmäktige. Utredningsbeslut fattas genom godkännande av projektdirektiv där syfte och målsättning för projektet fastslås utifrån hur projektet förväntas svara upp mot befintliga visioner, planer, beslutade mål och andra inriktningar.

Med motsvarande ansvarsfördelning ska inriktningsbeslut med vägval och avgränsning inför den fortsatta planeringen beslutas formellt där projekt upp till 50 mnkr kan hanteras helt på nämndnivå. Projekt över 50 mnkr ska hanteras som enskilda beslut på nämndnivå och projekt över 300 mnkr ska beslutas på kommunfullmäktigenivå.

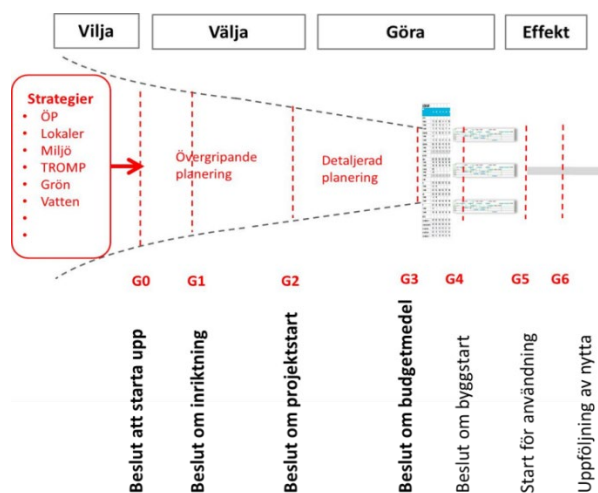
För så väl utredningsbeslut och inriktningsbeslut ska samråd ske med kommunstyrelsen genom stadsledningskontoret som en del av nämndens ärendebereidning inför beslut i nämnd. Detta för att säkerställa att beslutsunderlagens innehåll och kvalitet, inte minst avseende syfte och mål i förhållande till övrig befintlig styrning och inriktningar.

Genomförandebeslut hanteras på nämndnivå för investeringar upp till 50 mnkr, så länge investeringen ryms inom nämndens beslutade investeringsramar för de kommande åren och att driftkonsekvenserna bedöms kunna hanteras inom nämndens framtida budgetramar. I annat fall ska genomförandebeslut fattas av kommunfullmäktige. För

övriga projekt över 50 mnkr ska genomförandebeslut fattas av kommunfullmäktige och samråd ska ske med kommunstyrelsen genom stadsledningskontoret i god tid innan nämndbeslut för att säkerställa beslutsunderlagen.



Malmö stad har en motsvarande investeringsprocess och modell för investeringsstyrning med stort fokus på beslut i tidiga skeden för sina strategiska och större projekt och satsningar. I investeringsmodellen finns sex olika grindbeslut som kan användas. Kommunfullmäktige eller enskild nämnd beslutar på vilket sätt dessa grindbeslut ska användas i planerings- och genomförandeprocessen.



Inför beslut i varje fas ska en analys göras av projekten utifrån en utarbetad modell som har till syfte att analysen sker på ett likartat sätt med fokus på hur satsningen bidrar till att uppfylla kommunens strategiska riktning och på vilket sätt den bidrar till ett hållbart Malmö.

Malmö har övergått från att kommunfullmäktige beslutade om objektsgodkännande (genomförandebeslut) för alla projekt överstigande 15 mnkr till att i stället styra på vilken

typ av projekt som ska hanteras på kommunfullmäktigenivå. Samtliga strategiska projekt beslutas av kommunfullmäktige oberoende av projektets storlek eller de ekonomiska konsekvenserna. Reinvesteringar och behovsstyrda befolkningsinvesteringar förväntas hanteras inom nämndernas givna ramar och genom stadens demografiska ersättningsmodell eller särskilda kompensationsmodell för exploateringsverksamheten. Övriga projekt och satsningar som kräver utökade investeringsramar eller utökade kommunbidrag definieras som strategiska investeringar och kan avse arenor och större kultur och sportanläggningar, större infrastrukturprojekt och projekt i diverse paket. Till exempel Sverigeförhandlingen eller fleråriga större satsningar utifrån framtagna planer så som skyfallsplan eller klimatåtgärdsplaner. De strategiska satsningarna ska hanteras genom ovan beskrivna grindbeslut.

Stadsledningskontorets bedömning är därför att styrningen både i Stockholm och Malmö i grunden utgår från att nämnderna i sina budgetunderlag förväntas förhålla sig till de långsiktiga investeringsramarna och att prioritera sina investeringsvolymerna utifrån den befintliga styrmiljön med bland annat dess mål, inriktningar, planer och övriga styrande dokument. Budgetprocessen syftar främst till att hantera redan fattade beslut i närtid och peka ut de lite mer långsiktiga volymbegränsningarna utifrån städernas ekonomiska förutsättningar. Det sker inte någon tydlig ekonomisk omfördelning i investeringsvolymerna mellan eller inom nämndernas investeringsramar som påtagligt kopplar till fördelning utifrån stadens mål och inriktningar.

Den ekonomiska styrningen av investeringsvolymerna på längre sikt sker främst baserat på städernas ekonomiska och finansiella förutsättningar utifrån mål för god ekonomisk hushållning eller motsvarande finansiella inriktningar. Förändrat fokus eller förtydliganden av förväntade prioriteringar i nämndernas investeringsplanering och ”projektportföljer” sker genom uppdrag eller inriktningar i budget, som grund för kommande/framtida budgetår snarare än omfördelningar inom ramen för det enskilda årets budgetbeslut.

Den tydliga kopplingen och avvägningarna i förhållande till städernas mål och inriktningar sker därför snarare och tydligare i investeringsstyrningen kring de enskilda satsningarna, där dessa vägval och prioriteringar försöker hanteras på politisk nivå i projektens tidiga skeden.

Stadsledningskontoret har via befintliga nätverk tagit del av vad som pågår i bland annat Kiel och Stuttgart avseende pågående utveckling av budgetering utifrån målen i Agenda 2030, SDG-Budgeting. Stadsledningskontoret kan konstatera att städernas driver ett ambitiöst arbete. Agenda 2030 bryts ned i långa kedjor, från agendans mål och delmål via städernas egna mål och inriktningar för att fördelas till diverse olika produktionsområden med försök till mätbara indikatorer. Till indikatorerna kopplas föreslagna aktiviteter som sedan föreslås få en resurstilldelning i form av drifts- eller investeringsmedel. Stadsledningskontoret kan konstatera att dessa modeller snabbt blir komplexa och detaljerade och att städerna är i ett tidigt skede i sina utvecklingsarbeten. Stadsledningskontorets bedömning är därför att det är svårt att ta inspiration från dessa strukturer då både angreppssättet och syftet har en annan ingång än vad som efterfrågas i kommunstyrelsens återremiss.

Synpunkter från akademien och pågående utvecklingsarbeten

Stadsledningskontoret hade som ambition att samla olika kompetenser från akademien för att genomföra en workshop för medskick till stadens arbete utifrån kommunstyrelsens uppdrag. Efter svårigheter att samla ihop kompetenserna har istället samtal förts enskilt med lite olika kompetenser från akademien med ingångar inom hållbarhetsstyrning, hållbar stadsutveckling, ekonomistyrning och inom utvärderingsområdet.

Utöver att försöka fånga goda exempel eller pågående forskning eller praktik med koppling till uppdraget i återremissen har syftet varit att fånga tankar, inspel och medskick till stadens fortsatta utvecklingsarbete.

Sammantaget går det att lyfta några synpunkter som framgår av de samtal som genomförts och de pågående utvecklingsarbeten eller rapporter som arbetet tagit del av.

Sammantaget kan stadsledningskontoret konstatera att utifrån de inspel som kontoret tagit del av så är det svårt att finna en modell eller struktur som på ett förenklat men samtidigt säkerställt sätt svarar upp mot det behov som uttrycks i återremissen. Det går samtidigt dock konstatera att det finns ett stort intresse för frågorna kring hållbarhetsstyrningen, där inte minst finansmarknadernas behov av att kunna säkerställa att placeringar och investeringar för åtgärder och satsningar ger de hållbarhetseffekter som förväntas. Avsaknaden av tydliga och vedertagna modeller för värdering och effektsamband återspeglas bland annat genom nyligen uppstartade Vinnova-finansierade Sustainable Finance Lab. Satsningen är ett konsortium från sex stora svenska universitet och forskningsinstitut, som bland annat genom tvärsektorieella discipliner ska identifiera och mäta investeringars faktiska påverkan. Syftet är att bredda hållbarhetsperspektivet och inte, som idag, främst hantera koldioxidutsläpp utan belysa andra planetära gränser och påverkan på social orättvisa.

