

Yrkande
2020-04-14



Ärende nr: KS 2020-04-15, 2.1.21

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

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Återremitteras till SLK

Yrkandet

Beslut och underlag rörande investeringar/re-investeringar skall vara noga utvärderade, baseras på, och beslutas utifrån faktiska behov, mest nytta för skattebetalarna och enligt principen mesta nytta per investerad krona. Investeringar / re-investeringar, inte sällan i miljonbelopp, skall inte baseras på (av vem?) framtagna fördelningsmodeller kring klimatpåverkan, kön och socioekonomi. En modell ger inte andra svar än de som den är programmerad/utformad/beslutad att kunna ge.

Det borde inte behöva påtalas att de faktiska behoven hos stadens medborgare skall vara ledande när det gäller beslut om investeringar och re-investeringar. Sverigedemokraterna utgår alltid från och sätter alltid skattebetalarnas/invånarnas bästa i första rummet. Som folkvald politiker är det viktigt att inte bara i ord utan också i handling visa aktsamhet och vara varsam med skattepengarna.

SD yrkar därför på att ärendet återremitteras till SLK för att stryka punkt 3a respektive 3b. Dessa skall ersättas med en skrivelse om att investeringsbeslut alltid skall utgå från:

1. Faktiska behov i staden och hos stadens medborgare/skattebetalare
2. Störst nytta för stadens medborgare/skattebetalare
3. Störst värde tillbaka per investerad krona

Yttrande

2020-02-25



Ärende nr: KS 2020-02-26, 2.1.3, Dnr: 0418/19

Yttrande angående – Översyn av stadens investeringsstyrning och förslag till hantering och åtgärder samt förslag till långsiktig finansieringsstrategi.

Yttrandet:

Citat:

Stadsledningskontorets bedömning är att det inte finns tillgängliga strukturer och modeller för att kunna skapa en kommungemensam beräkningsmodell för stadens samlade investeringsplanering, men att det finns behov av att förtydliga kravet på stadens investerande verksamheter för att på ett strukturerat sätt ta fram bedömningsmodeller för investeringars fördelningseffekter som är anpassade för nämnden eller styrelsens investeringar.

Det är uppseendeväckande att samtidigt som SLK bedömer att det inte finns varken beräkningsmodeller eller strukturer för att kunna ta fram en gemensam bedömning av investeringars klimatpåverkan och fördelningseffekter utifrån kön och socioekonomi, anser man det rimligt att förtydliga kravet på stadens investerande verksamheter att ta fram modeller och bedöma investeringars fördelningseffekter (punkt 3.b. i förslag till beslut).

Det torde rimligen i sammanhanget inte vara allt för avlägset för SLK att ta fram en kommuncentral beräkningsmodell baserat på resultat/input från de investerande verksamheterna och med utgångspunkt i samma teoretiska/matematiska modeller.

Om SLK anser det så svårt, för att inte säga omöjligt, att ta fram bedömningar av investeringars effekter att det inte låter sig göras överhuvudtaget, hur skall då underlydande investerande verksamheter förväntas kunna ta fram bedömningar av effekter av sina investeringar (när de därtill sannolikt dessutom har sämre överblick, information samt mindre befogenheter och resurser än kommunledningen centralt?).



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2020-02-03

Diarienummer 0418/19

Handläggare

Eric Roos, Peter Hermansson

Telefon: 031-368 04 06, 031-368 00 19

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

peter.hermansson@stadshuset.goteborg.se

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

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Kommunstyrelsens uppdrag givet i kommunfullmäktiges budget 2019 att genomföra en översyn av stadens investeringsstyrning förklaras fullgjort.
2. Kommunstyrelsens uppdrag givet i budget 2020 att ta fram en långsiktig finansieringsstrategi förklaras fullgjort.
3. Stadsledningskontoret förslag avseende investeringsstyrning samt långsiktig finansieringsstrategi godkänns innebärande att;
 - a. hantering av sammanställd investeringsredovisning, driftkostnadskonsekvenser, redovisning av ny- och reinvesteringens volymer samt modell för att beräkna investeringars klimatpåverkan och fördelningseffekter utifrån kön och socioekonomi sker i enlighet med stadsledningskontorets förslag.
 - b. investerande nämnder och styrelser får i uppdrag att arbeta in bedömningsmodeller för investeringars klimatpåverkan och fördelningseffekter utifrån kön och socioekonomi i lokala prioriteringsmodeller avseende investeringar och i enskilda underlag för investeringsbeslut.
 - c. förändrad styrning avseende årliga nettobudgetar och nämndernas handlingsutrymme sker i enlighet med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande och ligger till grund för stadsledningskontorets leverans av "Förutsättningar för Göteborgs Stads budget 2021-2023".
 - d. Göteborgs Stads regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning, i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande antas.
 - e. Göteborgs Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv, som tillika utgör Göteborgs Stads finansieringsstrategi, i enlighet med bilaga 3 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande antas.
 - f. införande och hantering av lånetak för investerande bolag, i enlighet med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande godkänns.
 - g. principer för beredning och uppföljning av investeringar, leasing och tecknande av hyresavtal (H 2011 nr 187, P 2012-01-26 § 13, Dnr 0841/10) upphör att gälla.

I kommunstyrelsen

Principer för hantering av ägarstyrda investeringar remitteras till angivna nämnder och styrelser i enlighet med som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Sammanfattning

Ärendet avser att redovisa förslag för att stärka den övergripande investeringsstyrningen i Göteborgs Stad, med utgångspunkt i efterfrågade kompletteringar utifrån stadsledningskontorets tidigare redovisning av översyn av stadens investeringsstyrning. Därutöver redovisas förslag till förändrad styrning baserat på styrsignaler i budget 2020 avseende nämndernas investeringsramar samt förslag till en långsiktig finansieringsstrategi utifrån uppdrag givet i kommunfullmäktiges budget 2020.

Stadsledningskontoret avser att utveckla leveransen av *Förutsättningar för Göteborgs Stads budget*, framför allt vad avser en sammanställd investeringsplan för kommunkoncernen, ökat fokus på investeringarnas driftkonsekvenser och en tydligare fördelning av reinvesterings- och nyinvesteringsvolymerna. Detta föreslås kompletteras med en tydligare hanteringsmodell avseende berörda nämnders kapitalkostnadseffekter. Då stadsledningskontoret inte funnit det möjligt att ta fram en kommungemensam beräkningsmodell för att bedöma investeringars klimatpåverkan och fördelningseffekter utifrån kön och socioekonomi föreslås att berörda nämnder och styrelser får ett förtydligt ansvar för att utarbeta verksamhetsanpassade bedömnings- och analysmodeller.

Tidigare budgetmodellen med fyraåriga planperioder med beslut på investeringsområdesnivå överges och föreslås övergå till styrning på årliga nettobudgetarrangemang med ett utökat handlingsutrymme och ansvar på nämndnivå, både avseende hantering inom budgetramarna och möjligheter att överföra outnyttjade investeringsmedel mellan enskilda år. För att stärka styrningen av enskilda betydande projekt av principiell beskaffenhet på kommunfullmäktigenivå, presenterar stadsledningskontoret grundläggande hanteringsprinciper som föreslås remitteras till investerande nämnder och bolag inför ett slutligt förslag om styrenade riktlinjer.

Göteborgs Stads riktlinjer för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv kompletteras med tydligare självfinansieringsmålsättning avseende reinvesteringsvolymerna och föreslås därmed tillika utgöra Göteborgs Stads långsiktiga finansieringsstrategi. För att ytterligare stärka styrningen av kommunkoncernens långsiktiga finansiering och skuldsättning föreslås att årliga lånetak införs för de investerande bolagen som kan regleras i samband kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Ärendet i sig medför inga direkta ekonomiska konsekvenser utan avser att lyfta områden och alternativ till att skapa förutsättningar för en tydligare ekonomisk styrning av Göteborgs Stads investeringsverksamhet, framför allt vad det avser förutsättningar för den politiska styrningen både på nämndnivå och på kommuncentral nivå.

Utgångspunkten är att skapa förutsättningar för ett aktivare beslutsfattande kring både investeringsvolymerna på ett övergripande plan samt stärka förutsättningarna för styrning på enskilda projekt och satsningar.

Flera förslag och åtgärder går i riktningen mot att sätta tydligare gränser att förhålla kommunkoncernens investeringstakt till och för att sikta mot långsiktiga hållbara investeringsvolymer. Åtgärderna syftar därutöver till att på ett tydligare sätt koppla ihop investeringsverksamheten med dess driftkonsekvenser i verksamheterna och för att stärka kopplingen till de nyttor och leveranser som eftersträvas.

Enligt förslaget ska Göteborgs Stads riktlinjer för god ekonomisk hushållning tillika utgöra en långsiktig finansieringsstrategi, vilket medför att investeringsplaneringen får ett starkare generationsperspektiv, inte minst vad avser ett ramverk för skuldsättning och låneutveckling. Ett ramverk som styr mot att inte skjuta risker och åtaganden på kommande generationer och stärker fokuset på att säkerställa befintliga tillgångars värde och funktion.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förslag till åtgärder och hantering i ärendet medför i sig inga direkta effekter ur ett ekologiskt perspektiv. Förslagen innebär dock ett tydligare krav på att den ekologiska dimensionen behöver få en tydligare plats vad avser bedömningen av nyttor och effekter av prioriterade investeringar eller enskilda objekt och satsningar.

Utifrån den inriktning som kommunstyrelsens återremiss pekar ut ska bedömningar av investeringarnas klimatpåverkan prioriteras vad avser den ekologiska dimensionen.

Stadsledningskontorets bedömning är att det inte finns tillgängliga strukturer och modeller för att kunna skapa en kommungemensam beräkningsmodell för stadens samlade investeringsplanering, men att det finns behov av att förtydliga kravet på stadens investerande verksamheter för på ett strukturerat sätt ta fram bedömningsmodeller för investeringars klimatpåverkan som är anpassade för nämnden eller styrelsens investeringar.

Bedömning ur social dimension

Förslag till åtgärder och hantering i ärendet medför i sig inga direkta effekter ur ett socialt perspektiv. Förslagen innebär dock ett tydligare krav på att den sociala dimensionen behöver få en tydligare plats vad avser bedömning av nyttor och effekter av prioriterade investeringar eller enskilda objekt och satsningar.

Utifrån den inriktning som kommunstyrelsens återremiss pekar ut ska bedömningar av investeringarnas fördelningseffekter utifrån kön och socioekonomi prioriteras vad avser den sociala dimensionen.

Stadsledningskontorets bedömning är att det inte finns tillgängliga strukturer och modeller för att kunna skapa en kommungemensam beräkningsmodell för stadens samlade investeringsplanering, men att det finns behov av att förtydliga kravet på stadens investerande verksamheter för att på ett strukturerat sätt ta fram bedömningsmodeller för investeringars fördelningseffekter som är anpassade för nämnden eller styrelsens investeringar.

Bilagor

1. Protokollsutdrag, yrkande och tjänsteutlåtande avseende *Redovisning av översyn av stadens investeringsstyrning*.
2. Göteborgs Stads regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning
3. Göteborg stads riktlinje för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv
4. Principer för beredning och uppföljning av investeringar, leasing och tecknande av hyresavtal

Ärendet

Ärendet avser i första svar och komplettering utifrån kommunstyrelsens återremiss § 665, 0418/19 (2019-09-11) av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande *Redovisning av översyn av stadens investeringsstyrning* (dnr 0418/19).

Ursprungligt uppdrag utgår från kommunstyrelsen uppdrag givet i budget 2019 (2018-11-22, §11) att göra en översyn av stadens investeringsstyrning.

Därutöver avser ärendet att omhänderta kommunstyrelsen budgetuppdrag 2020 (2019-11-13, § 4) att ta fram en långsiktig finansieringsstrategi.

Beskrivning av ärendet

Ärendet avser i huvudsak att redovisa stadsledningskontorets svar på kommunstyrelsens återremiss avseende uppdrag att göra en översyn av stadens investeringsstyrning.

Därutöver har stadsledningskontoret sett behov av att bredda återredovisningen kring investeringsstyrningen med anledning av uppdrag givna i budget för 2020.

Ärendet är därför uppdelat i två delar avseende förslag till hantering och åtgärder. Den första delen svarar direkt mot kommunstyrelsens återremiss och stadsledningskontorets förslag till omhändertagande av kompletteringar och konkretisering av förslag till stadens investeringsstyrning. Den andra delen avser förslag till hantering eller åtgärder utifrån uppdrag från budget 2020.

Uppdelningen av förslag till beslutspunkter avser att möjliggöra beslut om delar av ärendet för fortsatt hantering medan andra delar kan behöva hanteras i separata processer eller omhändertas inom ramen för kommande budgetprocess.

Stadsledningskontorets utgångspunkt är att arbeta in föreslagna åtgärder i förutsättningar för budget 2021 – 2023. Det möjliggör dock fortsatt att det kan ske en annan styrning genom kommande budgetbeslut eller tillkommande uppdrag framöver, men möjliggör för stadsledningskontoret att ha en inriktning för leveransen i förutsättningar för budget om det inte sker några aktiva beslut från kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige i detta skede.

Bakgrund

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* (dnr 0418/19), se bilaga 1. I tjänsteutlåtandet lämnades dels en beskrivning av befintlig investeringsstyrning och dels redogjordes för möjliga åtgärder och överväganden för att förstärka investeringsstyrningen.

Kommunstyrelsen beslutade 2019-09-11 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.

1. *Stadsledningskontoret får därför i uppdrag att återkomma med förslag i följande punkter:*
 - *Ett underlag i form av sammanställd investeringsbudget kopplat till en finansstrategi där en övergripande prioritering av volym och finansieringsform och grad kan ske.*
 - *Prognos på kommande års beräknade kapitalkostnader per nämnd och bolag samt därtill ökade driftkostnader.*
 - *Tydlig indelning om investeringen är ny- eller reinvestering.*
 - *En kommunövergripande modell för att beräkna investeringars klimatpåverkan, samt eventuella fördelningseffekter baserat på kön och socioekonomi.*

2. *Förslag till stadens investeringsstyrning ska återrapporteras till kommunstyrelsen i god tid före nästa årsbudgetprocess startar. I avvaktan på nytt förslag kvarstår gällande investeringsstyrning och ligger till grund för 2020 års budget.*

I budgetbeslutet för 2020 lyfts en rad ytterligare uppdrag som har bäring och kan kopplas till investeringsstyrning och finansieringsfrågan. Nedan redovisas uppdrag från budget 2020 som i delar kopplar till denna remiss eller som i övrigt stärker redan beslutad styrning avseende exempelvis riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

- *Kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram en långsiktig finansieringsstrategi.*
- *Samtliga nämnder och styrelser får i uppdrag att se över möjliga realiseringar av tillgångar i syfte stärka stadens finansiering av kommande års investeringsprojekt.*
- *Byggnadsnämnden får i uppdrag att, tillsammans med övriga planerande nämnder, sträva mot en nollvision avseende underskott i detaljplaner. Nämnderna ska även tydligt redovisa, när det finns en underskottsplan, hur andra detaljplaner som ger överskott väger upp*
- *Fastighetsnämnden får i uppdrag att ansvara för stadens totala exploateringsekonomi samt att säkerställa att denna är i balans, i enlighet med kommunfullmäktiges mål.*
- *Fastighetsnämnden får i uppdrag att, tillsammans med övriga planerande nämnder, sträva mot en nollvision avseende underskott i detaljplaner. Nämnderna ska även tydligt redovisa, när det finns en underskottsplan, hur andra detaljplaner som ger överskott väger upp.*
- *Lokalnämnden får i uppdrag att, tillsammans med berörda nämnder och styrelser, avyttra de lokaler som inte är strategiskt viktiga och inte utnyttjas av kommunen.*
- *Göteborgs Stadshus AB får i uppdrag, tillsammans med berörda nämnder och styrelser, att ta fram och föreslå mark, fastigheter och övriga tillgångar som inte är strategiskt viktiga för kommunen och kan avyttras.*
- *Göteborgs Stadshus AB får i uppdrag att revidera samtliga ägardirektiv, med prioritering på de bolag som i nuläget har positiva ekonomiska resultat, med avkastningskrav som minst motsvarar branschnivå.*
- *Göteborgs Stadshus AB får i uppdrag att säkerställa bolagskoncernens kassaflöde så att utdelning kan ske till fastställda nivåer utan upptagande av lån.*

- *Göteborgs Stadshus AB får i uppdrag att ta fram en koncernbudget som underlag till kommunfullmäktiges budgetbeslut. Koncernbudgeten ska särskilt beakta kopplingen mellan investeringsvolym och finansiering med givet lånetak.*

Merparten av uppdragen ovan har bäring på stadens investeringsstyrning men omhändertas inte inom ramen för detta tjänsteutlåtande, med undantag av uppdraget att ta fram en långsiktig finansieringsstrategi som hanteras i ärendet nedan.

Redovisning av återremissens kompletterande uppdrag

I denna del redovisas förslag till hantering av de uppdrag eller behov av kompletteringar utifrån de redovisade punkterna i återremissen. Därutöver lyfter stadsledningskontoret förslag till åtgärder och konkretisering av investeringsstyrningen utifrån översynen i enlighet med punkt två i återremissen. I delar har budgeteten för 2020 medfört förändringar från den tidigare investeringsstyrningen, vilket också ligger till grund för de förslag och åtgärder som lyfts.

Ett underlag i form av sammanställd investeringsbudget kopplat till en finansstrategi där en övergripande prioritering av volym och finansieringsform och grad kan ske

Vad gäller frågan om sammanställd investeringsredovisning har stadsledningskontoret nu begärt in nämnders och styrelsernas investeringsplanering fram till 2030. Detta material kommer att sammanställas och redovisas i *Förutsättningar för Göteborgs Stads budget 2021 – 2023*. Stadsledningskontoret har sedan tidigare begärt in detta från nämnderna och tar nu även in ett material från styrelserna. Nämnder och styrelser har att redovisa sina investeringsplaner per år och per investeringsområde samt i vissa delar enskilda projekt. I redovisningen särskiljs reinvestering samt nyinvestering. Vidare framgår för styrelser bedömd skuldutveckling årligen.

Vad gäller frågan om en finansieringsstrategi har detta uppdrag också givits till kommunstyrelsen i budget 2020. Därav redovisas denna del nedan som ett uppdraget i budget.