Pågående utveckling av EU:s taxonomi, är ett tydligt utvecklingsarbete och standardisering som genom ett gemensamt klassificeringssystem syftar till att hjälpa investerare att identifiera och jämföra i första hand miljömässigt hållbara investeringar.

Även SiS (Svenska institutet för Standarder) har nyligen initierat en kommitté för effektmätning av samhällsinsatser, som utifrån att det saknas tydlighet och jämförbarhet ska utveckla standarder för att mäta sociala och miljömässiga effekter.

I genomförda samtal och i många av de exempel som lyfts fram tenderar diskussionen eller modellerna att framför allt hantera avvägningar i enskilda projekt och satsningar. Dessa modeller, metoder och ingångar som exempelvis försöker belysa samhällsekonomiska effekter som tar hänsyn till hållbarhetsperspektiven används framför allt för att ställa likartade investeringar mot varandra eller värdera olika alternativ eller säkerställa att olika perspektiv har omhändertagits. Modeller för en rent övergripande styrning och prioritering av investeringsresurser på överställd nivå för att överföras i den kontext som efterfrågas i återremissen har inte stadsledningskontoret funnit.

Finansdepartementet redovisade tidigare under 2021 rapporten ”Den hala tvålen – Verktyg och metoder för social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling”. Rapporten är en kartläggning på en övergripande nivå hur framför allt offentliga aktörer på olika sätt jobbar med metodutveckling för arbetssätt och modeller för att åskådliggöra sociala värden i den fysiska planeringen. Även utifrån denna rapport kan stadsledningskontoret konstatera att den metodutveckling och de försök som sker idag

dels handlar om att lyfta hållbarhetsperspektiven i planeringsprocesserna så väl som själva den fysiska miljön som skapas. Dock redovisas framför allt hur berörda parter kan arbeta med hållbarhetsperspektivet i enskilda satsningar och projekt, om än av även av större sammanhållande stadsutvecklingsprojekt, och rör inte i någon nämnvärd utsträckning styrsystem för den överställda och övergripande prioriteringen eller fördelningen av resurser.

Stadsledningskontoret har bland annat följt pågående forskningsprojekt SIGURD, som Göteborgs Stad deltar i. Projektet avser att ta fram verktyg för att bedöma stadsplaneringsinvesteringars effekter och värde. Arbetet sker genom att applicera SROI-modellen, Social Return on Investment, som försöker att sätta monetära värden på sociala effekter av en viss åtgärd, som sätts i förhållande till den faktiska investeringen. Motsvarande pilotprojekt återfinns även i exempelvis Malmö och Lund med HAI-metoden, Hållbart Avkastning av Investeringar, med värdeberäkningsprocess för att kvantifiera och sätta monetära värden på sociala och miljömässiga nyttor av vägval inom enskilda stadsutvecklingsprojekt.

Utvärdering av SIGURD-projektet pågår och utifrån underhandsrapportering problematiseras arbetet till del utifrån att det kräver betydande avgränsningar och att metodiken innehåller betydande osäkerheter. Det är svårt att hitta och validera effekter och dess värden och att det kräver ett relativt omfattande arbete som behöver värderas i förhållande till vilken nytta det ger. Frågan är dock om allt går att mäta och om det i så fall är eftersträvanvärt. Däremot framhålls det, inte minst från pilotprojekten, det positiva med att arbetsmetoden skapar förutsättningar för delaktighet och diskussion med de intressenter både från medborgare och byggsektor som knyts till arbetet med att värdera nyttorna.

Sammantaget framhålls det dock att det är av stor vikt att utveckla modeller, metoder och arbetssätt för att värdera och göra avvägningar av enskilda satsningar. Detta inte minst av större och innovativa satsningar och att dessa bedömningar sker redan i det tidiga planeringsskedet. Inte minst trycker ESO (Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi – kommitté under Finansdepartementet) i sin rapport ”Tänkt efter före – En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser” på hur tidiga och breda konsekvensanalyser hade kunnat förbättra beslutsfattandet. Där lyfts även behovet av att lägga tid på konsekvensanalyser där det finns handlingsutrymme, analys i tidiga skeden, och att lägga mindre tid på att utreda frågor med mindre handlingsutrymme i sena skeden.

En synpunkt som lyfts fram är även att det är vanskligt att sätta allt för stor tilltro till att kunna värdera effekter av olika insatser på ett så välgrundat sätt. Från utvärderingshåll lyfts problematiken, inte minst avseende den sociala dimensionen, att det är svårt och riskabelt att definiera säkra effektsamband utifrån enskilda åtgärder och även utifrån ekonomisk resurstilldelning. Detta då det i många sammanhang saknas vetenskapligt stöd och validerade kausala samband mellan enskilda insatser och dess effekter på samhällsnivå. Det hindrar dock inte att arbeta aktivt med att hitta värderingsmetoder eller modeller som stödjer kopplingen mellan beslutad eller önskad inriktning och den tänkta åtgärden eller för jämförelse mellan åtgärder.

Andra synpunkter avser att den här typen av modeller kräver omfattande utvärdering och inte minst värdering och prövning av de underlag som verksamheterna lämnar ifrån sig, för att säkerställa en enhetlig hantering. Aktörer inom organisationen ska inte kunna dra

fördel av att hanteringen av resursfördelningen gynnar ett visst beteende. Det kräver således organisation och arbetsprocesser för att säkerställa hanteringen och värdera bedömnings- och beslutsunderlag.

Överlag trycker inspielen på att hela hållbarhetsområdet kräver utvecklad utvärdering som grund för policystyrningen. Det är således av vikt att utvärdera den befintliga styrningen för att värdera om den beslutade riktningen når eftersträlvade effekter, för att utifrån uppföljningen/utvärderingen besluta om nya vägval eller prioritering.

Vad avser de kommunala hållbarhetsarbetet överlämnade konsultbyrå PwC, på uppdrag av Sveriges Kommuner och Regioner, så sent som under våren 2021 en lägesbild över Sveriges kommuners mål och resultatstyrning inom hållbarhetsområdet. Några sammanfattande slutsatser är att nivån på hållbarhetsstyrning skiljer sig betydligt mellan kommunerna. Många kommuner har få eller inga kvantitativa indikatorer som redovisar effekter och endast en mindre andel av kommunerna har definierat hållbarhet utifrån kommunens risker och behov. I kommuner där hållbarheten är vagt definierat blir uppsatta mål och därmed även uppföljningen inte ändamålsenlig. Endast en mindre andel av kommunerna har kopplat ihop hållbarhetsstyrningen och kommunens mål med de i Agenda 2030. Bedömningen är att flera kommuner med ganska små medel skulle kunna förbättra transparensen av hållbarhetsarbetet. Ekonomisk hållbarhet är den dimension som fortsatt är vanligast förekommande med egna mål och budget.

Rapporten rekommenderar en rad generella åtgärder för fortsatt utveckling för att få med det konkreta hållbarhetsperspektivet utifrån den enskilda kommunens förutsättningar och behov. Arbetet behöver ske inom ramen för den ordinarie styrmiljön och uppföljningen, för att skapa transparens i hållbarhetsarbetet. En övrig mer konkret rekommendation är att koppla kommunens mål till hållbarhetsmålen i Agenda 2030, för att få bättre struktur och transparens för kommuninvånarna.

Synpunkter från nämnderna i årets investeringsnomineringar

Som ett led i att fånga en nulägesbild ombads nämnderna i anvisningar till investeringsnomineringar för 2022, att beskriva och analysera hur verksamhetens nomineringar och prioriteringar översiktligt förhåller sig till och påverkar stadens eftersträlvade inriktningar och målsättningar inom de tre hållbarhetsdimensionerna.

Utifrån nämndernas inlämnade material kan stadsledningskontoret konstatera att nämnderna angriper frågeställningen på lite olika sätt, men att det finns ett antal punkter som stadsledningskontoret ändå bedömer förenar nämndernas förhållningssätt och beskrivningar.

- Nämnderna refererar i stor utsträckning till budget och beslutade program, planer och inriktningar. Det tyder på att den övergripande aktiva styrningen för planering och prioritering utifrån hållbarhetsdimensionerna omhändertas främst via stadens befintliga styrande dokument.
- Ingen nämnd pekar på att man har ett särskilt fokus på eller prioriterar någon av dimensionerna över någon annan. Nämndernas beskrivning pekar snarare på att de försöker få med sig samtliga dimensioner så långt som möjligt i planeringen. Dock utgår vissa nämndernas grundläggande verksamhet ur någon enskild dimension, som exempelvis kretslopp- och vattennämnden, där det ekologiska perspektivet i någon mån är grunden för verksamhetens existens.

- Det finns en tudelning kring hur nämnderna förhåller sig till hållbarhetsdimensionerna.

Den ena delen avser en mer översiktlig ingång utifrån överställda planeringsinriktningar, som till exempel översiktsplan eller andra bredare strategier som grön-, trafik- eller strategi för utbyggnadsplanering. Vidare planeringsförutsättningar som tar sin grund i hållbarhetsdimensionerna och den styrning som kommer från till exempel miljö- och klimatprogram, jämställdhets- och jämlikhetsprogram etcetera. Dessa tillsammans med de reglementsenliga uppdragen ligger sedan till grund för de grova prioriteringarna mellan investeringsområden och enskilda åtgärder på nämndnivå.

Den andra delen avser hanteringen av hållbarhetsdimensionerna inom enskilda åtgärder och satsningar. Framförallt när det gäller större investeringsobjekt eller hela stadsutvecklingsprojekt, där det sker en avvägning och prioritering mellan dimensionerna. I detta skede finns det troligen en större diskrepans mellan vilka dimensioner olika nämnder prioriterar eller driver.

Den andra delen avser hanteringen av hållbarhetsdimensionerna inom enskilda åtgärder och satsningar, inte minst när det gäller större investeringsobjekt eller hela stadsutvecklingsprojekt, där det sker en avvägning och prioritering mellan dimensionerna. I detta skede finns det troligen en större diskrepans mellan vilka dimensioner olika nämnder prioriterar eller driver.

- Utifrån underlagen finns det ett tydligare förhållningssätt till den ekonomiska och den ekologiska dimensionen. Det avser både närheten till de direkta ekonomiska effekterna av olika val och där det finns direkta fysiska åtgärder som kopplar till det ekologiska perspektivet. Det sociala perspektivet bedöms inte vara mindre relevant, men det beskrivs som svårare att koppla direkt till enskilda åtgärder eller att det kanske inte finns samma strukturer att jobba med den dimensionen.

Utifrån underlagen går det att utkristallisera några delar inom respektive dimension som till synes nämnderna prioriterar eller lyfter fram.

Ekonomiska dimensionen

- Här lyfts behovet av att prioritera reinvesteringar för att bibehålla värde och funktion och för att minska akuta åtgärder och driftbehovet.
- Flera nämnden lyfter även inriktningen på att skapa skötseffektiva och kostnadseffektiva anläggningar i samband med ny- och reinvestering för att kunna driva anläggningarna över tid. Åtgärder som kan vara kostnadsdrivande för investeringsvolymerna men driftseffektiva över tid.

Ekologiska dimensionen

- Här lyfts egentligen prioritering inom samtliga tre ”fokusområden” från miljö- och klimatprogrammet fram (Naturen, Klimatet och Människan), lite beroende på vilka anläggningar respektive nämnd ansvarar för och därmed vilka verktyg respektive nämnd har att arbeta med. Då trafiknämnden och lokalnämnden är de stora investerande nämnderna ges energieffektivisering, hållbart resande och mobilitet samt goda livsmiljöer ett stort fokus.

- Takt och omfattning för att nå eftersträlvade nyttor har en relativt direkt koppling till investeringsbehovet då det ofta avser betydande investeringsåtgärder.

Sociala dimensionen

- Områden som lyfts inom det sociala perspektivet är framför allt att tillgängliggöra och skapa likvärdig tillgång till samhällets resurser. Utifrån den inriktningen avses att till del utjämna skillnader i livsvillkor. Här lyfts mobilitetsaspekten och geografisk placering av funktioner som tydliga verktyg vad avser investeringsverksamheten.
- Det finns en koppling till investeringsbehovet för att skapa förutsättningar att nå eftersträlvade nyttor, men har kanske i större utsträckning en koppling till var investeringsvolymerna prioriteras snarare än storleken på investeringarna.

Nämndernas redovisningar går att ta del av i respektive nämnds investeringsnomineringar.

Årets nomineringsunderlag skapar ingen grund för att skapa en modell för eller underlaget för att fördela investeringsresurser för att uppnå specifika nyttor.

Nämndernas resonemang utgör dock ett underlag för stadsledningskontorets arbete med uppdraget att utreda och föreslå en modell för att förbättra underlagen för att öka möjligheten att fördela investeringsresurserna utifrån hållbarhetsdimensionerna.

Nuvarande process och styrmiljö

Befintlig investeringsbudgetprocess baseras i grunden på att nämndernas förutsätts göra sina prioriteringar, behovsbedömningar och åtgärdsplanering utifrån befintliga styrsignaler från kommunfullmäktigenivå. Den befintliga ansvars- och målstyrningen kopplat till investeringsverksamheten utgår framför allt från kommunfullmäktiges budget, reglementen och beslutade styrdokument. Bland annat genom program och planer och andra planerande och reglerande styrande dokument.

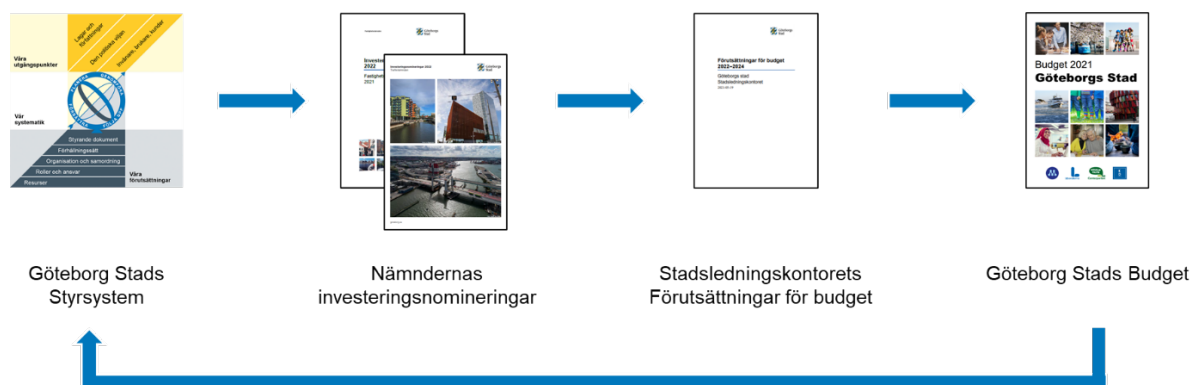
I den årliga budgetprocessen förväntas nämnderna nominera in sina investeringsvolymerna och dess ekonomiska effekter utifrån nämndens bedömda behov, uppdrag och övriga fattade beslut och styrsignaler. Samtidigt behöver nämnderna ta hänsyn till genomförbarheten inte minst utifrån deras personella resurser och bedömning av vad marknaden klarar av att genomföra.

Nämnderna förväntas därutöver samverka med varandra för att det ska finnas en samordnad planering i de fall där prioriteringar och resurssättning påverkar och skapar beroenden mellan nämnderna.

I takt med ökade investeringsvolymerna, mer komplicerade projekt och komplexare samband mellan nämndernas åtgärder har investeringsnomineringarna de senaste åren gått från mer detaljerade underlag, på investeringsområdesnivå och många gånger på projektnivå, till att i högre utsträckning beskriva volymutveckling och större förändringar från tidigare planer.

På motsvarande sätt baseras stadsledningskontorets ”Förutsättningar för budget” på att i första hand sammanställa de samlade bedömda investeringsbehoven och belysa dessa utifrån en samlad bild av volymutvecklingen. Detta för att ge kommunfullmäktige möjlighet till att framför allt styra investeringsvolymerna och de långsiktiga effekterna på driftsekonomin och skuldutveckling, utifrån inriktningarna för god ekonomisk hushållning.

Likaså har kommunfullmäktiges budgetbeslut de senaste åren gått ifrån mer detaljerade budgetbeslut på investeringsområdesnivå inom nämnderna, till att i större utsträckning besluta om övergripande investeringsramar, liksom besluten om kommunbidragsramar. Ramar som nämnderna sedan ska förhålla sig till i sin fortsatta investeringsplanering och prioritering.



Vad avser styrningen utifrån hållbarhetsdimensionerna (ekologiskt, socialt och ekonomiskt) konstaterar stadsledningskontoret att den sker genom ett brett spektrum av kategorier av styrande beslut som tillämpas inom staden, såväl reglerande som planerande.

I detta sammanhang är det dock viktigt att lyfta att det i befintliga planer och program i relativt begränsad omfattning är investeringar och byggnation av anläggningar som är verktyget för att nå eftersträvarde effekter, inte minst inom det sociala perspektivet, men kan bidra till att skapa förutsättningar för att nå målen.