Prognos på kommande års beräknade kapitalkostnader per nämnd och bolag samt därtill ökade driftkostnader

Investeringar ger upphov till driftskostnader i form av avskrivningar, ränta, drift, tillsyn och underhåll. I den expansiva fas som staden befinner sig i, med ökande investeringsvolym, kommer kapitalkostnaderna (avskrivningar och ränta) öka över tid. På sikt kommer sannolikt även högre räntenivåer bidra till ökade kapitalkostnader. Kapitalkostnaderna är inte påverkbara när investeringarna väl är genomförda. De ökande investeringsvolymerna kommer därmed ge upphov till en ökad andel fasta kostnader i resultaträkningen. När det gäller övriga driftskostnadskonsekvenser kan dessa vara både positiva och negativa, men över lag medför ökade volymer ökade driftskostnader. Kostnader för drift och underhåll kan öka då fler och större anläggningar ska skötas. Samtidigt kan investeringar i nya anläggningar i vissa fall ge en positiv effekt på drift- och underhållsbehovet genom att de äldre kostsamma anläggningarna ersätts med nya.

Stadsledningskontoret har i anvisningar till nämnder och bolag begärt in underlag i form av bedömd kapitalkostnadsutveckling för kommande 10-årsperiod uppdelad på avskrivning och ränta. Nämnderna ska därutöver redovisa bedömd driftskostnadsutveckling (drift, tillsyn och skötsel) med anledning av tillkommande

anläggningsvolym/ytor eller genomförda investeringar för att minska det löpande driftbehovet.

Även denna del kommer att redovisas i *Förutsättningar för Göteborgs Stads budget 2021 – 2023* baserat på den investeringsplanering nämnder och styrelser redovisar.

Det ska i detta sammanhang lyftas att styrelsernas investeringar och uppkommande driftskonsekvenser i allt väsentligt baseras på ett affärsupplägg med en intäktssida som möter upp kostnadsökningarna. Dock innebär investeringarna ofta en utökad verksamhet och därmed ett ökat åtagande över tid och eventuellt ökade risker.

Därmed omfattar förslag till hantering av driftskonsekvenser som presenteras nedan först och främst nämndernas driftkonsekvenser av investeringsvolymerna.

Finansiering av driftskostnadskonsekvenser

Sex nämnder utför investeringar för kommunens räkning. Kretslopp- och vattennämndens ökade driftskostnader hanteras inom ramen för taxekollektivens finansiering genom avgifter. Fastighetsnämnden finansierar också i huvudsak sina ökade driftskostnader via externa intäkter. Lokalnämnden finansieras via hyresintäkter. Övriga tre nämnder (Park- och naturnämnden, Trafiknämnden och Idrotts- och föreningsnämnden) får en direkt tillkommande budgetbelastning (volymökning). Eftersom kostnaderna för avskrivningar och ränta inte är påverkbara när investeringarna väl är genomförda menar stadsledningskontoret att nämnderna bör kompenseras för de ökade kapitalkostnader som de förväntade investeringarna medför. Icke kompenserade kapitalkostnadseffekter riskerar att verksamheternas ekonomi urholkas och ”äts upp” av fasta kostnader.

Stadsledningskontoret kommer beskriva bedömd kapitalkostnadsutveckling per nämnd i budgetförutsättningar 2021–2023. För de nämnder som får en direkt budgetbelastning kommer de ökade kapitalkostnaderna inarbetas i beräkningsförutsättningarna. Samtidigt kan det konstateras att i takt med att investeringsvolymerna i staden växer och antalet stora projekt blir fler så blir kapitalkostnadsutvecklingen mer svårbedömd och ”ryckig”. Detta som en följd av att det är svårt att bedöma när under året investeringsobjekten aktiveras. I beräkningsförutsättningarna kommer en schablonmässig beräkning utifrån nämndernas underlag redovisas som grund för nämndernas kapitalkostnadskompensation.

Med anledning av att den faktiska kapitalkostnadsutvecklingen är svårbedömd föreslår stadsledningskontoret att kapitalkostnadernas utveckling per nämnd i förhållande till den kompensation nämnden erhållit årligen utvärderas i bokslutsberedningen och där ligger till grund för en justering av nämndernas egna kapital. Det innebär att risken avseende avvikelser i kapitalkostnader hanteras som en kommuncentral risk.

Föreslagen förändring innebär ett behov av att komplettera dagens regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning. Berörda nämnder bör därmed undantas från kraven kring hantering av negativa avvikelser som orsakas av avvikelser från de kapitalkostnadsnivåer som de kompenserats för. I praktiken bör det inte innebära några större effekter, då det historiskt mycket sällan inträffar att verksamheterna överskridit sina budgeterade kapitalkostnadsnivåer.

När det gäller övriga driftskostnadskonsekvenser för skötsel samt drift och underhåll så finns det inte samma skäl att automatiskt kompensera nämnderna fullt ut för dessa. Dels är dessa kostnader påverkbara på ett annat sätt än kapitalkostnaderna och dels kan

investeringar i nya anläggningar också ge en positiv effekt på drift- och underhållsbehovet.

Stadsledningskontorets bedömning är därför att nämnderna bör omhänderta och beskriva dessa tillkommande driftskonsekvenser och behov inom ramen för sina verksamhetsnomineringar, som ska beslutas av nämnd senast i april och överlämnas till det politiska budgetarbetet i enlighet med Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll.

Sammanfattning och förslag till hantering

Utifrån resonemanget ovan är stadsledningskontorets förslag till hantering av investeringsverksamhetens driftskonsekvenser.

- Beräknade kapitalkostnadskonsekvenser för de nämnder som är i behov av kommunbidragskompensation för beslutade och prognostiserade investeringsvolymerna inarbetas i beräkningsförutsättningarna. Dessa nämnder kompenseras fullt ut för kapitalkostnadseffekter och avvikelser hanteras inom ramen för bokslutsberedningen och regleras mot det egna kapitalet.
- Göteborg stads regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning kompletteras under § 16 med skrivning enligt nedan i kursiv text (se även bilaga 2, Reviderade regler för ekonomisk planering budget och uppföljning)

§16 Nämnd ansvarar för att hantera samtliga avvikelser avseende drift- och investeringsverksamheten på lämpligt sätt. Förvaltningschefens analyser och förklaringar ska därför vara sådana att nämnden kan ta ställning till huruvida åtgärder ska sättas in, verksamhetens mål ska justeras, det ekonomiska målet ska ändras eller om avvikelsen lämnas utan åtgärd.

För negativa avvikelser, i förhållande till det ekonomiska målet för såväl drift- som investeringsverksamheten, som ska åtgärdas gäller dessutom följande:

- I de fall uppföljningsarbetet visar på ett periodutfall som avviker negativt från det ekonomiska målet för perioden (periodens budgeterade resultat) ska förvaltningschef senast 20 kalenderdagar efter det att avvikelsen konstaterats presentera förslag till åtgärder för nämnden. Åtgärdsförslagen ska vara så utformade att nämnden senast till utgången av innevarande budgetår når en överensstämmelse med det ekonomiska målet. Förvaltningschef får inte som alternativ till åtgärder föreslå en sänkning av det ekonomiska målet genom ianspråktagande av positivt eget kapital då endast nämnder förfogar över ett sådant initiativ (se 17 § nedan).
- Samma hanteringsordning som i föregående stycke gäller om uppföljningsrapporten visar på en prognostiserad negativ avvikelse i förhållande till det ekonomiska målet på helårsbasis.
- *Negativa avvikelser, för park- och naturnämnden, trafiknämnden, idrott- och föreningsnämnden samt fastighetsnämnden, som uppstår till följd av högre kapitalkostnader än vad nämnden kompenserats för i kommunfullmäktiges budget undantas från kraven på åtgärder enligt ovan*

- Berörda nämnder ska i samband med nämndens verksamhetsnomineringar överlämna nämndens beräknade driftskonsekvenser och som underlag för kommunfullmäktiges budgetberedning.

Tydlig indelning om investeringen är ny- eller reinvestering

En uppdelning i ny- och reinvesteringsvolymerna är ett viktigt perspektiv att belysa framför allt då syftet med investeringarna skiljer sig och att det därför kan finnas behov av att styra volymerna på olika sätt eller behov av att koppla finansieringsstrategier till dessa perspektiv på olika sätt.

I det material som stadsledningskontoret har begärt in från nämnder och styrelser avseende investeringsplanering fram till 2030 ska ny- respektive reinvesteringsnivåer redovisas. Inom ramen för reinvesteringar ska även ersättningsinvesteringar ingå, där hela befintliga anläggningar ersätts. Detta material kommer att sammanställas och redovisas i *Förutsättningar för Göteborgs Stads budget 2021 – 2023*.

Förslag till budgethantering och koppling till finansieringsstrategi avseende ny- och reinvesteringsnivåer presenteras nedan i tjänsteutlåtandet.

En kommunövergripande modell för att beräkna investeringars klimatpåverkan, samt eventuella fördelningseffekter baserat på kön och socioekonomi

Stadsledningskontorets tolkning av kommunstyrelsens uppdrag är att en modell ska kunna utgöra grund för prioriteringar och styrning dels i det årliga budgetarbetet och dels i beslut rörande enskilda satsningar och projekt.

Stadsledningskontoret har i dialog med bland annat miljö- och klimatförvaltningen och social resursförvaltning gjort en översiktlig omvärldsspaning över vilka modeller och arbetssätt som finns och om det finns förutsättningar att applicera dessa utifrån eftersträvat syfte.

Det går att konstatera att det inte tycks finnas några tydliga modeller eller arbetssätt i dagsläget som på ett övergripande plan hanterar så breda verksamheter som bedrivs i kommunkoncernen eller som på ett användbart sätt kan beräkna efterfrågade effekter.

Vad avser klimateffekter finns en rad modeller som räknar på enskilda projekts klimatpåverkan och kan utgöra underlag och beräknings- och bedömningsunderlag för att välja och jämföra olika alternativs klimatpåverkan. Här finns modeller för exempelvis livscykelanalyser, byggsektorns miljöberäkningsverktyg, trafikverkets klimatkalkyler eller ISO-standards. Bedömningen är dock att dessa verktyg är anpassade för enskilda typer av objekt och när projekten är relativt väl definierade. Därutöver finns modeller för att definiera huruvida en investering kan definieras som ”grön” eller inte, framför allt för att möta finanssektorns ökade krav på miljörelaterad information. Här finns både stadens interna modeller för gröna obligationer och numera ett klassificeringsverktyg på EU-nivå (EU taxonomy). Dessa modeller beräknar dock inte enskilda projekts eller satsningars klimatpåverkan. Vissa organisationer har därutöver använt sig av klimat- eller koldioxidbudgetar för att identifiera målsättningar och prioritera åtgärder som ett komplement till de ekonomiska budgetprocesserna.

När det gäller fördelningseffekter utifrån kön och socioekonomi bedöms det inte finnas några direkta välutvecklade modeller som på ett översiktligt plan beräknar fördelningseffekter. Staden har sedan tidigare ställt krav på att nämnder och styrelser ska

beräkna fördelning av investeringsmedel ur ett genusperspektiv. Dessa modeller baseras på att verksamheten mäter och har kännedom hur anläggningarna används av kvinnor respektive män när de är i bruk och utifrån dessa data beräknar hur investeringsresurserna översiktligt fördelas mellan män och kvinnor. Inom ramen för kommunens detaljplanearbete/exploateringsverksamhet genomförs så kallade SKA (Social konsekvensanalys) och BKA (Barnkonsekvensanalys) som underlag för att identifiera, omhänderta och avväga den sociala dimensionen mot övriga dimensioner vad avser utformning, innehåll och satsningar inom enskilda detaljplaner eller stadsutvecklingsprojekt. Även dessa modeller är främst anpassade för att göra avvägningar och analyser inom ramen för redan definierade projekt, främst i planeringsskedet. Dessa innehåller inte några direkta beräkningsmodeller för att kunna fastställa faktiska fördelningseffekter eller samhällsekonomiska effekter. Generellt uttrycks det ett behov och finns en pågående trend att försöka ta fram modeller för att beräkna samhällsekonomiska effekter, inte minst kopplat till offentlig sektors investeringar. Staden ingår bland annat i ett nationellt forskningsprojekt (SIGURD) med syfte att ta kliv i metodutveckling för att kunna göra denna typ av analyser kopplat till stadsutvecklingen.

Stadsledningskontorets bedömning är i detta skedet att det inte finns några direkta modeller eller en så utvecklad metodik i omvärlden att det på ett förenklat sätt går att skapa en kommunövergripande modell för att beräkna investeringars klimatpåverkan och fördelningseffekter utifrån kön och socioekonomi. Dels för att de modeller som finns ofta förutsätter väl definierade projekt och att de i många fall är framtagna för specifika typer av investeringar och inte för att generellt kunna jämföra så olika typer av projekt som hanteras inom kommunkoncernens breda verksamhet.

Då stadsledningskontorets förslag, vad avser kommunfullmäktiges beslutsnivå, dessutom föreslås att gå mot en tydligare ramstyrning där ett större handlingsutrymme behöver hanteras på nämnd- och styrelsenivå menar stadsledningskontoret att en klimat- och socioekonomisk fördelningsmodell som kräver en hög detaljeringsgrad på projektnivå är svår att förena med en tydligare ramstyrning.

Därför är stadsledningskontorets bedömning att kravet på att ta fram beräkningsmodeller, eller kanske snarare bedömnings- och analysmodeller, för olika projekt eller satsningar behöver ligga på nämnds- och styrelsenivå för att kunna anpassas efter den typ av investeringar som verksamheten ansvarar för. Redan idag ska nämnder och styrelser, enligt 12§ i Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll, *tillämpa en jämlikhets- och jämställdhetsintegrerad planerings-, budget- och uppföljningsprocess för att värna lika rättigheter och möjligheter ur ett invånarperspektiv*. Även utifrån portalparagraferna för nämndernas reglementen har verksamheterna i uppdrag att bidra till ett hållbart samhälle och redan idag omfattas nämnder och styrelser av gällande program och planer för bland annat klimat, jämställdhet och jämlikhet.

För att förtydliga detta ansvar är stadsledningskontorets förslag att ett tydligare krav ställas på att nämnder och styrelser arbetar fram bedömningsmodeller för de utpekade perspektiven och att dessa arbetas in dels i verksamheternas prioriteringsunderlag och prioriteringsmodeller, samt att dessa perspektiv lyfts fram särskilt och analyseras i samband med enskilda investeringsbeslut på nämnds- och styrelsenivå eller på kommunfullmäktigenivå då detta är aktuellt. Här finns stöd att få i diskussion med sakkunniga organisationer inom staden.

Det är samtidigt viktigt att dessa frågor går i takt eller inarbetas i redan pågående utvecklingsarbete inom staden och att de utgår från redan gällande program och planer så som stadens jämställdhets-, jämlikhets- eller klimatstrategiska program så att redan utpekade och beslutade målområden, strategier eller inriktningar kan ligga till grund för framtagande av lokala bedömnings- och analysmodeller.

Då det mer eller mindre är omöjligt att bedöma hur ett enskilt projekt eller satsning leder till eftersträvarde nyttor och mål är det av vikt att uppföljningen av dessa perspektiv på helhetsnivå kan fånga hur utvecklingen ser ut och om resultaten rör sig i rätt riktning. Stadsledningskontoret behöver därför se över i vilken befintlig uppföljningsstruktur som resultaten av dessa perspektiv följs upp på bästa sätt och vilken uppsikt som krävs för att följa nämnder- och styrelserns arbete med att jobba in perspektiven i sin investeringsplanering.

Även om det krävs ett tydligare arbetssätt på nämnd- och styrelsenivå för att säkerställa dessa perspektiven på projekt eller investeringsområdesnivå finns det ett behov av att i stadens långsiktiga investeringsplanering och stadsutvecklingsplanering kunna prioritera stadens långsiktiga fokus utifrån dessa perspektiv. Utifrån stadsledningskontorets perspektiv är det en del i det arbete som stadsledningskontoret föreslår ska kunna hanteras inom ramen för en strategisk planeringsfunktion (dnr 0691/19) och i den del som avser Prioritering och fokus.

Stadsledningskontoret har därmed i detta skedet inte sett att det finns möjlighet att arbetat fram någon kommunövergripande modell i enlighet med återremissens uppdrag.

Sammanfattning och förslag till hantering

Stadsledningskontorets förslag för att arbeta vidare med denna del av uppdraget föreslås därmed hanteras genom.

- Uppdrag åt nämnder och styrelser att arbeta fram verksamhetsspecifika modeller för att bedöma och analysera investeringars klimatpåverkan och resursfördelningseffekter utifrån kön och socioekonomi, och att dessa perspektiv arbetas in i verksamheternas prioriteringsmodeller och beslutsunderlag avseende investeringar.
- Kraven på analys och beräkningar som underlag för avvägningar avseende det sociala och ekologiska dimensionerna i enskilda investeringsbeslut på både nämnds-, styrelse- och kommunfullmäktigenivå förtydligas för att fokusera på klimatpåverkan och resursfördelningseffekter utifrån kön och socioekonomi.

Rambudgetering och nämndernas handlingsutrymme

Stadsledningskontoret konstaterar att det i budgetbeslutet för 2020 anges att *”Investeringsramarna fastställs per nämnd och år för perioden 2020–2023”*. Därmed kan den tidigare planperiodsmodellen sägas vara övergiven och ersatt med en tydligare årlig styrning av investeringsramar. Denna förändrade styrning medför att stadsledningskontoret bedömer att det finns behov av att stadfästa denna inriktningsförändring och konkretisera vilka styrprinciper som ska följa av detta samt vilka effekter det ger på verksamheternas handlingsutrymme och ansvar.

Då budget för 2020 både redovisar och talar om planperioder och årliga ramar anser stadsledningskontoret att det är av vikt att kommunfullmäktige förtydligar de nya och

framtida spelreglerna, då det sätter förutsättningarna för hur nämnderna kan agera och tolka sitt handlingsutrymme.

Nedan redovisas stadsledningskontorets förslag till förändrad styrning och förslag till principer som bör gälla. Förslagen och hanteringen avser styrningen av nämndernas ekonomiska ansvar och handlingsutrymme. Stadsledningskontoret förslår i detta skede inte någon förändring av styrningen mot styrelserna eller uppfattar att budgetbeslutet för 2020 medför någon förändring av styrningen.

Hantering av nämndernas årliga investeringsramar

En förändrad styrning där ”planperiodstänket” övergår till att styra på årliga investeringsvolymerna innebär att styrningen i större utsträckning efterliknar styrningen av driftsekonomin. Investeringsverksamheten är fortsatt inte lika årsbunden som driftverksamheten och stadsledningskontoret ser därför behov av att budgetbeslutet har en längre styrande utblick än vad driftverksamheten har. En längre styrande utblick bedöms vara av betydelse då investeringsverksamheten är svår att styra i ett kortsiktigt perspektiv. En längre styrande utblick har förutsättningar att signalera kommunfullmäktiges viljeinriktning för kommande års investeringsvolymerna och ge en inriktning för nämndernas kommande investeringsnomineringar

Stadsledningskontoret föreslår därför att kommunfullmäktiges budget ska omfatta investeringsbudgetbeslut om 1+2 år, med en styrande inriktning för ytterligare två år.

För budget 2020-2023 beslutade kommunfullmäktige om nettoramarna, vilket ligger i linje med ett ökat fokus på finansieringen av stadens investeringar. Samtidigt kan bruttovolymer på ett tydligare sätt spegla de totala volymerna och tydligare koppla mot resursbehovet. Därför föreslår stadsledningskontoret att budgetbeslutet både ska redovisa totala utgiftsnivåer och inkomstnivåer även om beslutet styr på nettobelopp.

Stadsledningskontoret menar dock att kommunfullmäktige även ska besluta om styrande ny- och reinvesteringsramar per nämnd. Dels för att utifrån god ekonomisk hushållning prioritera att vidmakthålla befintliga anläggningars värde och funktion och dels för att på ett tydligare sätt kunna styra investeringstyperna i förhållande till en föreslagen finansieringsstrategi.

Stadsledningskontoret ser positivt på en utveckling mot en ökad ramstyrning som får en tydligare långsiktig styrning av investeringsnivåerna snarare än summering av enskilda detaljer. Därmed kan investeringsstyrningen i större utsträckning efterlikna den logik som finns för resurstilldelningen av driftsramarna. Det hindrar dock inte kommunfullmäktige från att skicka med uppdrag kring enskilda objekt/projekt och åtgärder eller ge inriktningar för särskilda prioriteringsgrunder eller krav på leveranser avseende exempelvis volymer och standardkostnader. På det sättet menar stadsledningskontoret att en utökad ramstyrning, med tydligare styrning på olika typer av leveranser eller prioriteringar, kan ha en större styreffekt än en styrning av resurser till enskilda objekt eller investeringsområden.

Nämndernas handlingsutrymme och ansvar

I tidigare tjänsteutlåtande kring investeringsstyrning (dnr 0418/19) konstateras att om planperiodsmodellen överges så behöver ny modell fortsatt omhänderta årsskiftesproblematiken. Eftersom investeringsekonomin inte är så årsbunden som driftsekonomin, är det stadsledningskontorets bedömning att nämnderna behöver kunna

hantera ett större omfördelnings- och revideringsmandat inom ramen för en ökad ramstyrning.

Stadsledningskontoret kan konstatera att kommunfullmäktige i budget 2020 inte beslutade om investeringsramar på investeringsområdesnivå likt tidigare år, även om budgetbeslutet utgår från att nämnderna beslutar om detaljbudgetar baserat på sina nomineringsunderlag. Det medför att nämnderna formellt får ett större handlingsutrymme att prioritera resurstilldelningen mellan investeringsområden och mellan enskilda projekt. Stadsledningskontorets menar att detta är en god ordning för att möjliggöra omprioriteringar och hantering på nämndnivå inom givna investeringsramar. Det medför större förutsättningar att omhänderta avvikelser och förändrade förutsättningar under det löpande budgetåret och därmed stärka förutsättningarna för framdrift.

En omprioritering mellan reinvesteringar- och nyinvestering under det löpande budgetåret bör dock underställas kommunstyrelsen för att stärka fokuset på verksamheternas ansvar för att värdesäkra och bibehålla befintliga anläggningars kapacitet och funktion.

Stadsledningskontorets bedömning är även att det behövs någon form av modell för att möjliggöra överföring av investeringsmedel från ett år till ett annat om dessa inte förväntas att nyttjats. En sådan hantering bör företrädesvis avse effekter av förskjutningar i genomförandet och inte fördyringar samt hantera enstaka väsentliga poster. Stadsledningskontoret kan konstatera att en begränsad överföring av investeringsmedel mellan enskilda år inte påverkar stadens styrning mot god ekonomisk hushållning. Detta då nyckeltalen för exempelvis självfinansieringsgrad baseras på rullande tioårsmedel och därmed kan omhänderta vissa justeringar mellan åren, så länge inte hanteringen innebär totalt sätt ökade volymer över tid. Utan en modell för att möjliggöra överföringar mellan åren i någon form finns det risk att nämnderna bygger in "buffertar" för att kunna omhänderta förskjutningar och förseningar, vilket i sin tur riskerar att staden låser upp onödiga volymer i investeringsplaneringen.

Som modell för att hantera årsskiftesproblematiken går det att överväga ett par olika varianter;

Variant 1

Att de investerade nämnderna får möjlighet att med eget mandat överföra 10 procent av sin beslutade investeringsram för innevarande år till det efterföljande året om investeringsmedel inte nyttjats under det innevarande året. Överföringen ska beslutas av nämnd senast i december och avse hantering av fördröjningar/förskjutningar av projekt i genomförandefas och avse enskilda väsentliga poster.

Modellen skapar förutsättningar för en förutsägbarhet och möjliggör för nämnderna att kunna omhänderta rena förskjutningar inom sitt mandat och ger utrymme att våga driva på och ha framdrift i andra planerade projekt med god framförhållning.

Variant 2

Att de investerade nämnderna likt hanteringen av eget kapital, har möjlighet att inom ramen för bokslutsberedningen föreslå kommunstyrelsen att få överföra investeringsmedel från ett år till ett annat. Syftet är att hantera fördröjningar/förskjutningar av projekt i genomförandefas och avse enskilda väsentliga poster.

Modellen ger en tydlig process kring hantering, men kan medföra vissa svårigheter att planera sin investeringsverksamhet då beslut om att få föra över investeringsmedel hanteras en bit in på det nya året. Det kan medföra en viss försiktighet att dra igång andra planerade projekt med tanke på de långa planeringstiderna och exempelvis långa upphandlings- och projekteringsförfaranden.

Stadsledningskontoret förordar en modell som innehåller båda varianterna, som utgår från att ge nämnden ett visst utrymme att föra över en begränsad andel icke nyttjade investeringsmedel men samtidigt skapa möjlighet att i bokslutsberedningen omhänderta enskilda stora poster som inte ryms inom det egna mandatet, men som skapar kraftiga effekter på övriga leveranser efterföljande år.

Utgångspunkten är att nämnderna i grunden ska klara av att hantera förskjutningar i basleveranserna inom ramen för de årliga investeringsramarna och på ett tydligare sätt än i nuvarande styrning behöva omhänderta effekterna av förskjutningar genom en mer aktiv planering av sin projektportfölj. Därmed bör modellen i första hand omhänderta fördröjningar och förskjutningar för enskilda poster/händelser inom ramen för enskilda större nyinvesteringar som är i genomförandefas.

Sammanfattning och förslag budgetbeslut och mandatfördelning

Utifrån resonemangen föreslår stadsledningskontoret att:

- Kommunfullmäktiges budgetbeslut avseende investeringar ska baseras på årliga nettoramor avseende ny- och reinvesteringar för 1+2 år och därutöver ytterligare två års styrande utblick.
- Därutöver bör kommunfullmäktige besluta om enskilda uppdrag, prioriteringar eller leveranser som komplement till ramstyrningen.
- Göteborgs Stads regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning kompletteras med en ytterligare paragraf som reglerar nämndernas möjlighet att föra över outnyttjade investeringsmedel mellan enskilda budgetår i enlighet med förslaget nedan (se även bilaga 2, Reviderade regler för ekonomisk planering budget och uppföljning).

Överföring av investeringsmedel mellan enskilda budgetår

§25 Nämnd har möjlighet att föra över outnyttjade investeringsmedel motsvarande maximalt 10 procent av nämndens beslutade nettobudget för året. Nämnden ska besluta om överföring av medel senast i december månad och medlen ska avse hantering av förskjutningar av väsentliga poster i enskilda projekt som är under genomförandefas.

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

Hantering av ägarstyrda investeringar

För att komplettera en tydligare ramstyrning och ett ökat handlingsutrymme för nämnder och styrelser att hantera sina investeringsramor finns behov av att i delar konkretisera

styrningen av större betydande projekt och satsningar där det finns behov av beredning, avvägningar och styrning på kommunfullmäktige och tillika ägarnivå.

Sedan tidigare finns beslut om principer för denna inriktning (2017-04-19 § 301, dnr 1050/14) och nedan redovisas en mer konkretiserad tillämpning som underlag för en fortsatt dialog med berörda nämnder och styrelser.

Det är viktigt att påpeka att en sådan styrning inte medför något förändrat operativt ansvar eller projektansvar för planering, genomförande och framdrift, utan att detta ligger kvar i ordinarie linjer i nämnder och styrelser.

Översiktligt förslag till hantering av ägarstyrda projekt och satsningar

Förslag till övergripande principer/anvisningar för hantering av ägarstyrda projekt tar sin utgångspunkt i kommunstyrelsens tidigare fattade beslut avseende hantering av betydande projekt samt kommunallagens krav på att frågor av principiell beskaffenhet ska beslutas av kommunfullmäktige.

Investeringsstyper:

- *Ägarstyrda investeringar* – projekt och satsningar som ska beslutas och följas upp på kommunfullmäktigenivå i enlighet med föreslagen hantering.
- *Verksamhetsstyrda investeringar* – projekt och satsningar som beslutas och följs upp på nämnds- och styrelsenivå utifrån interna styrprinciper och delegationsordningar

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

Definition av ägarstyrda investeringar:

Utgångspunkten är att ägarstyrda projekt i grunden definieras utifrån kommunallagens inriktning om att frågor av principiell beskaffenhet ska hanteras av ägaren/kommunfullmäktige. Principiell beskaffenhet kan ha sin grund i att projekten medför stort risktagande, medför ett stort ekonomiskt eller verksamhetsmässigt åtagande eller att flera parter inom staden blir inblandade eller bär effekten av projektet och satsningen. För styrelserna kan det exempelvis avse projekt som omfattande nedskrivningsbehov redan vid ibruktandet av en anläggning.

Utöver en bedömning av den principiella beskaffenheten föreslås att en monetär lägstanivå utgör minimikrav för att betraktas som principiell beskaffenhet.

- För lokalprojekt inom nämnder: bruttoinvestering **>300 mnkr** alternativt ett hyresåtagande som motsvarar en investering **>300 mnkr**
- För övriga projekt inom nämnder: bruttoinvestering motsvarande **>250 mnkr**
- För lokal- och bostadsprojekt inom styrelser: bruttoinvesteringar **>500 mnkr**
- För övriga projekt inom styrelser: bruttoinvesteringar **>250 mnkr**

Med dessa nivåer på belopp bedömer stadsledningskontoret att det rör sig om i storleksordningen tio ärenden per år som blir föremål för en särskild beslutsordning.

Formaliserade beslutsportar:

Stadsledningskontorets förslag baseras på att kommunfullmäktiges styrning av ägarstyrda projekt omfattas av två typer av beslutsportar. Syftet är att möjliggöra aktiv styrning kring vägval och avvägningar inför fortsatt planering och fortsatt genomförande.

- *Inriktningsbeslut* – beslut i tidigt skede om inriktning för det fortsatta planeringsarbetet avseende innehåll, tid och ekonomi. Projekt med ett inriktningsbeslut definieras som planeringsprojekt.
- *Genomförandebeslut* – beslut om fastställande av ramar för innehåll, tid och ekonomi inför ett fortsatt genomförande. Projekt med ett genomförandebeslut definieras som genomförandeprojekt.

Inriktnings- och genomförandebeslut ska ske i lämpliga faser inom ramen för eller parallellt med befintliga planerings- och investeringsprocesser så som lokalförsörjningsprocessen, stadens gemensamma byggprocess (GBP), exploateringsprocessen, eller detaljplanprocessen (GEM).

Beslutsunderlagen ska möjliggöra vägval men även skapa förutsättningar för att kunna avsluta fortsatt planering eller avbryta en investering innan ett genomförande går igång.

Beslutsunderlagen ska, utöver en beskrivning av projektens eller satsningarnas faktiska innehåll, kunna redovisa för (men med olika detaljeringsnivå och osäkerhetsnivå beroende på skede):

- Förutsättningar och strategier
 - Koppling till stadens mål och andra styrande dokument,
 - Hur projektet uppfyller stadens mål
 - Avgränsningar
- Nyttanalyt/Nyttorealiserings
 - Vilka nyttor/effekter förväntas uppnås för invånare och brukare, besökare och näringsliv
- Aktörer och genomförbarhet
 - Beskrivning av intressenter eller berörda
 - Projektets tidsmässiga genomförande
 - Bedömning av genomförbarheten
- Ekonomi och volymer
 - Projektets kalkyl
 - Förslag till projektram (Beslut fattas utifrån projektram/projektbudget)
 - Kommunalekonomiska konsekvenser (utgifter, intäktpotential, framtida driftkonsekvenser, ekonomiska risker, antal/volymer).
 - Budgetkonsekvenser för berörda nämnder
 - Osäkerheter och finansiering
- Organisation och styrning
 - Organisation och styrningen av projektet
- Riskbedömning
 - Identifiering, uppskattning och utvärdering av riskerna.

Likt övriga beslutsunderlag ska de ekonomiska, sociala och ekologiska dimensionerna belysas i underlagen och särskilt fokus ska läggas på investeringarnas påverkan på klimatet och eventuella fördelningseffekter utifrån kön och socioekonomi.

Uppföljning och avvikelserapportering:

Uppföljning och avvikelserapportering föreslås ske i tre nivåer.

- *Uppföljning av ägarstyrda projekt vid helår och delår:* statusuppföljning avseende tid, innehåll och ekonomi samt redovisning av fortsatt hantering av prognostiserade avvikelser.
- *Särskild uppsikt:* För utvalda projekt sker en strukturerad löpande dialog med projektansvarig organisation för att stärka stadsledningskontorets (kommunstyrelsens) uppsiktsansvar
- *Avvikelserapportering via löpande uppföljning eller enskilda ärenden:* I enlighet med de krav som följer av ”Regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning”

Reviderade inriktnings- och genomförandebeslut i kommunfullmäktige föreslås ske vid prognostiserade avvikelser i förhållande till tidigare beslut;

- När projektet har en förskjutning i tid om > **12 månader** (Genomförandeprojekt)/ >**24 månader** (Planeringsprojekt)
- När ökad nettoutgift uppgår till >10 % (dock minst 50 mnkr)
- Vid annan avvikelse av strategisk vikt avseende innehåll, funktion och kvalitet

Övriga avvikelser rapporteras inom ramen för den löpande uppföljningen.

Sammanfattning och förslag till hantering

Stadsledningskontoret ser behov av att genomföra en förankring av en förändrad hantering av besluts- och uppföljningsprocess avseende ägarstyrda investeringar i investerande nämnder och styrelser. Stadsledningskontoret föreslår att förslaget remitteras till berörda styrelser och nämnder i det fall kommunstyrelsen vill stärka styrningen i enlighet med stadsledningskontorets förslag.

Utgångspunkten är att efter en remissrunda utforma ett slutligt förslag till en ny riktlinje eller anvisning för beslut i kommunfullmäktige. Ett beslut om att remittera föreslagna principer med ett senare beslut om slutliga anvisningar, medför inte att övriga förslag till investeringsstyrning i enlighet med detta tjänsteutlåtande behöver avvakta, utan kan fattas oberoende av hanteringen av ägarstyrda investeringar.

Förslag till remissinstanser:

Nämnder:

- Byggnadsnämnden
- Fastighetsnämnden
- Lokalnämnden
- Trafiknämnden
- Kretslopp och vattennämnden
- Idrott- och föreningsnämnden
- Park- och Naturnämnden

Styrelser:

- Göteborgs Stadshus AB
- Förvaltnings AB Framtiden
- Higab
- Älvstranden Utveckling AB
- Göteborg Energi AB
- Renova AB
- Göteborgs Hamn AB
- Liseberg AB
- Gryaab

Inför ett kommande beslut om reglerande riktlinjer eller anvisningar är det önskvärt att nämnder och styrelser svarar på nedanstående frågor:

- Föreslagna principer och nivåer innebär ett utökat besluts- och uppföljningsförfarande. Hur bedömer styrelsen/nämnden att befintliga arbetssätt och processer påverkas med ett utökat krav på hantering av ägarstyrda investeringar?
- Föreslagna principer och nivåer innebär att ett antal enskilda projekt och satsningar definieras som ägarstyrda investeringar. Hur många projekt eller satsningar bedömer styrelsen/nämnden skulle omfattas av den föreslagna styrningen under en kommande 5 årsperiod och är föreslagna nivåer rimliga utifrån nämnden/styrelsens perspektiv.
- Utifrån redovisat förslag, vilka kompletteringar eller förtydliganden ser styrelsen/nämnden behov av för att möjliggöra en lämplig styrning på ägarnivå/kommunfullmäktigenivå?

Redovisning av förslag till åtgärder och hantering utifrån uppdrag i budget 2020

Som tidigare redovisats så har återremissen från kommunstyrelsen också bäring på flera andra uppdrag som givits från kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. I denna del redovisar stadsledningskontoret förslag på konkretiseringar, åtgärder och hantering för uppdrag och effekter av beslut från budget 2020 samt hantering av styrdokument som förändras med anledning av en förändrad styrning över tid.

Finansieringsstrategi

Stadsledningskontoret har i budget 2020 fått följande uppdrag:

- *Kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram en långsiktig finansieringsstrategi.*

Stadsledningskontoret redovisar nedan förslag till hantering av detta uppdrag och menar att kommunfullmäktige utifrån detta kan besluta om finansieringsstrategi för Göteborgs Stad.