Bedömningen av enskilda investeringars, investeringsområden eller investeringsvolymerna bör därför utgå från i vilken mån de skapar förutsättningar att nå redan beslutade och utpekade mål och inriktningar för att inte skapa någon parallell eller ytterligare separat styrning till den redan befintliga styrmiljön. Dock kan stadsledningskontoret konstatera att det inte finns någon direkt kartläggning eller struktur som beskriver eller fördelar stadens mål och inriktningar mellan de olika hållbarhetsdimensionerna och hur de förhåller sig till varandra. Ett arbete har påbörjats, men är komplext utifrån dagens flora av mål och inriktningar.

Redan idag kräver kommunfullmäktige att verksamheterna gör analyser kopplade till hållbarhetsdimensionerna i samtliga ärenden som ska beredas på såväl nämnds- som på kommunstyrelse- och kommunfullmäktigenivå. Då det i dagsläget saknas en struktur för hur beslutade mål och inriktningar förhåller sig till hållbarhetsdimensionerna, är det verksamheternas ansvar att göra dessa kopplingar mellan mål och inriktningar och dimensionerna, för att beskriva vilka effekter som förväntas uppnås med ett visst förslag eller åtgärd.

Därutöver finns sedan en tid tillbaka ett generellt uppdrag i de inledande bestämmelserna i samtliga nämnders reglemente avseende ansvar att bedriva ett integrerat och proaktivt hållbarhetsarbete:

§ 6 Alla nämnder ska driva ett integrerat och proaktivt hållbarhetsarbete som syftar till att uppnå målen i Agenda 2030. En hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Hållbar utveckling består av tre dimensioner som samspelar och stödjer varandra; social hållbarhet, ekologiska hållbarhet och ekonomisk hållbarhet

Nämnderna har således redan idag ett uppdrag att aktivt förhålla sig till hållbarhetsperspektiven som grund för sin planering och prioritering. I nuläget finns en översiktlig analys av hur program och planer förhåller sig till målen i Agenda 2030. Däremot har analysen inte förfinats till de enskilda strategierna och målen. Ett arbete har påbörjats, men är komplext utifrån mängden mål, strategier och åtgärder.

Kartläggningen, [Kartläggning 2021 Agenda 2030](#), redogör för hur stadens budgetmål och övergripande styrning förhåller sig till målen i Agenda 2030 och bedömning av i vilken mån agendans mål och delmål är relevanta för Göteborgs Stad.

Det är således även i detta avseende framför allt upp till verksamheterna och nämnderna att i sitt prioriterings-, planerings- och uppföljningsarbetet aktivt arbeta med dessa kopplingar mellan hållbarhetsperspektiven, Agenda 2030 och den styrning som sker i övrigt, inte minst utifrån styrande program och planer.

Stadens styrning präglas av decentraliserade mandat, krav och ansvar för ett aktivt arbete på nämndnivå med hållbarhetsfrågorna och prioriteringar utifrån mål och inriktningar. I dagsläget finns därför inga befintliga centrala strukturer att applicera eller bygga en gemensam modell för att bedöma hur olika investeringar, investeringsområden eller investeringsvolymerna förhåller sig till enskilda beslutade mål och inriktningar och i förlängningen till hållbarhetsdimensionerna.

Stadsledningskontorets bedömning

Förslag till utveckling av nämndernas nomineringsunderlag

Det är stadsledningskontorets bedömning att som uttryckts ovan, som avgränsning för uppdraget, att en ny modell inte avser att ändra stadens grundläggande styrning. Det handlar om att i första hand utveckla de befintliga underlagen till investeringsnomineringarna på ett sätt som i större utsträckning än idag möjliggör aktiva politiska prioriteringar utifrån hållbarhetsperspektiven på en överställd nivå.

I begreppet överställt eller övergripande nivå är det stadsledningskontorets bedömning att det främst rör fördelning av investeringsvolymerna mellan olika investeringsområden och investeringstyper inom nämnderna. Underlaget ska ge förutsättningar för att framför allt kunna ge signaler till nämnden hur de ska prioritera eller fokusera i sin långsiktiga investeringsplanering och för att prioritera i kommande års nomineringsunderlag.

Det är viktigt att poängtera i detta sammanhang att betydande investeringsvolymerna de närmsta åren redan är mer eller mindre låsta i pågående projekt, upphandlade och kontrakterade projekt eller sedan tidigare avtalade eller överenskomna åtgärder.

Stadsledningskontoret menar därför att investeringsstyrningen i den årliga budgetprocessen framför allt bör inriktas mot att signalera dels långsiktiga styrande volymer för nämnderna att förhålla sig till på längre sikt och att ge signaler och vägledning i nämndernas långsiktiga prioriteringar, exempelvis genom ett uttryckt fokus på någon riktning eller viktning mellan hållbarhetsdimensionerna.

Baserat på stadsledningskontorets erfarenhet och utifrån de inspel som bland annat kommit från akademien bedömer inte stadsledningskontoret att det är möjligt att skapa en heltäckande modell. En modell som på överställd och överskådlig nivå kan bedöma de aggregerade investeringarnas direkta effekter i förhållande till eftersträlvade målsättningar och inriktningar.

Dels baseras den typen av effektsamband på en rad antaganden och stora osäkerheter kring i vilken mån anläggningarna i sig skapar eftersträlvade effekter och dels är de kausala sambanden mellan utgiftens storlek och eftersträlvade effekter mycket osäkra. Att bedöma den direkta påverkan låter sig därför inte göras på det sättet genom förenklade bedömningsmatriser. Detta inte minst då sambanden mellan de olika hållbarhetsdimensionerna är komplexa inom enskilda projekt och investeringstyper samtidigt som projekt inom stadens samlade investeringsportfölj många gånger är beroende av varandra för att skapa en samlad hållbar utveckling.

Däremot bedömer stadsledningskontoret att det finns både behov och utrymme för att komplettera och förtydliga dagens investeringsnomineringar med hur nämndernas nomineringar svarar upp mot den styrning som ligger till grund för nämndernas prioriteringar och avvägningar. Detta för att ge en tydligare bild av vilka huvudsakliga mål och inriktningar som nämndernas investeringsområden syftar till att skapa förutsättningar för att stödja.

En sådan förtydligad koppling till stadens övriga styrning medför att nämnderna på nytt behöver se över och eventuellt återgå till mer detaljerade investeringsområden att fördela sina nominerade investeringsvolymer på.

Stadsledningskontoret föreslår därför att nämndernas investeringsnomineringar kompletteras i tre delar för ökad möjlighet till transparens och ökade prioriteringsmöjligheter, men där det fortsatt finns ett övergripande fokus på den totala ekonomiska volymutvecklingen. En volymutveckling som stadsledningskontoret fortsatt bedömer är en bärande del i investeringsstyrningen i budgetprocessen över tid.

- Bedömning av investeringsområdenas koppling till de tre hållbarhetsdimensionerna
- Scenarioanalys för omfördelning utifrån hållbarhetsdimensionerna
- Bedömning av genomförbarhet utifrån nominerade volymer

En utökad koppling till styrande mål och inriktningar förväntas kunna skapa en tydligare beskrivning av investeringsvolymernas syfte med koppling till hållbarhetsperspektiven, men ger inte ett underlag som möjliggör objektiv viktning mellan olika investeringsområden för att nå olika eftersträlvade effekter. En grov bedömning av kopplingen till hållbarhetsperspektiven utifrån befintliga mål och inriktningar behöver därför kompletteras med någon form av beskrivning av scenarier med möjliga omprioriteringar. Scenarierna ska utgå från att vilka konsekvenser en förändrad viktning av investeringsvolymerna i förhållande till de olika hållbarhetsperspektiven.

Därutöver ser stadsledningskontoret, utifrån de senaste årens investeringsutfall som konsekvent ligger betydligt under budgeterade nivåer, att nämnderna behöver analysera de nominerade volymerna och bedöma genomförbarheten av förslagen utifrån risker för förskjutningar och förändrade förutsättningar. Detta som ett led i att möjliggöra för en mer aktiv volymstyrning från kommunfullmäktiges sida.

Bedömning av investeringsområdenas koppling till de tre hållbarhetsdimensionerna Stadsledningskontorets förslag baseras på att på ett tydligare sätt än idag koppla nämndernas redovisade investeringsområden i nomineringsunderlagen till den redan beslutade inriktningen inom hållbarhetsdimensionerna.

Det reglementsenliga uppdrag som förenar samtliga investerande nämnder kring hållbarhetsperspektivet är uppdraget att aktivt verka för att uppfylla målen i Agenda 2030.