Finansiering av investeringar

Vad avser finansiering i det sammanhang som beskrivs nedan avses finansiering ur ett kapitalanskaffningsperspektiv, det vill säga stadens förutsättningar och strategi för att omhänderta de utbetalningar som krävs för investeringsverksamhetens kassaflöden.

Det andra finansieringsperspektivet avser i vilken mån externa parter är med och delfinansierar/delbetalar för enskilda projekt och satsningar, som exempelvis statlig eller regional medfinansiering eller exploateringsbidrag från exploatörer. Detta påverkar omfattningen på stadens nettofinansieringsbehov och minskar exempelvis stadens kapitalkostnadseffekter. Detta perspektiv är fortsatt mycket viktigt att aktivt arbeta med, men är inte föremål för resonemanget nedan rörande en långsiktig finansieringsstrategi.

Finansiering av investeringar kan i huvudsak ske genom tre finansieringskällor:

1. Positiva kassaflöden från verksamheten (i huvudsak resultat + avskrivningar)
2. Försäljning av tillgångar

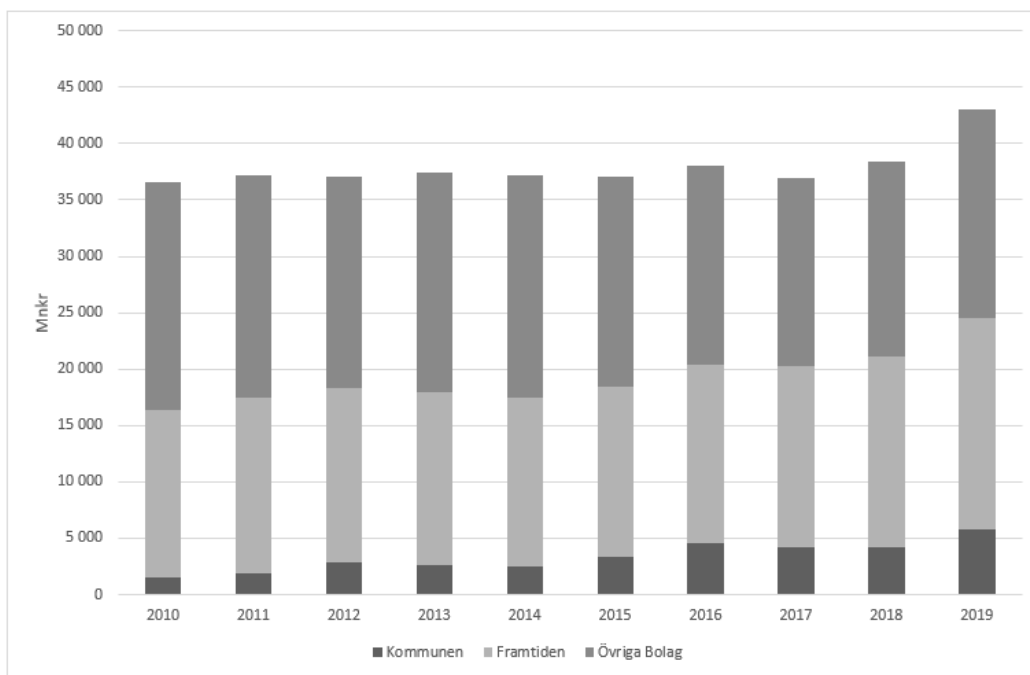
3. Ökad upplåning

Den grundläggande utgångspunkten är att kommunen möjligast månska 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, kanske framför allt i faser då staden växer mer än normalt och omfattande tröskelinvesteringar krävs för att möta kraftiga volym- eller behovsökningar.

Styrlogiken skiljer sig mellan stadens investeringsverksamheter inom nämnds- kontra bolagssidan. 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.

Stadens totala skuldsättning, oberoende av vilka tillgångar som har skapats, har för stadens totala finansiella risker och inte minst vilken status staden har på den finansiella marknaden. Det påverkar både stadens kreditbetyg och förutsättningar för stadens kapitalanskaffning över tid.

Under de senaste tio åren har investeringarna till stor del kunnat finansieras via positiva kassaflöden från verksamheten. Mellan 2010 och 2018 låg koncernens totala låneskuld stabilt kring 36–37 mdkr. Den höga egenfinansieringsgraden beror dels på att investeringarna inte ökat så som planerat. Det är först de senaste åren som vi kunnat se en faktisk ökning av investeringsvolymen. Dels har de senaste åren präglats av högkonjunktur med goda ekonomiska förutsättningar vilket bidragit till att Göteborgs Stad, i likhet med kommunsektorn i stort, kunnat uppvisa överskott.



Göteborgs Stads totala låneskuldutveckling 2010-2019

Under år 2019 ökade koncernens låneskuld till nästan 43 miljarder. Ökningen är en konsekvens av högre investeringsvolym och lägre resultatnivåer. Blickar vi framåt kan vi konstatera att det är sannolikt att skulden kommer fortsätta öka under kommande år. Staden befinner sig i en expansiv fas med stora investeringar samtidigt som konjunkturen är på väg in i en avmattningsfas med lägre skatteunderlagstillväxt som följd.

Investeringsverksamhetens koppling till god ekonomisk hushållning

Kommunfullmäktige tog 2019-09-12 §29 beslut om reviderade riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Riktlinjerna anger långsiktiga inriktningar och målsättningar för stadens ekonomiska utveckling. De uppdaterade riktlinjerna för god ekonomisk hushållning innebär att nedanstående fyra finansiella inriktningar gäller från och med år 2020. Av dessa inriktningar avser endast den första inriktningen kommunkoncernen som helhet.

Finansiella inriktningar kommunkoncernen

1. Soliditet ska uppgå till minst 15 procent.

Finansiella inriktningar kommunen

1. Resultatet ska uppgå till minst 2 procent av skatter och kommunalekonomisk utjämning över en rullande 10-årsperiod.
2. Egenfinansieringsgraden av investeringar ska över en rullande 10-årsperiod uppgå till minst 50 procent, men eftersträvas överstiga 60 procent
3. Exploateringsverksamheten ska bedrivas så att inkomster och utgifter över en rullande 10-årsperiod är i balans.

De beslutade finansiella inriktningarna för god ekonomisk hushållning avseende resultatöverskott, egenfinansieringsgrad av investeringar och långsiktiga självfinansiering av exploateringsverksamheten utgör ett ramverk och utgångspunkt för att styra mot en långsiktigt ekonomiskt hållbar investeringstakt. De olika inriktningarna hänger ihop.

Utrymmet för nya investeringar är beroende av årets resultat för att uppnå en egenfinansieringsgrad som ligger i linje med inriktningen.

För bolagen finns inte motsvarande beslutade fullmäktigeinriktningar som för kommunen avseende egenfinansieringsgrad och resultat. I de beslutade inriktningar för god ekonomisk hushållning finns dock en finansiell inriktning för koncernen kopplat till soliditet. Soliditeten anger hur stor del av de totala tillgångarna som finansieras med eget kapital och skildrar därmed kommunkoncernens långsiktiga finansiella handlingsutrymme. Inriktningen om att soliditeten ska uppgå till minst 15 procent innebär i princip att soliditeten ska bibehållas på befintlig nivå. Avgörande för soliditetens utveckling är i första hand investeringsnivåerna i relation till resultatnivåerna.

Inriktningen avseende soliditeten blir därmed indirekt styrande för hur hög egenfinansieringsgraden behöver vara. Det ska i detta sammanhang framhållas att soliditetsmålet på sikt kan behöva brytas ned och differentieras mellan kommunen och bolagskoncernen och eventuellt vidare differentieras inom bolagskoncernen ner på bolagsnivå. Dels för att koppla ihop bolagens långsiktiga betalningsförmåga med frågan kring långsiktiga avkastningskrav och dels för att kunna fördela åtagandet inom koncernen med sikte på att kunna uppnå det kommungemensamma soliditetskravet.

I stadens budget för 2020 framgår också att bolagen behöver ta ett större ansvar för god ekonomisk hushållning. Göteborgs Stadshus AB får bland annat i uppdrag och har kravet på sig att ansvara för att utdelning 2020 sker genom positiva resultat och förbättrat kassaflöde inom bolagskoncernen, och inte via lån. Vidare framgår av budget 2020 att samtliga ägardirektiv ska ha tydligt fastställda avkastningskrav på minst samma nivå som genomsnittlig branschnorm. Dessa uppdrag medför ett tydligare ramverk för styrelsernas finansiella förutsättning och stadsledningskontoret bedömer därför i nuläget inte att dessa krav behöver stadfästas inom ramen för en finansieringsstrategi, som främst syftar till att stärka investeringsstyrningen.

Finansieringsstrategi för olika investeringstyper

I kommunstyrelsens beslut 2019-09-11 § 665 gavs stadsledningskontoret i uppdrag att återkomma med en tydlig indelning mellan reinvestering och nyinvestering. Med reinvesteringar avses investeringar som syftar till att bibehålla den befintliga kapaciteten, till exempel upprustning av skolor och badhus men principiellt även rivning av en gammal skola och återuppbyggnad av en ny skola med lika många elevplatser. Med nyinvesteringar avses investeringar som utökar den kommunala kapaciteten på grund av exempelvis ökande befolkning eller tillkommande krav och behov.

Stadsledningskontoret konstaterar att indelningen mellan reinvestering och nyinvestering är viktig av flera anledningar. Bland annat bedömer stadsledningskontoret att olika principer för finansiering tillämpas för de olika investeringstyperna. Reinvesteringar som görs för att bibehålla befintlig kapacitet bör finansieras genom positiva kassaflöden från verksamheten (avskrivningar + resultat exklusive reavinster). Om investeringar för att bibehålla kapaciteten finansieras via ökad upplåning eller via försäljning av tillgångar kommer stadens ekonomi långsiktigt urholkas. När det gäller nyinvesteringarna som gör det möjligt att möta en växande befolkning genom till exempel nya verksamhetslokaler inom välfärdsområdet så är det rimligt att dessa, till del, kan finansieras via ökad upplåning. Den ökande befolkningen genererar också ökade skatteintäkter som kan bidra till att täcka de ökade kostnaderna i form av avskrivningar, ränta, drift och underhåll som en ökad tillgångsmassa genererar.

För att stärka reinvesteringsinvesteringens volymerna som grunden i stadens investeringsplanering anser stadsledningskontoret att en finansieringsstrategi därför bör konkretisera självfinansieringsgraden för reinvesteringarna.

För att följa en sådan styrning i budget och planeringshänseende krävs även att den ekonomiska redovisningen utvecklas som stödjer och förenklar en uppföljning av investeringstyperna.

Utökad styrning av koncernens upplåning

En ökande låneskuld innebär en successivt ökad finansiell risk för kommunen genom främst ränterisk och finansieringsrisk. Med ränterisk avses risken för att en snabb förändring av marknadsräntorna påverkar kommunkoncernens finansnetto negativt. Med finansieringsrisk avses risken att vid någon tidpunkt inte ha tillgång till, eller endast mot en ökad kostnad ha tillgång till medel för betalningar. För att hantera den finansiella risken behöver en bedömning göras om ett skuldtak. Detta görs enligt nuvarande rutiner genom att kommunfullmäktige beslutar om ett totalt årligt lånetak för kommunkoncernen i enlighet med stadens finanspolicy. Stadsledningskontoret menar att kommunfullmäktige bör överväga att budgetbeslutet framöver även ska omfatta beslut om ett årligt lånetak för respektive investerande bolag. Skuldutvecklingen är starkt sammankopplad till investeringsutvecklingen och genom att sätta ett ökat fokus på beslut om lånetak tar kommunfullmäktige dels ett grepp om de samlade finansiella riskerna samtidigt som det ligger i linje med kommunfullmäktiges krav på förbättrad ekonomistyrning i investeringsprocessen. Kommunfullmäktige är den enda instansen som har och kan ha ett ansvar och en bild över hela kommunkoncernens låne- och skuldutveckling.

Styrelsernas bedömning av upplåningsbehov omhändertas inom ramen för den årliga investeringsnomineringsprocessen och kan utgöra grund för en sammanställning och analys i *Förutsättningar för Göteborgs Stads budget 2021 – 2023*.

Stadsledningskontorets bedömning är att en styrning av lånetak per investerande bolag kan stärka signalen om att ytterligare aktivt jobba med sin självfinansiering och bli allt bättre på att prognostisera sin investeringsverksamhet och sina finansiella flöden. Likt investeringsvolymerna kan det vara svårt att styra investeringsverksamheten i det korta perspektivet då stora volymer redan är fastlåsta genom avtal eller i pågående genomförande. Styr signaler om förändrade lånevolymer bör därför riktas mot efterföljande år för att möjliggöra för verksamheterna att omhänderta styrningen. Genom att redovisa och sammanställa styrelsernas långsiktiga upplåningsbehov ges möjlighet att genom budgetbeslutet ge styr signaler snarare med fokus på de kommande åren och på så sätt behålla ett långsiktigt perspektiv i styrningen.

I alla sammanhang där styrningen omfattar fasta ram- eller takbeslut finns det risk för att verksamheterna pressar upp det prognostiserade behovet för att skapa handlingsutrymme och flexibilitet. Det kan leda till en skev samlad behovsbild eller att eftersträvd styrning inte uppnås. Fasta taknivåer kan också medföra risker i enskilda fall avseende framdriften om frånsteg från taknivåerna kräver utdragna beslutprocesser för att revidera tidigare fattade beslut. Några specifika rutiner eller regler för en sådan hantering bedöms inte behövas utan kan rymmas inom ramen för styrelsens ansvar i enlighet med "Göteborgs Stads regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning". Frånsteg från kommunfullmäktiges ekonomiska målsättningar ska beslutas av kommunfullmäktige och bör därför beredas i enskilda ärende utifrån gängse ärendehantering.

Stadsledningskontoret anser i dagsläget inte att stadens finansfunktion, som utgör stadens samlade internbank, ska kunna neka styrelser upplåning utifrån beslutade lånetak, utan att avvikelser från eventuella lånetak får hanteras inom ramen för den ordinarie uppsikten, uppföljningen och genom ordinarie styrning.

Sammanfattning och förslag till hantering

Stadsledningskontoret föreslår att Stadens riktlinjer för god ekonomisk hushållning tillika ska utgöra stadens övergripande finansieringsstrategi och att dessa kompletteras med skrivningar enligt nedan (se även bilaga 3, Reviderade riktlinjer för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv):

- *Kommunens samlade reinvesteringar ska ha en årlig självfinansieringsgrad på 100 procent*
- *Stadshuskoncernens samlade reinvesteringar ska ha en årlig självfinansieringsgrad på 100 procent*

Därutöver föreslås, likt tidigare fört resonemang, att kommunfullmäktige i samband med budgetbeslutet fattar beslut om årliga nettorammar för nämnderna fördelat på ramar för nyinvestering samt reinvestering.

För att ytterligare skapa fokus och ge ett tydligare ramverk för bolagens finansiering av sina investeringar föreslår stadsledningskontoret även att Göteborgs Stads finanspolicy kompletteras med skrivning om att kommunfullmäktige årligen i samband med budgetbeslutet ska fastställa respektive bolags lånetak samt kommunkoncernens totala skuldtak. Förslaget arbetas in i kommande revidering av *Finanspolicy och finansiella riktlinjer för Göteborgs Stad*. I *Förutsättningar för Göteborgs Stads budget* kommer styrelsernas bedömda upplåningsbehov redovisas för att möjliggöra ett omhändertagande av lånetak i den politiska budgetberedningen.

Övriga förändringar av befintliga styrande dokument

Med anledning av förändrad styrning genom budget 2020, utifrån föreslagna principer i detta tjänsteutlåtande och i samband med den årliga översynen av styrande dokument har stadsledningskontoret kunnat konstatera att det finns behov av att revidera gällande styrdokument.

Principer för beredning och uppföljning av investeringar, leasing och tecknande av hyresavtal

I dagsläget finns ett styrande dokument antaget av fullmäktige som rör principer för beredning och uppföljning av investeringar, leasing och tecknande av hyresavtal (H 2011 nr 187, P 2012-01-26 § 13, Dnr 0841/10), se bilaga 4. Innehållet i detta styrande dokument följer inte längre befintliga hanteringsordningar som utvecklats över tid och det bör upphöra att gälla.

Vad avser beredning och uppföljning av investeringar utgår nuvarande principer av vad som följer kommunfullmäktiges budgetbeslut och anvisningar utformas årligen för nomineringsprocessen av investeringsvolymerna från de investerande nämnderna och styrelserna. Anvisningar avseende uppföljningar av investeringar utformas årligen genom de fasta uppföljningsrapporterna. I övrigt regleras nämnder och styrelser ansvar för beredning och uppföljning av investeringar utifrån Göteborgs Stads riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll samt Göteborgs Stads regler för ekonomisk planering budget och uppföljning.

Vad avser leasing styr principerna i beloppsgränser där enskilt leasingavtal gällande ett inköpsvärde överstigande 15 miljoner kronor ska godkännas av Kommunstyrelsen. Stadsledningskontorets bedömning är att det i dagsläget inte finns något behov av att styra leasingfrågan på detta sättet då detta inte har varit aktuellt.

Vad avser rutiner, ansvarsfördelning och mandat avseende förhyrning av lokaler styrs detta genom "Regler för styrning och ledning av Göteborgs Stads lokalförsörjning" (H 2017 nr 39, P 2017-02-23 § 11, Dnr 0949/16), vilket medför att det inte längre finns behov av berörd handling.

Stadsledningskontoret föreslår därmed att "Principer för beredning och uppföljning av investeringar, leasing och tecknande av hyresavtal" (H 2011 nr 187, P 2012-01-26 § 13, Dnr 0841/10) upphör att gälla med omedelbar verkan.

Göteborgs Stads regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning

I samband med aktualiseringsprövning av styrande dokument har stadsledningskontoret identifierat en mindre justering av *Göteborgs Stads regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning* utöver vad som föreslås inom ramen för detta tjänsteutlåtande. Nedan redovisas föreslagen justering och samtliga förslag är inarbetade i förslag till reviderad handling i enlighet med bilaga 2.