Det skulle därför kunna vara en arbetshypotes att utgå från dessa som en grund för att beskriva kopplingen till hållbarhetsperspektiven utifrån agendans utgångspunkter och målområden. Stadsledningskontoret konstaterar dock att det för närvarande inte finns några tydliga kopplingar eller fördelningar av mål och inriktningar i stadens styrande dokument och agendans mål och delmål. Det kräver i så fall ett bredare arbete som inte bara avser kopplingen till investeringsverksamheten, för att på ett strukturerat sätt koppla investeringsvolymerna mot agendans målsättningar. Därutöver förespråkas det i allmänhet en viss försiktighet att fördela agendans mål mellan hållbarhetsdimensionerna då agendan i sig syftar till att balansera de tre perspektiven för en hållbar utveckling där målen är integrerade och odelbara.

Det ska i detta sammanhang även sägas att det är relativt få mål och delmål i Agenda 2030 som direkt pekar på stadens investeringsverksamhet och byggandet av diverse anläggningar som metod för att nå agendans målsättning, med den avgränsning som uttrycks inledningsvis där detta förslag endast syftar till att utveckla underlagen för nämndernas investeringsverksamhet och varken styrelsernas investeringar eller stadens exploateringsverksamhet.

I avvaktan på ett eventuellt utvecklingsarbete för att koppla agendans målsättningar till stadens befintliga strategier, mål och inriktningar kvarstår dock kravet på nämnderna att redan idag värdera beslut och prioriteringar utifrån hållbarhetsdimensionerna. Det medför därför redan i dagsläget att nämnderna i sitt fördelnings- och prioriteringsarbete kring investeringsplaneringen förväntas förhålla sig till hållbarhetsdimensionerna direkt och indirekt utifrån den befintliga styrmiljön.

Stadsledningskontoret har tolkat återremissen och övrig styrning att den ekonomiska dimensionen som efterfrågas i större utsträckning avser ett mer internt produktionsperspektiv utifrån driftkostnadseffektivitet, påverkan på driftkostnadsutveckling, investeringarnas påverkan på att bibehålla anläggningarnas värde och funktion eller investeringarnas påverkan på stadens finansiering. Det ekonomiska perspektiv som brukar lyftas både i Agenda 2030 och i den allmänna diskussionen kring den ekonomiska dimensionen över lag, är mer av samhällsekonomisk karaktär. Detta med utgångspunkt i att säkra en långsiktig hållbar fördelning av resurser, produktionseffektivitet, hållbar tillväxt vad avser produktion och konsumtion eller säkerställa hållbara arbetsvillkor. Dessa områden är svåra att direkt koppla till stadens investeringsverksamhet och det går därför att överväga om modellen i detta sammanhang därför snarare ska rikta in sig på bedömning av mer interna produktionsbetingade ekonomiska effekter och stadens förutsättningar att bedriva sin verksamhet.

Vad det gäller den ekologiska dimensionen är de ett av de områden där staden genom det nya miljö och klimatprogrammet tydligare har samlat den styrande inriktningen för en av hållbarhetsdimensionerna inom ramen för ett gemensamt styrdokument. Arbetet pågår ute i nämnderna för att arbeta in programmet i den löpande planeringen och inte minst kommer det att finnas en betydande koppling mellan nämndernas investeringsplanering och de miljöledningssystem som nu ska arbetas fram inom respektive verksamhet för att stärka kopplingen mellan den övergripande styrningen och det dagliga arbetet. Framtida uppföljning och utvärdering av resultat i förhållande till inriktningen i miljö- och klimatprogrammet kommer att vara en viktig komponent i att även värdera framtida investeringsåtgärder.

Det finns ett behov av att hitta en struktur för att koppla programmets mål, inriktningar och indikatorer inte minst till värdering mellan olika projekt och satsningar och olika vägval. Ett sätt att i detta skede förenkla en översiktlig bild av investeringarnas koppling inom det ekologiska perspektivet skulle därför kunna vara att behöva värdera hur investeringsområdena förhåller sig till dagens ramverk för gröna obligationer. Redan idag kopplar stadens ramverk för gröna obligationer ihop delmål i Agenda 2030 med olika typer av investeringar och utgör ett verktyg för att utifrån finansmarknadens krav värdera om en investering är ”grön”/ekologisk eller inte. Ett sätt att koppla investeringsnomineringarna till det ekologiska perspektivet skulle därför förslagsvis vara att nämnderna ska bedöma hur stor andel av ett investeringsområde som når kriterierna för att klassas som en grön investering i stadens ramverk.

Det finns en viss kritik mot att ramverket inte riktigt omfattar hela det ekologiska perspektivet utan fortsatt har sin tyngdpunkt kring energianvändning och koldioxidutsläpp. Men i avsaknad av andra strukturer och då stadens ramverk kommer att behöva utvecklas i takt med att exempelvis EU:s taxonomi stadfästs och utvecklas eller utifrån det nya miljö- och klimatprogrammet, skulle det kunna vara ett sätt att påbörja kopplingen till investeringsplanerna och inte minst för att ytterligare koppla samman stadens gröna obligationsarbete på ett tydligare sätt med stadens investeringsplanering.

Vad avser den sociala dimensionen uttrycks stadens målsättningar inom detta perspektiv inom en rad program och planer och andra planerande och reglerande styrdokument, men även inom en omfattande lagstiftning. Dock dockar endast ett fåtal av dessa mål och inriktningar an direkt till reinvesteringar och nyinvesteringar i kommunens anläggningar.

Utifrån en grov och översiktlig genomgång av berörda program och planer hänförs mål och inriktningar med koppling till den fysiska miljön främst till likvärdig tillgång till stadens resurser och de funktioner som samhället erbjuder, trygga och tillgängliga offentliga rum och livsmiljöer, likvärdig tillgång och tillgänglighet till hälsofrämjande miljöer, skapandet av mötesplatser eller tillgänglighet till hållbara transporter. Samtidigt kan stadsledningskontoret konstatera att kommunfullmäktige beslutat om att ge kommunstyrelsen i uppdrag att, likt inom miljö och klimatområdet, även se över styrningen inom stora delar av det mer sociala området och inom den strategiska stadsplaneringen för att samordna de styrande dokumenten. Detta arbete är av vikt för att framöver förenkla kopplingen mellan investeringsplaneringen och hållbarhetsdimensionerna.

I dagsläget finns inte några kriterier eller ramverk för vad som anses vara ”sociala investeringar” inom staden likt ramverket för gröna obligationer. Kommuninvest har nyligen lanserat ett ramverk för sociala investeringar och i bland annat Malmö stad pågår ett utvecklingsarbete för att upprätta ett ramverk för sociala obligationer.

Stadsledningskontoret kan dock konstatera att utifrån de ramverk vi har tagit del av avser dessa relativt omfattande kriterier och utvärderingsprocesser på objektsnivå som många gånger dessutom förutsätter kopplade sociala aktiviteter utöver vad själva investeringen i anläggningen avser. Dessa ramverk är därför svåra att i nuläget applicera som modell för det syfte som eftersträvas i detta översiktliga behov likt ramverket för stadens gröna obligationer.

Målfloran är så stor och till del skiftande utifrån vilken typ av anläggningar respektive nämnd ansvarar för. Därför föreslås att nämnderna, utifrån sina förutsättningar, behöver bedöma vilka befintliga mål och inriktningar, med koppling till den sociala dimensionen, respektive investeringsområde främst syftar till att stödja. För att avgränsa en översiktlig redovisning av kopplingen mellan nämndernas redovisade investeringsområden och den rådande styrningen föreslås att nämnderna ska begränsa sig till att bedöma kopplingen till mål och inriktningar inom ramen för stadens beslutade strategier, planer och program.

Det kan även vara lämplig att redovisa om några målsättningar inom det sociala perspektivet direkt missgynnas eller prioriteras bort.

Översiktligt skulle en redovisning per investeringsområde i en sådan sammanställning kunna följa nedan summerande bedömningssätt.

Dimensioner	Ekologisk	Social	Ekonomisk
Investeringsområde X	Bedömning av andel av investeringsvolymen som når kriterierna i Stadens ramverk för gröna obligationer.	Redovisning av väsentliga mål och inriktningar som investeringsområdet syftar till att stödja samt målsättningar som eventuellt direkt missgynnas.	Bedömning avseende påverkan på funktions- och värdesäkring, förutsättningar för att öka stadens finansiering och i vilken mån driftkonsekvenser bedöms kunna omhändertas inom framtida driftsramar/intäktsnivåer.