	Nuvarande skrivning	Förslag på justering, motivering
Göteborgs Stads regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning	4§ Varje nämnd ska besluta om interna regler och riktlinjer för ekonomisk uppföljning och överföring av eget kapital vid årsskiftet. Dessa regler och riktlinjer ska också ange befogenhetsfördelningen mellan nämnd och dess förvaltning.	4§ Varje nämnd ska besluta om interna regler och riktlinjer för ekonomisk uppföljning och överföring av eget kapital vid årsskiftet. Dessa regler och riktlinjer ska också ange befogenhetsfördelningen mellan nämnd och dess förvaltning.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontorets bedömning framgår av respektive del i ärendet och därmed görs ingen särskild övergripande bedömning av de olika delfrågorna.

Dock ser stadsledningskontoret behov av att kommunstyrelsen eller i förekommande fall kommunfullmäktige i delar förtydligar sina styrsignaler för att kunna omhänderta dessa förväntningar i nomineringsunderlag och förutsättningar för budget samt att på ett tydligare sätt ge nämnder och styrelser förutsättningar att tolka sitt handlingsutrymme och ansvar redan under innevarande år.

Det gäller företrädevis:

- Styrning av budgetår kontra planperiod för att förtydliga nämndernas möjlighet att tolka nuvarande budgetbeslut och som förutsättning för nämndens långsiktiga investeringsplanering.
- Hantering av överföring av outnyttjade investeringsmedel mellan åren för att skapa förutsägbara spelregler för främst nämnderna redan för 2020.

- Beslut om att gå på remiss med principerna för hantering av ägarstyrda projekt och satsningar.

Stadsledningskontorets utgångspunkt är att jobba vidare i enlighet med de förslag och den hantering som har presenterats i ärendet om inga andra beslut fattas. Det rör framför allt det fortsatta arbetet med att leverera *Förutsättningar för Göteborg Stads Budget 2021–2023*. Det hindrar dock inte att kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige beslutar om annan styrning i ett senare skede eller i samband med budgetbeslutet.

Anders Johansson

Eva Hessman

Ekonomidirektör

Stadsdirektör



Redovisning av översyn av stadens investeringsstyrning

§ 665, 0418/19

Beslut

Enligt yrkande från M, S, V, MP, L och C:

1. Redovisningen av översyn av stadens investeringsstyrning återremitteras till stadsledningskontoret med anledning av att kommande års stora investeringsvolym kräver prioriteringar utifrån ett hela stadenperspektiv, oavsett vilken juridisk form verksamheten bedrivs. Därtill behöver beslutsunderlagen till framtida budgetar kompletteras med fler parametrar och en förstärkt ekonomistyrning i investeringsprojekten. Stadsledningskontoret får därför i uppdrag att återkomma med förslag i följande punkter:
 - Ett underlag i form av sammanställd investeringsbudget kopplat till en finansstrategi där en övergripande prioritering av volym och finansieringsform och grad kan ske.
 - Prognos på kommande års beräknade kapitalkostnader per nämnd och bolag samt därtill ökade driftkostnader.
 - Tydlig indelning om investeringen är ny- eller reinvestering.
 - En kommunövergripande modell för att beräkna investeringars klimatpåverkan, samt eventuella fördelningseffekter baserat på kön och socioekonomi.
2. Förslag till stadens investeringsstyrning ska återrapporteras till kommunstyrelsen i god tid före nästa årsbudgetprocess startar. I avvaktan på nytt förslag kvarstår gällande investeringsstyrning och ligger till grund för 2020 års budget.

Tidigare behandling

Bordlagt den 22 maj 2019, § 380, den 12 juni 2019, § 490 och den 28 augusti 2019, § 626.

Handlingar

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 7 maj 2019.

Yrkande från M, S, V, MP, L och C samt särskilt yttrande från KD den 6 september 2019.

Yttrande från D den 11 september 2019.

Yrkanden

Ordföranden Axel Josefson (M) yrkar bifall till yrkande från M, S, V, MP, L och C den 6 september 2019.

Jörgen Fogelklou (SD) och Martin Wannholt (D) yrkar bifall till stadsledningskontorets förslag.



Propositionsordning

Ordföranden ställer propositioner på yrkandena och finner att det egna yrkandet bifallits. Omröstning begärs.

Omröstning

Godkänd voteringsproposition: ”Ja för bifall till Axel Josefsons yrkande och Nej för bifall till Jörgen Fogelklous och Martin Wannholts yrkande.”

Daniel Bernmar (V), Helene Odenjung (L), Karin Pleijel (MP), Hampus Magnusson (M), Grith Fjeldmose (V), Naod Habtemichael (C), Jonas Attenius (S), tjänstgörande ersättarna Viktoria Tryggvadottir Rolka (S) och Jenny Broman (V) samt ordföranden Axel Josefson (M) röstar Ja (10).

Martin Wannholt (D), Jessica Blixt (D) och Jörgen Fogelklou (SD) röstar Nej (3).

Protokollsanteckningar

Elisabet Lann (KD) antecknar följande till protokollet: Om jag hade haft rätt att rösta hade jag röstat Ja.

Elisabet Lann (KD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 6 september 2019.

Representanterna från D antecknar som yttrande en skrivelse från den 11 september 2019.

Protokollsutdrag skickas till

Stadsledningskontoret - Återremiss

Dag för justering

2019-10-03

Vid protokollet

Sekreterare

Mathias Sköld

Ordförande

Axel Josefson

Justerande

Daniel Bernmar

Yrkande

Moderaterna, Socialdemokraterna, Vänsterpartiet,
Miljöpartiet, Liberalerna, Centerpartiet

Särskilt yttrande

Kristdemokraterna

Datum 2019-09-06

Yrkande angående - Redovisning av översyn av stadens investeringsstyrning

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Redovisningen av översyn av stadens investeringsstyrning återremitteras till stadsledningskontoret med anledning av att kommande års stora investeringsvolym kräver prioriteringar utifrån ett hela stadenperspektiv, oavsett vilken juridisk form verksamheten bedrivs. Därtill behöver beslutsunderlagen till framtida budgetar kompletteras med fler parametrar och en förstärkt ekonomistyrning i investeringsprojekten. Stadsledningskontoret får därför i uppdrag att återkomma med förslag i följande punkter:
 - Ett underlag i form av sammanställd investeringsbudget kopplat till en finansstrategi där en övergripande prioritering av volym och finansieringsform och grad kan ske.
 - Prognos på kommande års beräknade kapitalkostnader per nämnd och bolag samt därtill ökade driftkostnader.
 - Tydlig indelning om investeringen är ny- eller reinvestering.
 - En kommunövergripande modell för att beräkna investeringars klimatpåverkan, samt eventuella fördelningseffekter baserat på kön och socioekonomi.

Förslag till stadens investeringsstyrning ska återrapporteras till kommunstyrelsen i god tid före nästa årsbudgetprocess startar. I avvaktan på nytt förslag kvarstår gällande investeringsstyrning och ligger till grund för 2020 års budget.

Yrkandet

Stadsledningskontorets föreslagna förändringar, vilka vi inte tar ställning till i nuläget, är starkt kopplade till budgetprocessen, samt ärenden som "Handlingsplan avseende stärkt styrning av exploateringsekonomin" samt "Principer för hantering av betydande investeringsprojekt". "Uppdaterade riktlinjer för god ekonomisk hushållning och tillämpning av resultatutjämningsreserv" har en bäring på detta ärende.

Stadsledningskontoret redogör även för att det saknas ett ramverk för att bedöma kapaciteten till investeringar baserat på självfinansieringsgrad, kapitalkostnadernas andel

av driftskostnaderna eller långsiktiga resultat- eller soliditetsmål. Det ligger i samtliga partiernas intressen att stärka kontrollen, samt styrningen över investeringsprocessen i enlighet med beslutssatserna i detta yrkande.

En framtida investeringsprocess måste ta hänsyn till stadens samlade investeringsbehov; att den även omfattar bolagskoncernens investeringsbehov. Detta medför att övergripande prioriteringar måste kunna göras av kommunfullmäktige när målkonflikter oundvikligen uppstår mellan nämnderna och bolagens behov.

Finansieringsdelen har en påverkan på kommunens samlade tillgångar, men samtidigt medför denna oundvikligen en påverkan på de långfristiga skulderna. Det är centralt att prioritera bland de investeringar som staden står inför de kommande åren, framför allt då en större andel av nyupplåningen går till att finansiera investeringsbehovet i de kommunala bolagen.

Det krävs ett fastare grepp om stadens investeringsstyrning och kalkylen måste ta hänsyn till både de finansiella beståndsdelarna och till den finansiella helheten. I detta fall till respektive investering i förhållande till stadens gemensamma investeringsbehov. För att nå fram till en hantering i linje med detta kommer en sammanställd budget krävas.

Göteborgs Stad behöver en strategi för hur kommande års investeringsbehov ska finansieras. En ökad tillgångsmassa genererar inget direkt värde till stadens resultatbudget. Den ökar inte heller kassaflödet, samtidigt som en ökning av detta kommer att krävas för den kommande 10-årsperioden.

Det kan även finnas behov att väga in fler perspektiv på en investering, såsom miljö- och klimatperspektivet och vilken effekt investeringen kan medföra ur ett så väl jämlikhets- som jämställdhetsperspektiv.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2019-05-07

Diarienummer 0418/19

Handläggare

Eric Roos

Telefon: 031-3680406

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

Redovisning av översyn av stadens investeringsstyrning

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Underlaget avseende investeringsstyrning antecknas och hanteras i arbetet med framtagande av budget 2020.

Sammanfattning

Ärendet lyfter ett antal utvecklingsbehov och förtydliganden av investeringsstyrningen som stadsledningskontoret bedömer kan stärka förutsättningarna för en mer ändamålsenlig investeringsstyrning.

Utvecklingsbehoven avser dels en tydligare koppling till Göteborgs Stads inriktning för god ekonomisk hushållning som ramverk för en långsiktigt ekonomiskt hållbar investeringstakt och dels behovet av en förtydligad styrning i förhållande till de investerande nämnderna inom ramen för den årliga budgetprocess. Behovet av ett förtydligande avser framför allt vilken styρνivå och detaljnivå budgetbeslutet ska omfatta, vilket i sin tur har bäring på nämndernas egna styrningsansvar och behov av stärkta interna styrprocesser.

Stadsledningskontorets bedömningar avser även behovet av en fortsatt utveckling och konkretisering av kommunfullmäktiges styrning av betydande investeringsprojekt för att skapa en tydligare systematik.

Därutöver gör stadsledningskontoret bedömningen att det finns behov av att överväga om det ekonomiska ansvaret för exploateringsverksamheten bör koncentreras ytterligare för att skapa bättre förutsättningar för en aktiv investeringsstyrning både på nämndnivå och på kommunfullmäktigenivå.

Stadsledningskontorets utgångspunkt är att de överväganden och behov av ställningstaganden som lyfts i detta ärende hanteras inom ramen för den fortsatta budgetberedningen och kan beslutas i samband med budgetbeslutet.

Ekonomiska konsekvenser

Ärendet i sig medför inga direkta ekonomiska konsekvenser utan avser att lyfta områden och alternativ till att skapa förutsättningar för en tydligare ekonomisk styrning av Göteborgs Stads investeringsverksamhet, framför allt vad det avser förutsättningar för den politiska styrningen både på nämndnivå och på kommuncentral nivå.

Barn-, mångfalds-, jämställdhets- och miljöperspektivet

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån dessa perspektiv.

Omvärldsperspektivet

Stadsledningskontoret har i detta skede framför allt tagit del av strukturer och processer och jämfört investeringsstyrningen med företrädevis Stockholm och Malmö och till del även med Oslo och Västra Götalandsregionen.

Ärendet

Kommunstyrelsen fick i uppdrag genom kommunfullmäktiges beslut om budget 2019 (2018-11-22, §11) att göra en översyn av stadens investeringsstyrning.

Stadsledningskontoret redovisar här bedömningar och möjliga åtgärder och överväganden för att tydliggöra och skapa ytterligare förutsättningar för en aktiv styrning av investeringsverksamheten.

Beskrivning av ärendet

Kommunstyrelsen fick i uppdrag genom kommunfullmäktiges beslut om budget 2019 (2018-11-22, §11) att göra en översyn av stadens investeringsstyrning utifrån nedan redovisade utdrag ur budgethandlingen.

”Inför kommande planperiod behövs en utvecklad investeringsstyrning. Det är viktigt att investerande nämnder och bolag analyserar och redovisar eventuella förskjutningar i projekt för att hitta en mer realistisk nivå för stadens investeringsvolym under de kommande åren. I de underlag som finns för kommande planperiod väntas omfattande investeringar, vilket kommer att kräva tydliga prioriteringar. I den kommande planperioden ska en tydlig prioritering mot förskola, skola, omsorg, kollektivtrafik och infrastruktur göras. Även annan kommunal service som kulturlokaler, idrottsanläggningar med mera finns med i investeringsplanen.

Inför nästa investeringsperiod skapas, utöver den befintliga investeringsramen, utrymme för att bland annat bygga nya förskolor, skolor samt förbättra vägnätets beläggningsunderhåll. Satsningarna förutsätter försäljning av fast egendom, huvudsakligen i form av jordbruksmark, tomträtter för såväl kommersiella fastigheter som för en- och flerbostadshus, samt kommersiella fastigheter. Försäljning av tomträtter under planperioden kommer att påverka intäkterna från tomträtsavgälder.”

- *Kommunstyrelsen ges i uppdrag att genomföra en översyn av stadens investeringsstyrning.*

Stadsledningskontorets bedömning är att uppdraget ligger i linje med pågående utvecklingsarbete för att förtydliga budgetprocessen och för det arbete som pågår avseende den inriktning och det arbete som pågår som er följd av kommunstyrelsens beslut 2017-04-19 §301 och §302 avseende ”Handlingsplan avseende stärkt styrning av exploateringsekonomin” samt ”Principer för hantering av betydande investeringsprojekt”.

Pågående utredningsuppdrag som har bäring på investeringsstyrningen i Göteborgs Stad är bland annat uppdraget avseende ”Uppdaterade riktlinjer för god ekonomisk hushållning och tillämpning av resultatutjämningsreserv”, dnr 0638/19. Därutöver behandlas förutsättningar för investeringsstyrningen till del inom stadsledningskontorets uppdrag att utreda en strategisk planeringsfunktion inom stadsutvecklingsområdet, KS 2018-06-20 §618.

Därutöver finns en rad olika planerings- och beslutsprocesser på nämndnivå eller för specifika åtgärder som exempelvis den gemensamma detaljplaneprocessen, gemensam byggprocess, lokalförsörjningsprocessen eller beslutade projektstyrningsmodeller. Dessa enskilda processer har inte varit föremål för denna översyn utan fokus ligger på den överställda budgetprocessen och kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges styrning av större enskilda satsningar och projekt.

Översynen avser en beskrivning av hur investeringsstyrningen har sett ut de senaste åren, med fokus på kommunstyrelsens styrning, samt en bedömning av utvecklingsbehov framöver. Översynen delas företrädesvis in i tre delar;

- Budgetprocess och övergripande styrning av investeringsvolym
- Hantering av betydande projekt
- Exploateringsinvesteringar

Övergripande investeringsstyrning i Göteborgs Stad

Budgetprocess och övergripande styrning av investeringsvolym

Hitintills har budgetprocessen startat med att berörda nämnder nominerar behov av investeringsramar inför nästkommande planperiod. Planperioden har avsett en fast fyraårsperiod med ett års förskjutning i förhållande till valår. Nomineringarna har baserats på stadengemensamma mål, övergripande strategier, riktade uppdrag, befolkningsförändring och verksamhetens reinvesteringsbehov. Denna nominering har skett genom särskilt beslutsärende i nämnden senast i december. Nomineringen har utgått från de investeringsområden som gäller för den specifika nämnden samt i förekommande fall enskilda namngivna projekt. Även under löpande planperiod har nämnden senast i december beslutat om nämndens investeringsnomineringar. Under löpande planperiod har nomineringarna innehållit nämndens förslag till förändringar av planperiodens investeringsramar till följd av förseningar, tidigareläggningar, tillkommande behov eller dylikt. Nomineringen har dels spegla den specifika nämndens behov, men även byggt på en bedömning av vad som är genomförbart. Nomineringen har redovisats i löpande priser.

Stadsledningskontoret har sammanställt inlämnat material för övergripande analyser på ekonomiska aspekter avseende volymutveckling, trender, och upplåningsbehov. Stadsledningskontoret har överlämnat de sammanställda nomineringarna som underlag för det fortsatta politiska budgetarbetet och har inte gjort någon överprövning av nämndernas bedömningar och framställningar.

När kommunfullmäktige har fattat beslut om investeringsramar för planperioden har det varit nämndens ansvar att besluta om detaljbudget inför det kommande verksamhetsåret och för kvarvarande år i planperioden. Nämndens nomineringsunderlag kompletterat med eventuella förändringar eller vägledande medskick i fullmäktiges budgetbeslut har varit grunden för detaljbudgeten. Nämnden har ansvarat för att fördela fullmäktiges ramar på respektive år inom ramperioden samt fördela investeringsmedel inom respektive investeringsområde.

Exploateringsinvesteringar har hanterats på motsvarande sätt som övriga investeringar. Fastighetsnämnden ansvarar för samordning av ekonomiska underlag och nominerar nämndernas samlade exploateringsplanering till den centrala budgetberedningen.

Uppföljningen av beslutad investeringsbudget sker löpande inom ramen för ordinarie uppföljningsprocess. Uppföljning till kommunstyrelse och kommunfullmäktige har skett löpande utifrån kontorens rapportering till sina nämnder på helhetsnivå för respektive nämnd. I samband med årsrapport och årsredovisning har det från och med 2018 även skett en uppföljning på investeringsområdesnivå, motsvarande den styrenivå och indelning som beslutats i samband med budgetbeslutet.

Vid delårsrapportering och helårsuppföljning har även större namngivna projekt följts upp. Detta gäller företrädevis projekt där investeringsbeslut har fattats på kommunfullmäktigenivå eller projekt där nämnden har ansett att det finns behov av en återrapportering till kommunfullmäktigenivå.

Den löpande ordinarie rapporteringen har framför allt fokuserat på att lyfta avvikelser eller viktiga händelser inom ramen för investerings- och exploateringsverksamheten i förhållande till kommunfullmäktiges beslut för planperioden.

Därutöver har nämnderna krav på sig att vid behov löpande lyfta avvikelser eller händelser av sådan karaktär som följer av gällande ”Regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning” och som kan vara av betydelse för den kommunövergripande uppföljningen och styrningen.

Mandat- och ansvarsfördelning mellan de beslutande politiska nivåerna beskrivs nedan så som det kommit till uttryck i kommunfullmäktiges budget 2019 och de senaste åren.

Kommunfullmäktige – beslutar i dagsläget om investeringsramar fördelat på investeringsområden per nämnd för den fyraåriga planperioden. Kommunfullmäktige beslutar dock inte om investeringsramar för det enskilda budgetåret.

Kommunfullmäktiges budgetbeslut innebär förutom en total investeringsram per nämnd för planperioden även ramar för större investeringsområden och större enskilda investeringsprojekt. Kommunfullmäktiges investeringsramar avser investeringsutgifternas bruttovolymer, men i de fall investeringarna finansieras via externa medel förutsätts att dessa realiserar. Eventuella avvikelser avseende investeringsinkomsterna ska därför redovisas i uppföljningen på samma sätt som för utgifterna. Omfattas ett projekt av ett enskilt investeringsbeslut i kommunfullmäktige, ska väsentliga avvikelser och eventuella förändringar av projektbudgeten hanteras på kommunfullmäktigenivå som enskilda ärenden.

Kommunstyrelsen – har givits mandat att fördela det kommuncentrala investeringsutrymmet. Kommunstyrelsen har därutöver givits mandat att omfördela budgetutrymme mellan investeringsområden inom nämnder efter hemställan från nämnd, så länge det totala budgetutrymmet för planperioden inte överskrids. Kommunstyrelsen har även mandat att omfördela medel mellan nyinvesteringar och reinvesteringar vad gäller ny, till och ombyggnad inom lokalförsörjningen.

Nämnd – beslutar om fördelning och omfördelning av planperiodens budgetutrymme mellan åren för enskilda projekt och investeringsområden. Detta beslut har i första hand skett i samband med nämndens budgetbeslut i oktober, men nämnden kan vid behov revidera sitt budgetbeslut. Beslut om årlig budget på investeringsområdesnivå och för enskilda namngivna projekt kan endast beslutas av nämnd och kan inte delegeras till förvaltningen.

Därutöver ska nämnden besluta om styrprinciper för den interna besluts-, uppföljnings- och avvikelshanteringen kopplat till nämndens investeringsverksamhet.

Hantering av betydande projekt

Baserat på kommunstyrelsens beslut 2017-04-19 § 301, dnr 1050/14 har organisationen successivt börjat hantera betydande investeringsprojekt på ett mer enhetligt sätt. Projekt av betydande/principiell karaktär ska beslutas av kommunfullmäktige, företräddesvis genom enskilda ärenden, men kan även hanteras inom ramen för ordinarie årliga budgetprocessen.

Betydande investeringsprojekt kan exempelvis avse investeringar som kräver ett mer omfattande beslutsunderlag för att belysa stadenövergripande konsekvenser, medför omfattande ekonomiska konsekvenser, omfattar flera planperioder, påverkar flera förvaltningar och bolag eller som är betydande av andra strategiska eller principiella skäl.

I grunden är det nämndens ansvar att bedöma om projektet är av betydande karaktär och samverkan ska ske med stadsledningskontoret i god tid inför att ett beslutsärende ska behandlas av nämnden. Betydande projekt ska omfattas dels av **inriktningsbeslut** i ett tidigt skede inför den fortsatta planeringen samt **genomförandebeslut** inför att påbörja ett eventuellt genomförande. Syftet är att i ett tidigt skede skapa tydliga ramar och målbilder för fortsatt planering och genomförande och skapa tydliga förutsättningar för politiska avvägningar och prioriteringar. För projekt med ett fördelat ekonomiskt budgetansvar mellan flera nämnder ska företräddesvis ett samordningsansvar/uppföljningsansvar utpekats till en nämnd.

Inriktnings- och genomförandebeslut ska arbetas in i nämndernas nomineringsunderlag, som behandlas i det årliga budgetarbetet, och utgångspunkten är att genomförandebeslut ska ha föregåtts av att det ekonomiska utrymmet för projektet beslutats i tidigare årliga budgetprocesser.

För investeringsprojekt som inte ska beslutas i särskild ordning i kommunfullmäktige ska nämnden hantera sin projektstyrning utifrån nämndens framtagna och beslutade riktlinjer och rutiner.

Beslutsprocessen omfattar så väl exploateringsinvesteringar som ordinarie investeringsprojekt.

Uppföljning av projekt av betydande karaktär som har beslutats på kommunfullmäktigenivå ska följas upp på kommunfullmäktigenivå inom ramen för den ordinarie uppföljningsprocessen. Därutöver har nämnderna alltid ett ansvar att på eget initiativ informera kommunstyrelsen/kommunfullmäktige om förändrade förutsättningar eller händelser som kan vara av betydelse för den kommunövergripande uppföljningen och styrningen av verksamheten. Sådana förändrade förutsättningar eller prognostiserade väsentliga avvikelser i förhållande till tidigare fattade beslut kan medföra behov av **reviderade** inriktnings- eller genomförandebeslut.

Exploateringsinvesteringar

Med exploateringsverksamhet avses åtgärder för att anskaffa, bearbeta och iordningställa kvartersmark för att bygga bostäder, handel, kontor, industrier eller offentlig service. I markexploateringsverksamheten ingår också att anlägga kompletterande gemensamma anordningar (allmän plats) som gator, grönområden med mera som följer av beslutade detaljplaner.

Iordningställande av kvartersmark finansieras fullt ut av exploateringen; det vill säga direkt av exploatören eller via kommunens egen markförsäljning och markupplåtelse. Utbyggnaden av allmän plats finansieras helt eller delvis av exploateringsinkomster (exploateringsersättning eller markförsäljning) och ibland till del av skattemedel. Exploateringen ska finansiera den del av allmän plats, parker, torg och gator som krävs för detaljplanens genomförande och som är till nytta för den tillkommande bebyggelsen. Det som ger nytta för ett större område eller utgör extra kvaliteter som staden önskar, finansieras av skattemedel. Vilken andel som exploateringen ska stå för utgår från Plan- och bygglagens bestämmelser, där det framgår att åtgärderna ska vara nödvändiga för detaljplanens genomförande och ska stå i rimligt förhållande till nyttan. Exploateringen får exempelvis inte finansiera utbyggnad av lokaler för kommunal verksamhet eller finansiera framtida drift- och underhållskostnader för kommunala anläggningar. Dessa principer gäller både i de fall där marken ägs av extern aktör eller om kommunen genom fastighetsnämnden är markutvecklare.

I dagsläget omfattas även den sammanhållna exploateringsverksamhet utbyggnad av allmänna vatten- och avloppsanläggningar som krävs för det detaljplanelagda områdets försörjning. Dock hanteras eller redovisas inte de anslutningsavgifter som följer av utbyggnaden inom exploateringsverksamheten.

Sådan basinfrastruktur som det offentliga helt ska finansiera, exempelvis lokaler för kommunal service, kultur och fritidsanläggningar eller övergripande trafik- och kollektivtrafikanläggningar, ingår inte som en del av exploateringsinvesteringarna. Dessa hanteras inom ramen för nämndernas ordinarie investeringsramar.

Fastighetsnämnden har genom sitt reglemente ansvar för kommunens mark- och exploateringsverksamhet och ansvarar för samordningen av planering och genomförande av exploateringsprojekt, samt den ekonomiska samordningen och uppföljningen mellan inblandade nämnder. Det ekonomiska ansvaret är dock fördelat mellan fastighetsnämnden och övriga nämnder som ansvarar för allmän plats och va-utbyggnad.

Fastighetsnämndens ekonomiska ansvar avser de investeringsvolymerna (kvartersmarksåtgärder samt del av allmän platsutbyggnaden) som fullt ut ska finansieras av exploateringen, medan trafiknämnden, park- och naturnämnden samt kretslopp- och vattennämnden har de ekonomiska ansvaret för de delar av allmän plats som ska finansieras av skattemedel eller taxor likt övriga ordinarie investeringar.

Inom ramen för investeringsplaneringsprocessen (se ovan) är det fastighetsnämndens ansvar att nominera in behovet och prioriteringen av kommunens samlade exploateringsverksamhet. Fastighetsnämnden svarar även för den sammanställda uppföljningen av exploateringsverksamheten och i förekommande fall uppföljningen av enskilda betydande exploateringsprojekt på kommunfullmäktigenivå.

Bedömning av utvecklingsbehov inom Göteborgs Stads investeringsstyrning

Inriktning för Göteborgs Stads investeringsplanering

Stadsledningskontoret kan konstatera att nuvarande investeringsstyrning inte omfattar någon form av övergripande inriktning avseende Göteborgs Stads långsiktiga investeringsåtagande. I ett flertal större kommuner definieras vilken årlig belastning som kommunen "klarar av" att investera för utifrån exempelvis självfinansieringsgrad,

kapitalkostnadernas andel av driftskostnader eller utifrån långsiktiga resultat- eller soliditetsmål.

Avsaknaden av ett sådant ramverk innebär att Göteborgs Stads investeringsnomineringsprocess har haft en stark prägel av nämndernas höga ambitioner och bedömda behov utifrån tolkning av uppdrag, övergripande mål och strategier. Dock har bedömning av genomförandekapaciteten börjat ge avtryck även i nomineringsunderlagen under de senaste åren.

Stadsledningskontoret kan också konstatera, inom ramen för olika utredningsuppdrag, att det finns en efterfrågan på en tydligare samlad riktning och prioritering främst vad det gäller stadsutvecklingsarbetet på en överställd nivå. Ett behov av en gemensam beslutad prioritering och fokus som förvaltningar och bolag kan förhålla den egna prioriteringen och resursplaneringen till och för att stärka förutsättningarna för en samverkan mellan interna parter för att gå i takt besluts- och resursmässigt.

Förslag till principförändringar för att stärka investeringsstyrningen

Stadsledningskontoret har arbetat fram ett förslag till uppdatering av ”Riktlinjer för god ekonomisk hushållning”, där föreslagna vägval skulle kunna ligga till grund för de långsiktiga investeringsåtagandena (se uppdrag avseende ”Uppdaterade riktlinjer för god ekonomisk hushållning och tillämpning av resultatutjämningsreserv”, dnr 0638/19). Detta ärende redovisas på kommunstyrelsen 2019-05-22.

Föreslagna finansiella inriktningar för god ekonomisk hushållning avseende resultatöverskott, egenfinansieringsgrad av investeringar och långsiktiga självfinansiering av exploateringsverksamheten skulle kunna utgöra ramverk och utgångspunkt för att styra mot en långsiktigt ekonomiskt hållbar investeringstakt.

Baserat på nuvarande struktur för investeringsplaneringsprocessen är det stadsledningskontorets bedömning att det fortsatt finns behov av en nomineringsprocess på nämndnivå. Dock finns ett behov av att underlagen på ett tydligare sätt behöver analyseras på en mer övergripande nämndnivå med ett ökat fokus på vad som kan levereras och för att till del beskriva nämndernas långsiktiga behovsbild.

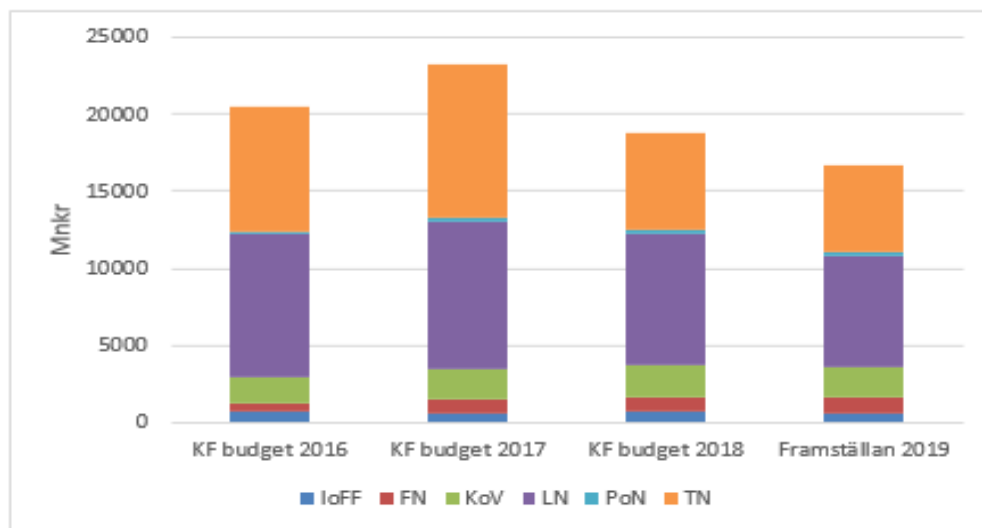
Utifrån en sammanställning från nämndernas behovs och kapacitetsplanering föreslås stadsledningskontoret göra en analys av resursbehoven utifrån det ramverk som riktlinjerna för god ekonomisk hushållning sätter. Detta utgör sedan grunden för de förutsättningar avseende Göteborgs Stads investeringsverksamhet som överlämnas till den politiska budgetberedningen. Vad avser behovet av en tydligare samlad prioritering och fokus för stadsutvecklingen är detta en del av uppdraget att utreda en strategisk planeringsfunktion (”Strategisk planeringsfunktion – fortsatt utredning av facknämndernas organisation”, dnr 06914/19). Detta ärende redovisas på kommunstyrelsen 2019-05-22.

Möjliga förändringar:

- Riktlinjer för god ekonomisk hushållning utgör ramverk för det långsiktiga investeringsåtagande som nämndernas samlade investeringsnomineringar ska analyseras mot och utgöra underlag för stadsledningskontorets överlämnade förutsättningar till den politiska budgetberedningen.

Investeringsprocess och mandatfördelning

Stadsledningskontoret ser behov av att se över *hanteringen av planperioder* för investeringsramarna. Utgångspunkten och syftet med en fyraårig planperiod har varit att minska effekterna av årsskiftesproblematiken samt att i större utsträckning låsa ekonomiska mål (ramar) för en längre period. Efter två planperiodsomgångar kan stadsledningskontoret konstatera att nämnderna i praktiken har nominerat in relativt omfattande revideringar av investeringsbehovet för planperioden under planperiodens gång, vilket har inneburit att syftet med lite mer långsiktiga och låsta ekonomiska ramar har uteblivit.



Förändringar av planperiodens investeringsbudget 2016-2019

Därutöver uppstår en rad otydligheter kring nämndernas långsiktiga handlingsutrymme i samband med främst det fjärde och sista året i planperioden, då det i praktiken saknas en ekonomisk inriktning för kommande år att förhålla sig till. Även kommunallagen föreskriver att budgeten ska omfatta en plan för ekonomin för en period om tre år där budgetåret ska vara det första året i perioden. En fast planperiodsmodell innebär således att en sådan plan för kommande år inte omhändertas, framför allt under de sista åren i planperioden.

Stadsledningskontoret kan konstatera att det finns ett behov av att *förtydliga mandat och ansvarsfördelning* utifrån det årliga budgetbeslutet. Det bedöms finnas en otydlighet i nuvarande beslutsprocess som till del baseras på osäkerhet i styrning mellan det formella budgetbeslutet från kommunfullmäktige och den informella styrningen utifrån nomineringsunderlagen. Nämnderna har därmed uppfattat kommunfullmäktiges styrning olika.

Under den period bakåt som omfattats av planperioder har det formella budgetbeslutet i kommunfullmäktiges budget bara angetts som en investeringsram per nämnd för planperioden (se utdrag ur budgethandling nedan). I formell mening ger det nämnderna fullt utrymme att planera och fördela hela investeringsutrymmet under planperioden utan hänsyn till tidigare nomineringar.

Investeringsplan 2016-2019

(indexuppräknade belopp till respektive års prisnivå)

	Mnkr
Idrotts- och föreningsnämnden	586
Fastighetsnämnden	1 096
Kretslopp och vattennämnden	1 931
Lokalnämnden	7 131
Park- och naturnämnden	356
Trafiknämnden	5 609
Kommunövergripande investeringsutrymme	350
Varav välfärdsteknik	50
Totalt investeringsutrymme	17 059

Sammanställning av nämndernas investeringsramar i budgetdokument 2019

I de budgetförutsättningar som presenterats och överlämnats till politiken som underlag (nämndernas nomineringsunderlag) för den politisk beredningen inför kommunfullmäktiges budgetbeslut har nomineringsunderlagen dock varit betydligt mer detaljerade. Detaljeringsgraden har varierat mellan de olika nämnderna och även inom nämnderna från grova ”pottor” på investeringsområdesnivå till rena enskilda objekt. Även objektsnivån har varit varierad från lokalnämndens och idrott- och föreningsnämndens ”mindre” objekt till trafikkontorets betydligt ”större” och mer omfattande namngivna projekt.

Därmed har det funnits en otydlighet i vad kommunfullmäktiges budgetbeslut avser, vilket har skapat olika tolkningar mellan nämnder och en osäkerhet kring nämndens kontra kommunstyrelsen och kommunfullmäktiges mandat. Medan vissa nämnder har uppfattat att de kan omfördela resurser inom totalramen både mellan år, investeringsområden och objekt har andra nämnder uppfattat att det finns en styrning på objektsnivå utifrån nomineringsunderlagen som inneburit att de har behövt revidera investeringsplanen årligen eller genom enskilda ärenden för att flytta medel mellan projekt eller investeringsområden.

I budgetbeslut för 2018 och 2019 har investeringsbeslutet i budgethandlingen kompletterats med en sammanställning av nämndernas investeringsbudgetar på investeringsområdesnivå (se exempel nedan) för att förtydliga styrningen ytterligare.

Den kompletterade nedbrytningen av investeringsramar innebär att den enskilda nämnden inte har mandat att omfördela medel mellan investeringsområden, utan kräver beslut i kommunstyrelse (så länge den totala ramen för planperioden inte överskrids).