Utifrån resonemangen ovan föreslås därför att stadsledningskontoret med stöd från berörda investerande nämnder ska kunna fortsätta att utveckla en struktur för att

åskådliggöra kopplingen mellan nämndernas investeringar och hållbarhetsdimensionerna utifrån befintlig styrning. Redovisningen ska arbetas in i nomineringarna för budget 2023 och kräver en fortsatt och närmre dialog med de investerade nämnderna under hösten 2021. Arbetet förutsätter att kommunstyrelsen beslutar i enlighet med stadsledningskontorets förslag och att ett arbete kan inledas under hösten för att ta ett första steg i utvecklingen av nomineringsunderlagen för budget 2023.

Då delar av detta förslag avser att utveckla nämndernas hantering av nomineringar och ökar kraven på både underlag och arbetet med investeringsnomineringarna, behöver arbetet ses som ett utvecklingsarbete över tid som både behöver utvecklas i sin form och kvalitet.

Det ska i detta sammanhang förtydligas att en bedömning likt förslaget ovan framför allt avser att bedöma nyttan med anläggningens funktion i förhållande till hållbarhetsperspektiven. Det vill säga i förhållande till *vad* som ska byggas/anläggas och hur de föreslagna investeringsvolymerna fördelas utifrån det.

En betydande del av det aktiva hållbarhetsarbetet avser *hur* investeringarna genomförs. Det kan avse avvägningar och prioriteringar inom enskilda projekt så som produktionsmetoder, materialval, social hänsyn i upphandlingar, prioriteringar i geografisk placering eller hur brukare och intressegrupper involveras i planering och prioritering. Detta är frågeställningar och värderingar som fortsatt behöver hanteras och prioriteras i nämndernas planering och genomförande utifrån den befintliga styrningen.

En sådan detaljerad beskrivning på "*hur nivå*" bedöms inte kunna omhändertas i en övergripande modell för att värdera investeringars koppling till hållbarhetsperspektiven inom ramen för budgetarbetet. Den långsiktiga styrningen av stadens verksamheter och även investeringsverksamheten sker genom stadens styrande dokument där inte minst mål, inriktningar och strategier i program och planer är grunden för stadens hållbara utveckling. Det är därför av vikt att uppföljningen och utvärdering av resultatutveckling och måluppfyllelse av dessa utvecklas. Detta för att kunna utgöra en viktig kunskap för nämndernas och den centrala politikens avvägningar och vägval, eller strategiska ställningstaganden för prioriterings- eller inriktningsförändringar. Pågående beslutade uppdrag avseende att se över möjligheterna att slå samman och minska antalet program och planer inom utvalda områden är en viktig del i en sådan utveckling för att förtydliga styrningen och skapa förutsättningar för förbättrad utvärdering.

Stadsledningskontoret kan härutöver samtidigt konstatera att det finns ett behov av att redan idag förtydliga de produktionsmässiga leveranser och volymer i form av exempelvis antalet avdelningar eller skolplatser, förnyelsetakt, utveckling av eftersatt underhåll, leveranser i förhållande till beslutade handlingsplaner eller annan produktionsrelaterad information. Information som skapar transparens och förståelse kring nämndernas investeringsområden och investeringsvolymer. Stadsledningskontoret har betonat detta behov inom ramen för de senaste årens nomineringsprocesser, men kan konstatera att nämnderna har haft svårt att formulera dessa delar. Ett ökat fokus på nämndernas investeringsområden även utifrån hållbarhetsperspektiven medför att det skapas ett lite tydligare sammanhang att även förtydliga de förväntade och planerade leveranserna inom respektive investeringsområde.

Scenarioanalys för omfördelning utifrån hållbarhetsdimensionerna

Analysen ovan avser framför allt att kartlägga kopplingen mellan nämndernas investeringsområden och dess koppling till att stödja eftersträvade nyttor inom hållbarhetsperspektiven. Dock ger kartläggningen i sig inte något underlag för aktivt ställningstagande för olika vägval eller avvägningar utöver att skapa en bredare förståelse och grov profil på nämndernas investeringsportföljer i förhållande till hållbarhetsdimensionerna.

Som beskrivs ovan är det stadsledningskontorets bedömning att det finns betydande svårigheter att skapa ett så omfattande underlag att effekterna eller konsekvenserna kan bedömas och säkerställas av en viss politisk omfördelning av investeringsresurser. Många gånger har åtgärder och investeringsplaneringen beroenden både mellan olika investeringsområden inom nämnden, men även beroenden till andra nämnders prioriteringar och nomineringar. Det medför att förändrade volymer eller omprioriteringar i förhållande till nomineringarna fortsatt kräver ett arbete på nämndnivå för att anpassa och omprioritera såväl planeringen inom den egna verksamheten som i samplaneringen och samverkan med andra nämnder eller bolag.

Omfördelning av resurser och resurstilldelningen är ett av de tydligaste politiska styrverktygen. Baserat på att det är svårt att bedöma konsekvenserna av direkt riktade omfördelning av investeringsvolymer förespråkar stadsledningskontoret att politiken även fortsatt styr tydligt på nämndernas totala investeringsramar, men därutöver, med stöd av nomineringsunderlaget, genom uppdrag eller krav på fokus eller inriktningsförändring ger vägledning till nämndernas interna resursfördelning, prioritering och investeringsplanering.

För att stödja möjligheten att ytterligare ge underlag till att prioritera och ge vägledning för nämndernas prioriteringar utifrån hållbarhetsdimensionerna föreslår stadsledningskontoret att nämnderna i sina nomineringar ska beskriva tre översiktliga scenarier. Syftet är att nämnderna översiktligt beskriver möjliga, rimliga och avvägda omprioriteringar eller åtgärder för att omfördela tonvikten mellan de tre hållbarhetsdimensionerna. Analyserna behöver omfatta påverkan på de två övriga dimensionerna och effekter på den egna verksamheten och eventuell påverkan på andra nämnders investeringsplanering eller verksamhet.

Denna typ av scenariobeskrivningar kan tendera att bli kostnadsdrivande och därför bör analysen utgå från att scenarierna ska rymmas inom samma investeringsvolymer eller lägre volymer än nämndens grundläggande föreslagna investeringsnominering.

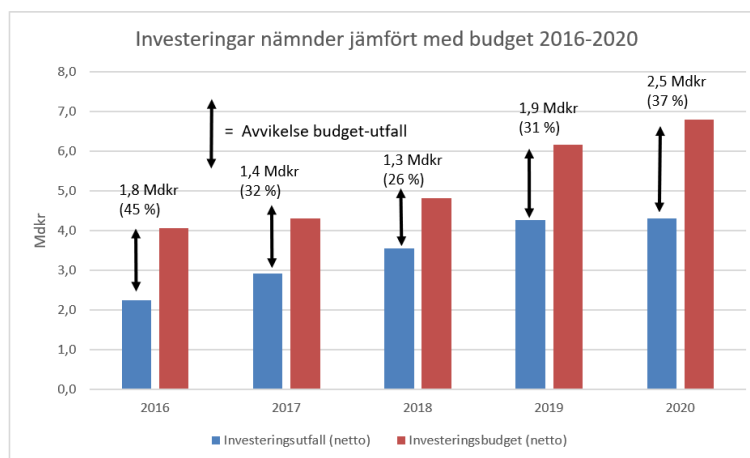
Syftet är att i större utsträckning kunna möjliggöra för mer avvägda politiska riktningförändringar och omprioriteringar genom omfördelning av resurser eller att i större utsträckning kunna ge riktade signaler och uppdrag till nämndernas interna prioriteringsarbete. Vägledningen bör fokuseras framför allt på lite längre sikt och som kan inriktningarna kan omhändertas i kommande års investeringsplanering och nomineringsarbete.

En sådan scenariobeskrivning skulle också kunna möjliggöra för nämnden att lyfta in eventuella prioriteringar utifrån vilka avvägningar som kan göras i ett tydligare genomförandeperspektiv, "hur nivå", utifrån ambitionsnivå i exempelvis byggmetoder, certifiering eller geografisk prioritering som grund för en övergripande vägledning.

Bedömning av genomförbarhet utifrån nominerade volymer

Stadsledningskontoret understryker kommunfullmäktiges behov av att styra de samlade långsiktiga investeringsvolymerna i det årliga budgetarbetet.