Trafiknämnden	5 609
Fotgängerstaden	100
Cykeltrafikstaden	401
Kollektivtrafikstaden	196
Biltrafikstaden	161
Godstransportstaden	7
KomFram Göteborg	76
Summa städerna	941
Spårvägsbanan	580
Konstbyggnader	384
Belysning och energieff.	251
Gator och vägar	284
Summa Reinvestering	1 499
Stora enskilda projekt	4 076
Schablonmässig neddragning	-907

Utdrag ur yrkande (M) (L) (KD) förslag till beslut angående budget 2019

Trots detta har osäkerheten kvarstått vad det gäller ansvarsfördelningen och tolkningen av fullmäktiges styrning i de fall då nomineringsunderlagen har redovisat enskilda objekt inom vissa investeringsområden.

Stadsledningskontoret kan också konstatera att nämndernas nomineringsframställningar i hög grad baseras på en ”underifrånbudgetering” som utgör en summering av en stor mängd enskilda projekt och inte utgår från nämndernas övergripande bedömning av investeringsnivåer inom olika delar av verksamheten utifrån behov och kapacitet. Nuvarande nomineringsunderlag speglar därmed en orealistisk exakthet vad avser belopp och in- och utbetalningsflöden mellan åren istället för en mer strategiskt avvägd volymbedömning.

Denna ”underifrånbudgetering” i kombination med att vissa nämnder uppfattar kommunfullmäktiges styrning som relativt detaljerad, utifrån nomineringsunderlagen, innebär att det lätt blir låsningar i beslutsprocesser och i vidaredelegationen inom nämnderna samtidigt som det blir en otydlighet i nämndernas funktion avseende styrningsansvar och beslutsmandat.

Förslag till principförändringar för att stärka investeringsstyrningen

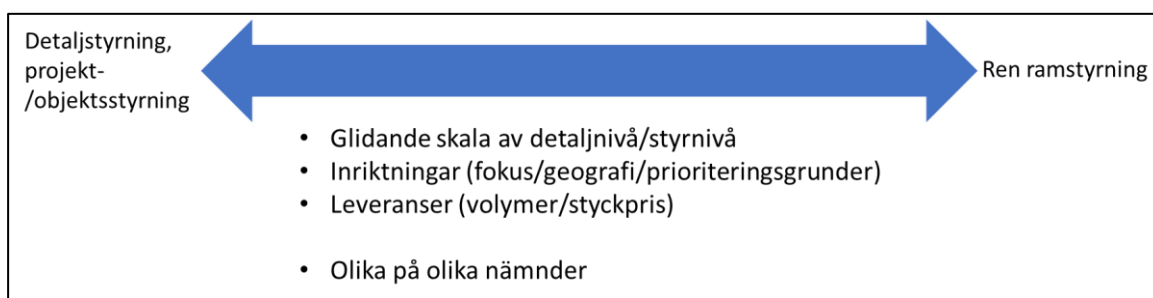
Stadsledningskontoret ser behov av att en fortsatt planperiodsmodellen förtydligas ytterligare för att uppnå avsedda effekter. Ett alternativ kan vara att ersätta planperiodsmodellen med motsvarande modell som för driftsekonomin, med ett ettårigt budgetbeslut med plan för ytterligare två år.

En eventuell övergång till en mer rullande modell behöver fortsatt omhänderta årsskiftesproblematiken (då investeringsekonomin inte är så årsbunden som driftsekonomin), är det stadsledningskontorets bedömning att nämnderna behöver kunna hantera ett större omfördelnings- och revideringsmandat och en inriktning mot en ökad

översiktlig ramstyrning. Detta för att inte skapa onödiga administrativa låsningar i framdriften eller belasta kommunfullmäktige med omfattande beslutsprocesser i samband med mindre avvikelser eller förskjutningar i tidplaner. Det handlar då inte om att besluta om kostnadsökningar vilket är förbehållet kommunfullmäktige i de fall kommunfullmäktige beslutat om utgiftsramar.

En investeringsbudgetprocess kan ha två tydliga syften. Dels syftar processen till att hantera ekonomiskt investeringsutrymme mellan organisatoriska enheter eller mellan olika tematiska investeringsområden för att styra prioritering och fördela ekonomiskt ansvar. Därutöver kan en investeringsprocess även syfta till att vara en del i projektstyrningen och styra enskilda satsningar eller objekt.

Utifrån dessa båda styrperspektiv går det att överväga vilken styrning som ska utövas i förhållande till nämnderna inom ramen för budgetbeslutet.



I en mindre kommun eller organisation finns goda förutsättningar att styra båda delarna inom en och samma process där det är möjligt att skapa en överblick av helhet så väl som för detaljerna. I Göteborg stad pågår i storleksordningen ett par tusen exploaterings- och investeringsprojekt parallellt i väldigt varierande storlek och komplexitet och många projekt har utrednings, planerings och genomförandetider som löper över flera år, vilket medför att förutsättningarna för att detaljstyra kommunens projektportfölj inom ramen för investeringsbudgetprocessen är begränsad.

Utifrån en tydligare ramstyrning går det dock att styra med andra parametrar än resursfördelningen till enskilda projekt och satsningar. En starkare ramstyrning kan kompletteras med tydligare medskick och inriktningar avseende exempelvis prioriteringsgrunder eller särskilda fokus för kommande år, eller tydligare krav på leveranser avseende exempelvis volymer eller standardkostnader. Det kan exempelvis avse målsättning för antal byggda grundskoleplatser, snittpriset för en förskoleavdelning/förskoleplats eller prioritering av en viss fritidsanläggning i ett utpekad geografiskt område. Därutöver skulle budgetbeslutet kunna innehålla specifika uppdrag kopplat mot investeringsplaneringen eller genomförandet.

Stadsledningskontorets bedömning är att en utökad ramstyrning med tydligare styrning på olika typer av leveranser, fokus eller prioriteringar kan ha en större styreffekt än en styrning resurser till enskilda objekt eller investeringsområden.

Stadsledningskontoret ser även behov vid en inriktning mot en tydligare ramstyrning att ramarna blir grövre och betydligt mer avrundade än i dagsläget och att de tydligare jämnas ut över åren för att få en tydligare långsiktig styrning av investeringsnivåer. Fördelning av investeringsmedel kan därmed i större utsträckning efterliknar den logik som finns för resurstilldelningen av driftsramar där nämnderna får ett utökat mandat vad

avser fördelning och löpande revideringar och justeringar av investeringsvolymerna mellan investeringsområden eller mellan olika projekt. Detta mandat utgår då från en årlig eller periodvis totalnivå som kommunfullmäktige angett.

En sådan förändring innebär dock att nämnderna ytterligare behöver förstärka och formalisera den interna budget- och uppföljningsprocessen avseende sin investeringsverksamhet, samt hur den interna delegationsordningen ska hanteras. En förändring innebär att uppföljningen i högre utsträckning behöver fokusera på leveranser istället för avvikelser i enskilda projekt eller på investeringsområdesnivå.

Stadsledningskontorets bedömning är att varken en ren ramstyrning eller en ren detaljstyrning kan fungera fullt ut i Göteborgs styrsystem och att en inriktning mot ökad ramstyrning hade varit mer ändamålsenlig i förhållande till hur styrningen har sett ut. Dock kräver det en tydligare styrning avseende krav på leveranser eller prioriteringar där ett utvecklat ramverk för styrningen av enskilda ägarstyrda projekt och satsningar är ett komplement till budgetprocessen för att stärka projektstyrningen (utökad detaljstyrning).

Möjliga förändringar:

- Planperiodsmodellen överges till förmån för investeringsbudgetbeslut om 1+2 år
- Kommunfullmäktige beslutar utifrån nämndernas nomineringsunderlag om årliga investeringsramar per nämnd, med tydligare styrning av exempelvis prioriteringar och leveranser.
- Nämnd tilldelas ansvar för fördelning av detaljbudgetering av investeringsområden, eventuella potter och på projektnivå inom kommunfullmäktiges beslutade ramar.
- Nämndernas ansvar för att upprätta interna regler och rutiner för investeringsstyrningen förstärks ytterligare

Hantering av betydande projekt

Stadsledningskontoret ser positivt på att det börjar finnas en medvetenhet i nämnderna om behovet av en tydligare ägarstyrning i delar av investeringsstyrningen.

Baserat på det utvecklingsarbete som pågår för att stärka styrningen av betydande projekt och de beslut som har fattats i enlighet med pågående utveckling kan stadsledningskontoret konstatera att det finns behov av en tydligare reglering och formalisering av hanteringen och ett behov av att mer konkret definiera vilka projekt som avses.

Två viktiga faktorer som behöver utvecklas vidare rör vilka krav som ställs på beslutsunderlagen för att säkerställa beredning och samverkan med övriga berörda parter redan på nämndnivå samt att tydligare definiera beslutsprocesserna avseende exploateringsprojekt både inför inriktningsbeslut och genomförandebeslut. Stadsutvecklingen har parallella beslutssår dels avseende myndighetsutövningen inom ramen för byggnadsnämndens ansvarsområde och dels via fastighetsnämndens ansvar för exploateringsprojekten.

En tydligare avvikelshantering och rapportering är en ytterligare fråga som behöver formaliseras utifrån erfarenheten från ett antal genomförda och pågående komplexa projekt.

Förslag till principförändringar för att stärka investeringsstyrningen

Stadsledningskontoret ser behov av att konkretisera de betydande projekt som kräver en tydligare ägarstyrning genom beslut och uppföljning på kommunfullmäktigenivå.

Betydande projekt eller **ägarstyrda projekt** utgår i grunden från kommunallagens krav på att kommunfullmäktige ska besluta i ärenden av principiell beskaffenhet. Därutöver ser stadsledningskontoret behov av att definiera en monetär lägstanivå då projekt ska definieras som ägarstyrda. Stadsledningskontorets förslag är i dagsläget att denna nivå sätts till 250 mnkr för såväl investeringsprojekt som för exploateringsprojekt och att detta gäller så väl för tidiga inriktningsbeslut som för genomförandebeslut. Detta är en nivå som medför att merparten av kommunens totala projektportfölj och styrning sker på nämndnivå avseende även relativt omfattande projekt som ändå i delar kan karaktäriseras av normal/basverksamhet. Nivån innebär även att kommunstyrelse och kommunfullmäktige inte belastas med allt för stora ärendemängder och att det går att vidmakthålla en strategisk nivå i styrningen.

Stadsledningskontoret konstaterar att information och återrapportering från nämnderna kommer i sena skeden avseende förändrade förutsättningar eller väsentligt förändrade antaganden under planering eller genomförande av betydande projekt. Denna typ av återrapportering regleras redan idag inom ramen för Göteborgs Stads ”Regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning” men stadsledningskontorets bedömning är att dessa generella skyldigheter behöver konkretiseras med avseende på uppföljning och avvikelshantering kopplat mot ägarstyrda projekt.

Baserat på de ärenden som har beretts inför beslut i kommunfullmäktige kan stadsledningskontoret konstatera att det finns behov av vägledning kring vilka delar avseende tid, innehåll och ekonomi ett investeringsbeslut bör omfatta. Dels för att skapa en enhetlighet och igenkänning samt för att ärendena ska vara tillräckligt beredda på nämndnivå inför vidare beslutsprocess mot kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

Stadsledningskontoret kan även konstatera att det i samband med att en nämnd utses till samordningsansvarig och uppföljningsansvarig för helheten av ett projekt uppstår viss osäkerhet kring ansvarsfördelning eller mandat om flera nämnder är inblandade och har ett ekonomiskt ansvar inom ramen för projektet. För att stärka förutsättningarna för styrning och uppföljning ytterligare går det att överväga om det ekonomiska ansvaret i möjligaste mån ska fördelas till en huvudansvarig nämnd även om uppgifterna genomförs och ansvaras för inom annan nämnd, eller även om ett slutligt anläggningsägande (driftsansvar) fördelas på fler nämnder. Det kan exempelvis avse markförvärv som krävs inom ramen för ett projekt, men där fastighetsnämnden är den part som förhandlar och genomför förvärvet. Dock ser stadsledningskontoret att ekonomiska åtaganden ekonomiska ansvaret som avser de taxefinansierade verksamheterna ska särskiljas och hanteras inom ramen för taxekollektivets logik.

I dagsläget definieras och beslutas indirekt Göteborgs Stads investeringsåtagande i stadsutvecklingen genom detaljplanprocessen, beslut som företrädesvis sker inom ramen för byggnadsnämndens ansvar och processägande. Inriktningen med att stärka

beslutsprocesserna för enskilda betydande projekt är ett led i en mer aktiv styrning av kommunens åtagande för att kunna genomföra det exploateringsprojekt som syftar till att förverkliga detaljplanen. Dessa parallella beslutsprocesser behöver fortsatt samverkas då ingen part är överordnad den andra och det finns fortsatt ett utvecklingsarbete för att synkronisera beslut i detaljplaneprocessen (GEM) och i exploateringsinvesteringsprocessen (VEX).

Stadsledningskontoret kommer fortsätta utveckla ramverket för hanteringen av enskilda projekt som kräver en tydligare styrning på ägarnivå. Stadsledningskontoret avser därför att arbeta fram anvisningar eller motsvarande styrdokument utifrån ovan förda resonemang.

En utveckling i enlighet med ovan förda resonemang är oberoende av dagens mandatfördelning mellan nämnder och kommunstyrelsen. Inom ramen för pågående utredning kring ”Strategisk planeringsfunktion – fortsatt utredning av facknämndernas organisation”, dnr 06914/19, förs ett resonemang om möjligheterna att stärka kommunstyrelsens mandat ytterligare även inom ramen för hanteringen av utpekade projekt och satsningar. Ställningstaganden utifrån ett sådant förslag kan ha bäring på hur ett ramverk för ägarstyrda projekt kan behöva utformas.

Möjliga förändringar:

- Stadsledningskontoret fortsätter utvecklingen av hanteringen av ägarstyrda projekt genom ett mer konkretiserat ramverk utifrån inriktningarna ovan.
- Det ekonomiska ansvaret som helhet för ett stadenövergripande projekt i möjligaste mån tilldelas den huvudansvariga nämnden för projektet.

Exploateringsinvesteringar

Stadsledningskontorets bedömning är att det med nuvarande *fördelning av det ekonomiska ansvaret* inom exploateringsverksamhet (mellan fastighetsnämnden, trafiknämnden, park- och naturnämnden och kretslopp och vattennämnden) finns en otydlighet i beslutsmandat och ekonomiskt ansvarstagande. Den ekonomiska ansvarsfördelningen försvårar omprioriteringar och aktiva vägval vid avvikelser eller vid förändrade förutsättningar under planering och genomförande, som i sin tur hindrar framdriften. De fördelar som det delade ekonomiska ansvaret innebär med ett brett engagemang bland inblandade parter medför i dagsläget snarare att det aktiva beslutsfattandet hamnar mellan stolarna då ingen nämnd har möjlighet att styra över en helhetsbild. Dock medför det fördelade ekonomiska ansvaret att samtliga parter aktivt måste ha med exploateringen som en del i sin prioritering av resurser och kan inte helt överlåta åt annan nämnd att bära de fulla konsekvenserna av projektstyrningen.

Stadsledningskontoret kan även konstatera att nuvarande *omfattning av exploateringsverksamheten* och de enskilda exploateringsprojekten haltar i sin logik där endast utbyggnad av vatten och avlopp (VA) ingår som en del i redovisningen, men inte de anläggningsavgifter som ska finansiera utbyggnaden. Det innebär att den bild som redovisas av exploateringsinvesteringarna har en inkomstsida som inte synliggörs inom verksamheten och ger därmed en till synes större belastning på kommunen än vad som är det faktiska åtagandet.

Likt andra större kommuner som hanterar anslutningsavgifter helt separat från exploateringsavtal och exploateringsverksamheten har dessa valt att lyfta ut VA-utbyggnaden ur exploateringsverksamheten och hantera denna som vilken annan ledningsutbyggnad som helst, likt exempelvis el eller fjärrvärme.

Till skillnad från utbyggnad av allmän plats i gata och park är dessa anläggningar ekonomiskt ansvarsfördelade mellan fastighetsnämnd och trafiknämnd respektive park och naturnämnd medan utbyggnaden av VA helt budgetmässigt ligger inom ramen för kretslopp och vattennämndens ansvar.

Därutöver kan stadsledningskontoret konstatera att nuvarande beslutsunderlag (tjänsteutlåtanden) för planprogram och detaljplaner som behandlas i byggnadsnämnden inte lyfter fram det samlade ekonomiska åtagandet på ett tydligt sätt i *beskrivningarna av ekonomiska konsekvenser* utan fokuserar framför allt på de ekonomiska driftkonsekvenserna av detaljplanearbetet och byggnadsnämndens resurshantering.

Förslag till principförändringar för att stärka investeringsstyrningen

Baserat på de iakttagelser som stadsledningskontoret har gjort avseende ekonomistyrningen inom exploateringsverksamheten skulle det kunna övervägas att föra över ett utökad ekonomiskt ansvar till fastighetsnämnden och ett beslutsmandat för exploateringsekonomin som helhet. Stadsledningskontorets bedömning är att möjligheterna med en mer samlad styrning av exploateringsprojekten överväger de möjliga negativa konsekvenser som kan uppstå av färre beslutande parter inom exploateringsverksamheten. En förskjutning av ansvaret även för det ekonomiska ansvaret bedöms även underlätta fastighetsnämndens möjligheter att utföra det ansvar för exploateringsverksamheten som man har i enlighet med nämndens reglemente och skapa ett tydligare ansvar ända ner till projektledarnivå.

Ett sammanhållet ansvar för så väl processen från exploateringsplanering till genomförande som för den samlade ekonomiska planeringen ligger i linje med de motiv som låg till grund för det förslag till ett mer koncentrerat exploateringsansvar i facknämndsöversynen (dnr 1454/14).

Ett förtydligt uppdrag att upprätta besluts- och uppföljningsprocesser, i enlighet med ovan förda resonemang avseende betydande projekt, samt för detaljbudgetering och hantering av projektstyrningen skulle på motsvarande sätt underlättas för fastighetsnämnden genom ett tydligare ekonomiskt ansvar för exploateringen som helhet. En förändring i denna riktning skulle förtydliga både mandat och ansvar även för projektansvariga och projektledare i organisationen. I dagsläget finns det svårigheter att styra eller prioritera om mellan olika delar av exploateringsprojekten för att styra mot en budgetföljsamhet eftersom nämnden inte förfogar över de samlade ekonomiska resurserna.