Stadsledningskontoret kan konstatera att nämnderna de senaste åren i stort har ”beviljats” de investeringsvolymerna som nominerats. Samtidigt kan det fastställas att nämnderna regelbundet inte har nått upp till de prognostiserade behoven och nominerade årliga investeringsvolymerna. Därmed har till viss del utmaningen med investeringarnas volymutveckling i förhållande till stadens inriktningar för god ekonomisk hushållning, exempelvis avseende självfinansieringsgrad, inte utvecklats i den takt som förväntats utifrån investeringsplaneringen. Detta avser både de årliga bedömda volymerna och att de planerade volymökningarna konstant skjuts framåt i tid, eller åtminstone inte ökar i förväntad omfattning. Nämndernas oförmåga att nå planerade investeringsvolymerna har orsakats både av den egna verksamhets eller marknadens kapacitet, förskjutningar i tidplaner eller förändrade förutsättningar i enstaka betydande och komplexa projekt. Därutöver kan stadsledningskontoret konstatera att nämnderna har baserat sina nomineringar på allt för höga ambitioner och en försiktighet, som inte riktigt tar utgångspunkt i de faktiska utfallens utveckling, utan fokuserar allt för starkt på planerade och behovsmässiga volymer.



För att tydligare förmå nämnderna att förhålla sig till tidigare års utfall ser stadsledningskontoret behov av att nämnderna på ett tydligare sätt behöver redovisa vilka bedömningar av genomförbarheten, både utifrån riskbedömning kring tidsförskjutningar och kapacitet, som nämnden ser eller har tagit hänsyn till i sina nomineringar.

Värderingen och förståelsen för osäkerheterna i bedömda investeringsvolymerna grundas till del på i vilka faser projekten befinner sig i. Projekt i planeringsskede har större osäkerheter kopplat till kassaflöden medan projekt som är under genomförande är betydligt säkrare att bedöma när de ekonomiska flödena faller ut. För att ge en bättre bild och förståelse för osäkerheterna och hur planeringen ser ut är ett förslag att nämndernas underlag kompletteras med en mer visuell bild av projektplaneringen och tidsbedömningen. Det är företrädesvis de större projekten och satsningarna som ska

redovisas, där förskjutningar och förändrade förutsättningar ger betydande konsekvenser för det samlade investeringsbehovet. Främst avses att redovisa en grov bedömning av planeringsfas och genomförandefas.

Syftet med sammanställningen är att på en aggregerad nivå ge en tydligare bild och förståelse för den samlade projektportföljens planering och genomförande.

Redovisningen kan med fördel inarbetas med den redogörelse som redan idag avser redovisningen av bedömt kassaflöde för betydande och större projekt i nomineringsunderlagen.

Projekt	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8	År 9	År 10
Projekt 1	■	■	■	■	■					
Projekt 2				■	■	■	■	■		
Projekt 3	■	■	■							
Projekt 4				■	■	■	■	■	■	
Projekt 5			■	■	■	■	■			
Projekt 6	■	■								
Projekt 7							■	■	■	■
Projekt 8	■	■	■							
Projekt 9			■	■	■	■	■	■	■	■
Projekt 10	■	■	■	■						

Syftet är att ytterligare stärka möjligheterna att aktivt kunna styra de samlade investeringsutrymmet utifrån stadens finansiella förutsättningar och inriktningar på fullmäktigenivå och öka transparensen i nämndens avvägningar och bedömningar.

Summering av förslag för att öka förutsättningarna för aktiv styrning utifrån hållbarhetsdimensionerna

För att möta det eftersträlvade behovet som uttrycks i remissen föreslås att nämnderna utvecklar, ökar detaljgraden och tydliggör sina olika investeringsområden och investeringskategorier samt att kopplingen till hur de bidrar till hållbarhetsdimensionerna redovisas på ett likformigt sätt mellan nämnderna.

Denna kartläggning kompletteras med tre scenarioanalyser där nämnderna beskriver omprioriteringar och konsekvensanalyser av att omfördela tonvikten mot de tre hållbarhetsdimensionerna i förhållande till nämndens föreslagna nomineringsunderlag.

Därutöver ska nämnderna redogöra för en bedömning av genomförbarheten utifrån tidigare års faktiska volymutveckling och hur nämnden har hanterat risker avseende förskjutningar. Analysen kompletteras med en redovisning av de större projektens prognostiserade faser.

Stadsledningskontorets bedömning är att ett sådant underlag skulle skapa större förutsättningar för ett mer underbyggt material för partierna att omprioritera, omfördela resurser eller ge tydligare uppdrag om riktningförändringar än vad dagens underlag ger förutsättningar för.

Det är dock viktigt att påtala att det innebär mer omfattande underlag än dagens underlag och att det innebär ett tillkommande arbete för nämnderna. Det är därför viktigt att ett eventuellt fortsatt arbete i enlighet med stadsledningskontorets förslag utvärderas i förhållande till upplevd nytta utifrån redovisade behov.

I detta sammanhang är det också av vikt att lyfta att förväntan om en mer detaljerad och aktiv styrning av investeringsresurser inom och mellan de investerande nämnderna i den årliga budgetprocessen innebär en ökad skillnad i styrprinciper mellan hur fördelning och hantering av kommunbidragsramar och investeringsramar hanteras.

Stadsledningskontoret vill i detta sammanhang dock fortsatt trycka på vikten av att bibehålla ett fokus i den årliga budgetprocessen på att styra de långsiktiga investeringsvolymerna och dess drifteffekter över tid i förhållande till stadens finansiella förutsättningar. Att fortsätta jobba med tydliga och styrande långsiktiga ramar för nämnderna är även en viktig förutsättning för nämnderna att förhålla sig till i sitt interna planerings- och prioriteringsarbete. Här bedömer stadsledningskontoret att det finns utrymme för att dessa långsiktiga nivåer kan bli än mer styrande för nämndernas planeringsförutsättningar.

Stadsledningskontoret föreslår således att nomineringsunderlagen kompletteras och utvecklas stegvis i enlighet med de förslag som redovisas ovan och att detta behöver ske både i samverkan med berörda nämnder för att omhändertas i investeringsnomineringarna för 2023. Återremissens uppdrag föreslås fullgjort förs i samband med leverans av ”Förutsättningar för budget 2023-2025”.

Förslag till nytt uppdrag avseende investeringsstyrningen

Stadsledningskontorets bedömning är fortsatt att den konkreta prioriteringen och avvägningen mellan eftersträvarade nyttor och effekter utifrån mål och inriktningar och i förhållande till hållbarhetsdimensionerna behöver utvecklas och hanteras inom ramen för respektive investeringsprojekt och satsning. En avvägning som företrädesvis ska hanteras på den nivå där det finns ansvar, mandat och kunskap att väga av frågorna.

Göteborg Stads omfattande investeringsverksamhet, likt exempelvis den i Malmö och framför allt i Stockholm, gör det svårt att kunna hantera både investeringsvolymernas utveckling och en prioritering av ekonomiska resurser på en mer detaljerad nivå av enskilda satsningar eller nyttor inom ramen för den årliga budgetprocessen.

Omfattningen, komplexiteten och beroenden mellan nämndernas investeringsplanering förutsätter att den betydande prioriteringen och arbetet med att planera investeringsverksamheten utifrån den befintliga styrmiljön hanteras på nämndnivå.

Både Malmö och Stockholm hanterar denna utmaning genom en betydligt mer aktiv politisk hantering och styrning av enskilda projekt och satsningar, på så väl nämndnivå som på kommunstyrelse- och kommunfullmäktigenivå. Inte minst i Stockholm förutsätts politisk styrning redan inför utredningsskedet för större satsningar, bland annat för att redan i det riktigt tidiga skedet behöva definiera och ta ställning till varför satsningen är viktig i förhållande till andra utpekade åtgärder. Men även till projektplaneringen i stort och inte minst kring vilka nyttor och effekter som ska prioriteras. Både inför utredningsskedet och efterföljande inriktningsbeslut är prioriteringar avseende nyttor och mål som ska uppnås eller prioriteras en bärande del av beslutsunderlagen.

I grunden utgår stadens styrning från en decentralisering av både prioritering och avvägningar med utgångspunkten i att både mandat och ansvar ska ligga där kunskapen finns. Dock kan det finnas enskilda satsningar där kravet på en helhetssyn eller där effekter som spänner över flera delar staden kräver prioriteringar och avvägningar som inte kan hanteras av den enskilda nämnden.

Med tanke på den komplexitet som finns i beroenden mellan nämnders planering och enskilda satsningars förhållande till projektportföljen som helhet ser stadsledningskontoret att det kan finnas behov av en liknande och mer strukturerad hantering i Göteborg Stad vad avser hanteringen av enskilda projekt och satsningar. En hantering som kräver en utveckling och konkretisering av befintliga styrprinciper och investeringsprocesser.

Stadsledningskontoret bedömer därför att det är i dessa investeringsprocesser och i de tidiga beslutskedena som det finns ett tydligt utrymme att aktivt kunna göra konkreta politiska vägval på det sätt som uttrycks i återremissen. En tydligare vägledning som i prioriteringen utöver den övergripande styrning som sker genom budgetens mål eller via strategier, mål och inriktningar i planer och program och andra planerande och reglerande styrdokument.

Redan idag har Göteborg Stad en principiell hantering på kommunfullmäktigenivå avseende större satsningar och projekt med inriktningsbeslut i tidiga skeden och genomförandebeslut inför det fysiska genomförandet. Det har dock uttryckts en kritik att det är svårt att ta ställning i dessa beslutstillfällen, då beslutsunderlagen hanteras som enskilda öar och att projekten inte sätts i relation till projektportföljen som helhet eller i förhållande till stadens samlade investeringsplanering eller långsiktiga finansiella plan. Stadsledningskontoret delar denna kritik och ser att det finns behov av att utveckla dagens underlag och investeringsprocess i en riktning för att möta detta behov.

Stadsledningskontoret ser därutöver behov av att behöva anpassa och utveckla styrprinciper, ansvarsfördelning och hantering av investeringsprocesserna med anledning av den förväntade omorganiseringen av facknämnderna inom stadsutvecklingsområdet. Styrningen av investeringsprocessen, de långsiktiga prioriteringarna och samordningen av den övergripande investeringsplaneringen är viktiga pusselbitar i pågående uppdrag och utredning avseende ny organisation.

I organisationsuppdraget med bland annat en ny nämnd för fysisk planering med ett särskilt ansvar för den strategiska planeringen, förväntas förutsättningar skapas för en ökad samordning kring stadens långsiktiga investeringsplanering och en möjlighet till aktiv styrning i ett tidigare skede än idag. En sådan förväntan gäller även förbättrade förutsättningarna för att skapa en gemensam utgångspunkt och prioriteringsbas för såväl de nya investerande nämndernas investeringsplanering som andra planerings- och prioriteringsprocesser med bäring på den långsiktiga förvaltningen och utvecklingen av den fysiska staden.

Likaså pekar uppdraget kring organisationsförändring på färre investerande nämnder och en eventuell omfördelning av investeringsansvar för olika investeringsområden. Detta förväntas skapa förutsättningar för en mer sammanhållen investeringsplanering, tydligare mandat och ökad möjlighet till aktiv styrning både på helhetsnivå och i de enskilda projekten.

Med utgångspunkt utifrån förestående organisationsförändring inom stadsutvecklingsområdet, bedömer stadsledningskontoret att det eftersträvade politiska behovet att aktivt kunna prioritera utifrån hållbarhetsdimensionerna behöver utvecklas inom ramen för styrningen av enskilda projekt. Stadsledningskontoret bedömer att det

finns behov av att anpassa, konkretisera och dokumentera principerna för Göteborg Stads investeringsstyrning.

Stadsledningskontoret föreslås därför få i uppdrag att ta fram förslag till principer, eller liknande reglerande styrning, för stadens investeringsstyrning. Ett arbete som behöver gå hand i hand med pågående organisationsförändring för att på ett tydligare sätt redogöra för stadens investeringsprocesser, så väl inom ramen för den årliga budgetprocessen som för hantering av enskilda projekt och satsningar.

Principerna behöver tydliggöra roller och ansvar inom stadens investeringsprocesser, inte minst utifrån vad som förväntas av de nya nämnderna inom stadsutvecklingsområdet och kopplingen till de processer där investeringsperspektivet behöver redovisas.

Principerna behöver fastställa de förväntade styrkedjorna för så väl besluts- som uppsikts- och uppföljningsansvaret samt ge vägledning kring förväntningar och eventuell gemensam struktur för vilka bedömningsunderlag som krävs i olika beslutsfaser.

Därutöver finns behov av att via principerna konkretisera den övergripande portföljstyrningen utifrån stadens ekonomiska och finansiella förutsättningar, med utgångspunkt för god ekonomisk hushållning. Den årliga budgetprocessens resursfördelning på kort och lång sikt samt hanteringen och styrningen av de enskilda större projekten ska kopplas ihop på ett mer konkret sätt. Detta för att tydliggöra vilken förväntan på aktiv styrning som ska ske i olika processer.

Stadsledningskontorets bedömning är att en utveckling av denna typ av principer skulle kunna medföra en ökad tydlighet och förståelse kring stadens övergripande investeringsstyrning och förtydliga vilka förväntningar som ställs i olika processer och skeden i investeringsplaneringen. Stadsledningskontorets bedömning är att denna sammanhållna beskrivning och vägledning kring struktur och förväntningar saknas i dagsläget, vilket medför en osäkerhet i organisationen och en otydlighet kring var och när den aktiva styrningen sker av så väl ekonomi, innehåll och tid.

Ett förslag till principer föreslås därför arbetas fram parallellt med ett genomförande av en ny organisation för stadsutvecklingsområdet, för att finnas på plats i samband med att en ny organisation införts.

Magnus Andersson

Eva Hessman

Ekonomidirektör

Stadsdirektör



Översyn av stadens investeringsstyrning och förslag till hantering och åtgärder samt förslag till långsiktig finansieringsstrategi

§ 687, 0418/19

Beslut

Ärendet återremitteras i enlighet med yrkande från M, S, V, L, MP och C:

Kommunstyrelsen återremitterar ärendet till stadsledningskontoret för att fortsatt utreda och föreslå en modell för att förbättra underlagen 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.

Tidigare behandling

Bordlagt den 26 februari 2020, § 120, den 25 mars 2020, § 214, den 15 april 2020, § 334, den 6 maj 2020, § 413, den 20 maj 2020, § 464, den 17 juni 2020, § 570 och den 19 augusti 2020, § 637.

Handlingar

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 3 februari 2020.

Yrkande från SD den 14 april 2020.

Yrkande från M, S, V, L, MP och C samt särskilt yttrande från KD den 28 augusti 2020.

Yttrande från SD den 25 februari 2020.

Protokollsanteckningar

Elisabet Lann (KD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 28 augusti 2020.

Jörgen Fogelklou (SD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 25 februari 2020.

Protokollsutdrag skickas till

Stadsledningskontoret – Återremiss

Dag för justering

2020-10-05



Vid protokollet

Sekreterare

Mathias Sköld

Ordförande

Axel Josefson

Justerande

Daniel Bernmar

Yrkande
Särskilt yttrande
2020-08-28

M, S, V, L, MP, C,
KD
Ärende nr 2.1.12

Yrkande angående – översyn av stadens investeringsstyrning och förslag till hantering och åtgärder samt förslag till långsiktig finansieringsstrategi

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Kommunstyrelsen återremitterar ärendet till Stadsledningskontoret för att fortsatt utreda och föreslå en modell för att förbättra underlagen 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.

Yrkandet

Underlag till investeringsstyrning har till stor del levererats och överlämnas till ordinarie budgetprocess för 2021–2023.

Staden står inför stora investeringsbehov. Det är i grunden positivt att Göteborg är attraktivt och växer, men med det följer ett ökat krav på välfärdlokaler, infrastruktur, idrottsanläggningar, bostäder, kontor, med mera.

Ett kraftigt ökat investeringsbehov innebär också ett ökat ansvar på politisk prioritering, att resurser hamnar rätt och att finansiering finns på plats. Resurser kan inte allokeras objektivt, eftersom med begränsade medel så är det något projekt eller verksamhet som blir utan. Den prioriteringen måste politiken ta ansvar för. Det gäller inte bara inom nämnder och verksamheter, utan även mellan nämnder, samt mellan nämnder och styrelser.

Partier som står bakom detta yrkande har olika ingångar, prioriteringar och preferenser. Uppdraget som ges till stadsledningskontoret är inte att ta fram en modell som ska fördela resurser till olika nämnder utifrån givna kriterier. Det handlar istället att förbättra underlag och därigenom förenkla för politiskt beslutsfattande givet de olika partiernas olikheter och möjliggöra politiska kompromisser.

Fokus ligger på en scenariostyrning där underlag och förslag tas fram och där politiken kan välja mellan flera olika vägar. Målet är en investeringsstyrning där exempelvis ett parti kan föreslå en samlad investeringsportfölj utifrån en starkare positiv påverkan på miljö och klimat. Ett annat parti kan istället föreslå en annan allokering i syfte om att få ett bättre ekonomiskt utfall. Ett tredje parti kanske hellre vill länge tyngdvikten på

fördelningseffekter som förbättrar jämställdheten mellan könen eller minskar de sociala klyftorna.

Målet för investeringsunderlaget ska att sådana prioriteringar ska kunna göras enklare och mer översiktligt även på central nivå, än vad som rimligtvis kan göras idag. Detta utan att från politiskt håll behöva detaljstyra på ett sätt som varken är möjligt eller önskvärt.

För att ta fram ett sådant underlag så bör stadsledningskontoret ha dialog med politiska partier samt ta inspel och idéer från den akademien.