De största farhågorna mot att koncentrera det ekonomiska ansvaret ytterligare till en nämnd ligger i att intresset och engagemanget från berörda nämnder minskar ytterligare avseende exploateringsinvesteringarna eller att det blir ett så tydligt ekonomiskt fokus från fastighetsnämndens sida att mer övergripande nyttor, kvaliteter eller andra samplaneringseffekter underprioriteras eller uteblir. Därmed finns en risk för att det gemensamma ansvarstagandet för stadsutvecklingsprojekten minskar och eventuellt att förtroendet mellan de iblandade parterna minskar med ett förskjutet beslutsmandat. En

ansvarsförskjutning kräver därmed fortsatt en mycket tät samordning och att fastighetsnämnden i enlighet med *"Riktlinjer för styrning uppföljning och kontroll"* aktivt söker samverkan då eventuella beslut påverkar inblandade parter verksamhetsutövning och förutsättningar. Förskjutningen innebär inga egentliga skillnader i nämndernas befintliga åtagande att delta i planering och genomförande av de investeringar som följer av fattade beslut och som redan idag utgår från en form av "beställar-utförarmodell" mellan parterna.

Stadsledningskontoret har inte i detta skede gjort någon bedömning av om och hur exempelvis den administrativa belastningen skulle förändras mellan nämnderna med en sådan ansvarsförskjutning

För att skapa en tydligare om mer tydlig bild av Göteborgs Stads åtagande inom exploateringsverksamheten anser stadsledningskontoret att det går att motivera att exploateringsekonomin inte bör omfatta utbyggnad av VA, utan att denna styrs och hanteras av den logik som följer av ett VA-huvudmannaskap inom kretslopp och vattennämnden. Därmed ingår inte det ekonomiska ansvaret för utbyggnad av VA inom ramen för det ekonomiska ansvar som ovan kan övervägas överföras till fastighetsnämnden. Stadsledningskontorets bedömning är att detta även skulle ställa tydligare krav på kretslopp och vattennämndens ansvar för en mer aktiv styrning av VA-utbyggnaden i exploateringsområden.

Däremot anser stadsledningskontoret att ansvaret för att redovisa det VA-ekonomiska investeringskonsekvenserna samt att säkerställa VA-huvudmannens utbyggnad i samband med exploateringsprojekt bör ligga kvar på fastighetsnämnden. Dels för att säkerställa genomförbarheten av exploateringsprojekten och dels för att fortsatt kunna redovisa en helhetsbild av det ekonomiska åtagandet.

Som ett led i att stärka medvetenheten runt det ekonomiska åtagandet i samband med stadsplaneringen ser stadsledningskontoret behov av att även byggnadsnämndens beslutsunderlag innehåller en tydligare redovisning av de samlade ekonomiska konsekvenserna och avvägningar mot detta. Inte minst gäller det ärenden som planeras att föras vidare till kommunfullmäktige för beslut, men bör även omfatta de ärenden som ska beslutas på nämndnivå. Även om inte byggnadsnämnden har ett ekonomiskt beslutsmandat påverkar deras beslutsfattande starkt andra nämnders planering och investeringsåtagande, vilket medför att medvetenheten behöver stärkas kring dessa effekter på ett tydligare sätt än idag.

Möjliga förändringar:

- Det ekonomiska ansvaret för exploateringsinvesteringarna överförs i sin helhet till fastighetsnämnden.
- Utbyggnad av vatten och avlopp lyfts ur som del av exploateringsekonomin och hanteras tydligare inom ramen för VA-huvudmannens investeringsansvar (i likhet med övriga ledningsägare).
- Ett förtydligt krav på byggnadsnämndens beslutsunderlag för planprogram- och detaljplaneärenden avseende beskrivningar av stadens samlade ekonomiska åtagande.

Hur gör några storstäder och regioner

Stadsledningskontoret kan konstatera att framför allt Malmö stad och Stockholm stad har modeller som liknar de inriktningar som lyftes i detta ärende.

Både Malmö och Stockholm utgår från någon form av investeringsstrategi där de sätter ramarna för de långsiktiga övergripande investeringsvolymerna/investeringstak utifrån ett antal långsiktiga ekonomiska nyckeltal. Strategierna omfattar även till del inriktningen för finansieringen av olika typer av projekt och någon form av grundprioritering mellan reinvesteringsvolym, basinvesteringsvolym kopplat mot den demografiska utvecklingen och eventuella särskilda satsningar.

Båda städernas budgetbeslut styr nämnderna på relativt grova årliga investeringsramar inom vilka nämnderna förväntas prioritera och bedriva stadens investeringsverksamhet utifrån stadens övriga målsättningar och styrning samt nämndernas långsiktiga investeringsplaner.

Som komplement till ramstyrningen inom budgetbeslutet har både Malmö och Stockholm relativt omfattande regelverk avseende hantering av projekt som ska beslutas på kommunstyrelse- och kommunfullmäktigenivå. Malmö har i dagsläget ett fokus på en kompletterande styrning i samband med ett genomförandeskede, men där det pågår ett införande av en tydligare portföljplaneringsprocess på kommuncentral nivå som även omfattar tidigare skeden, framför allt inom ramen för stadsutvecklingsprojekt. Stockholm stad har en beslutsmodell på fullmäktigenivå som omfattar utredningsbeslut i riktigt tidiga skeden för utredningstunga planeringsprocesser samt skedesbeslut både inför den fortsatta detaljerade planeringen och inför genomförande.

Det är i detta sammanhang viktigt att påpeka att både Stockholm stad och Malmö har färre investerande parter inom kommunen och framför allt vad avser ekonomiskt ansvariga nämnder inom stadsutvecklingen.

Även Oslo, som staden har tagit del av, har en kompletterande styrprocess för betydande projekt med beslut i samband med inriktning för den fortsatta planeringen och inför beslut om genomförande (kvalitetssäkring 1 och kvalitetssäkring 2). Det som i någon mån särskiljer Oslo från övriga är att processen innehåller en regelmässig second-opinion av ett antal upphandlade externa parter som dels gör utlåtande på ekonomiska beräkningar och bedömningar samt ett utlåtande avseende om beslutsunderlagen svarar mot stadens uppsatta mål och strategier och i övrigt tillräckligt svarar upp mot de krav som ställts upp för denna typ av beslutsunderlag.

Västra Götalandsregionen har en tvådelad styrning där regionfullmäktige fördelar årliga investeringsramar för verksamhetsstyrda projekt som nämnder och styrelser själva förfogar över samt ramar för ägarstyrda projekt. Ägarstyrda projekt hanteras genom en separat beslutsprocess med en centralt processledd prioriteringsprocess, där det följer beslutsutslut för respektive projekt på fullmäktigenivå.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret har utifrån uppdraget genomfört en översyn av stadens investeringsstyrning, främst avseende kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges styrning, och därmed inte lämnat något samlat förslag till utvecklat regelverk för

budgetprocess, hantering av betydande projekt eller förändrad ekonomisk ansvarsfördelning.

Stadsledningskontoret menar att de behov och möjliga förändringar som redovisas i ärendet överlämnas för värdering och omhändertagande i det fortsatta budgetarbetet.

Utifrån bedömningarna ovan ser dock stadsledningskontoret behov av att några principer som avser investeringsstyrningen kopplat till kommunfullmäktiges budgetbeslut omhändertas inom ramen för den fortsatta politiska budgetberedningen.

Det gäller framför allt:

- Beslut om att fortsätta med nuvarande planperiodsmodell eller övergå till någon annan styrning för period eller enskilda år.
- Beslut om styrnivå i budgetbeslutet. Endast investeringsramar per nämnd eller ytterligare detaljstyrning på investeringsområden likt idag eller i delar på objektsnivå eller annan indelning utifrån nämndernas nomineringsunderlag.
- Nivå på avrundning av nämndernas årliga eller periodiska investeringsramar
- Beslut om VA-utbyggnad som del av exploateringsverksamheten eller inte
- Omfördelning av det ekonomiska ansvaret till fastighetsnämnden för exploateringsinvesteringar som helhet, alternativt ge i uppdrag att utreda frågan vidare.

Anders Johansson
Ekonomidirektör

Eva Hessman
Stadsdirektör



Göteborgs
Stad

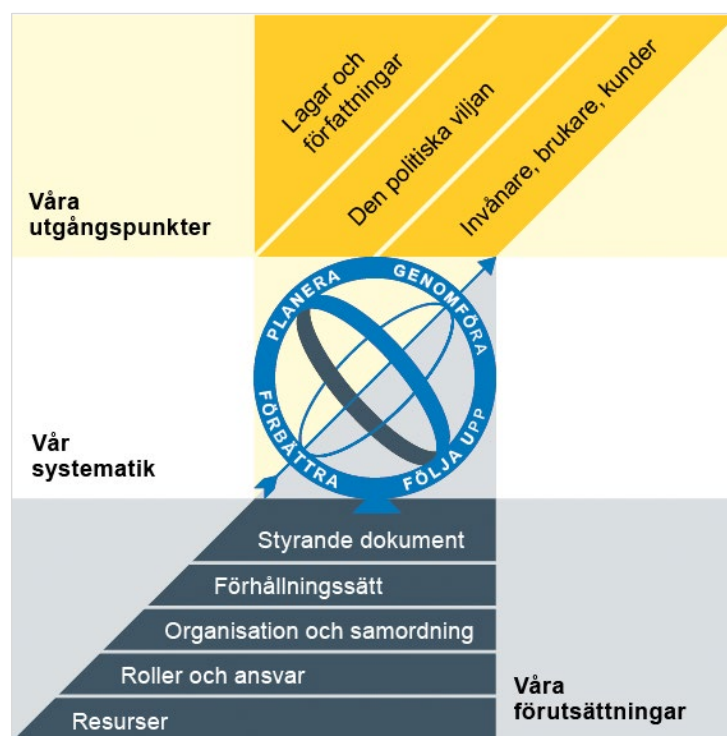
Göteborgs Stads regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning

Reglerande styrande dokument

Policy
Riktlinje
► Regel
Anvisning
Rutin
Instruktion

Göteborgs Stads styrsystem

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

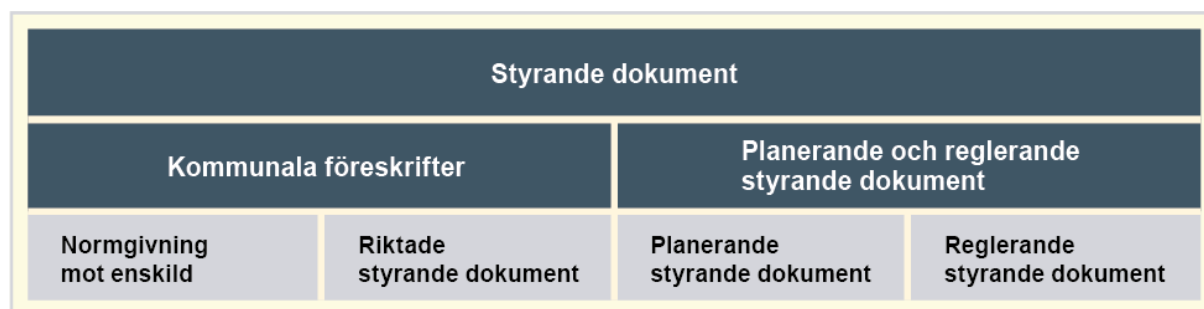


Om Göteborgs Stads styrande dokument

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

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

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



Dokumentnamn: Göteborgs Stads regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning			
Beslutad av: Kommunfullmäktige	Gäller för: Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser	Diarienummer: 0860/16	Datum och paragraf för beslutet: 2016-09-08 §17
Dokumentsort: Regler	Giltighetstid: Tillsvidare	Senast reviderad: KF 2020-	Dokumentansvarig: Ekonomidirektör
Bilagor: [Bilagor]			

Innehåll

Inledning	3
Syftet med dessa regler	3
Vem omfattas av dessa regler	3
Bakgrund	3
Regler för ekonomisk budget och uppföljning i stadens nämnder och bolagsstyrelser.....	4
Övergripande bestämmelser	4
Planering	5
Uppföljning och åtgärder vid uppkomna avvikelser	7
Eget kapital och ansvar för balansposter	8

Inledning

Syftet med dessa regler

Dessa regler anger nämnders och bolagsstyrelserns ansvar i det arbete som ska ske inom ramen för den ekonomiska planerings-, budget- och uppföljningsprocessen. Nämnder och bolagsstyrelser ska tillämpa en jämlikhets- och jämställdhetsintegrerad planerings-, budget- och uppföljningsprocess. Processen inkluderar även bolagens arbete med affärsplaner

Vem omfattas av dessa regler

Reglerna gäller till vidare för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser.

Bakgrund

Kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut är det övergripande styrdokumentet för stadens samtliga nämnder och bolag. Reglerna ska ses som ett komplement till och ett förtydligande av vad som i övrigt är fastställt i andra styrande dokument i Göteborgs Stad. Reglerna ska särskilt läsas och förstås tillsammans med riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll.

Reglerna tillämpas i vissa delar för både nämnder och bolagsstyrelser och i andra delar endast för nämnder. Tillämpningsområdet anges under respektive paragraf med benämningen nämnd/bolagsstyrelse när såväl nämnder som bolagsstyrelser avses och med begreppet nämnd när endast stadens nämnder avses.

När det gäller av staden delägda bolag ska, med beaktande av 10 kapitlet 4 § kommunallagen (2017:725), så långt möjligt stadens inflytande som delägare säkerställas i aktieägaravtal och ägardirektiv. Formerna för hur ägandet ska utövas och hur ägardialogen ska genomföras med de delägda bolagen ska regleras i respektive aktieägaravtal (eller motsvarande) för bolaget.

Regler för ekonomisk budget och uppföljning i stadens nämnder och bolagsstyrelser

Övergripande bestämmelser

1§ Nämnd/bolagsstyrelse ska bedriva en ändamålsenlig och effektiv verksamhet med fokus på kvalitet för den verksamheten riktar sig till. Till detta hör att aktivt följa och agera på förändring och utveckling kopplat till ansvarsområdet, i syfte att förbättra verksamhet och arbetsformer.

Nämnd/bolagsstyrelse ska utifrån reglemente/ägardirektiv följa vad som anges i lag eller annan författning liksom av kommunfullmäktige fastställda ekonomiska ramar, mål och riktlinjer.

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

Generella skyldigheter

2§ För nämnd, som har en eller flera separata och avgränsade tilläggsuppgifter som ansvarsområde (till exempel resursnämndsuppgifter) angivna med ekonomisk ram i kommunfullmäktiges budget, gäller att reglerna tillämpas på varje uppgift separat. För nämnd som helt eller delvis ansvarar för en avgränsad verksamhet som till fullo finansieras av taxe-/avgiftsintäkter ska reglerna tillämpas för varje taxekollektiv separat.

3§ Nämnd/bolagsstyrelse ska se till att den är så informerad att den kan ta sitt ansvar för verksamheten och ska därför månatligen erhålla uppföljningsinformation om den egna verksamheten. Om särskilda skäl finns kan en nämnd/styrelse besluta om att avvika från kravet på månatlig uppföljningsinformation.

4§ Nämnd ska besluta om interna riktlinjer för ekonomisk uppföljning och överföring av eget kapital vid årsskiftet. Dessa riktlinjer ska också ange befogenhetsfördelningen mellan nämnd och dess förvaltning.

5§ Nämnd/bolagsstyrelse har, utöver vad som anges i anvisningar från kommunstyrelsen, alltid ett ansvar att på eget initiativ informera kommunstyrelsen/kommunfullmäktige om förändrade förutsättningar eller händelser som kan vara av betydelse för den kommunövergripande uppföljningen och styrningen av verksamheten.

6§ Nämnd ska i sina protokoll låta förvaltningschefs mening antecknas i frågor av väsentlig ekonomisk betydelse.

I instruktion för förvaltningschef (p 2.1.4) regleras förvaltningschefs rätt/skyldighet att anteckna sin mening i protokollet enligt följande:
”Förvaltningschef är skyldig att i protokollet ge sin mening tillkänna i fråga om förslag som inte är uttryckligen finansierade.”

7§ För att möjliggöra en rättvisande redovisning och analyser mellan budget och faktiskt utfall ska nämnd/bolagsstyrelse tillämpa bruttoredovisning (det vill säga intäkter/inkomster och kostnader/utgifter redovisas var för sig och kvittas inte mot varandra) vid upprättandet av såväl budget som uppföljning av drift- och investeringsverksamheten.

8§ Nämnd/bolagsstyrelse ska periodisera såväl drift- som investeringsbudget över årets samtliga månader så att regelbundna jämförelser och analyser gentemot aktuellt periodiserat utfall är möjliga.

Planering

Ekonomisk budget

9§ Den av kommunfullmäktige fastställda budgeten anger, för nämnder och bolag, kommunfullmäktiges inriktningar och prioriteringar inom givna ekonomiska ramar och gällande lagstiftning. De mål, planer, program och regler som kommunfullmäktige i övrigt antagit är underordnade budgeten och har en stödjande funktion.

För nämnderna gäller att verksamheten därmed ska bedrivas inom befintliga ramar och enligt gällande lagstiftning även om detta medför att de i budgeten angivna målen och inriktningarna inte helt kan uppnås. Nämnd får således inte överskrida sin ekonomiska ram avseende drift och/eller investering.

Göteborgs stads nämnder skall senast under mars månad varje år inleda ett arbete med att upprätta ett underlag till en verksamhetsnominering, med utgångspunkt ifrån innevarande års nämndbudget. Denna verksamhetsnominering skall beslutas av nämnden i april månad. Nomineringen skall överlämnas till det politiska budgetarbetet och skickas in till stadsledningskontoret, vilka skall bifoga verksamhetsnomineringarna till budgetunderlaget som presenteras i maj månad.

Nämnd/bolagsstyrelse ska även årligen upprätta en verksamhets-/affärsplan. Arbetet med att ta fram denna verksamhets-/affärsplan ska inledas snarast efter det att kommunfullmäktige beslutat om budget för nästkommande år och ska därefter fastställas av nämnd/bolagsstyrelse senast i februari månad.

10§ Nämnd/bolagsstyrelse ska i budgetbeslutet ange ekonomiskt mål för budgetåret avseende drift- och investeringsverksamheten. Förändringar av det ekonomiska målet under löpande budgetår kan endast ske på initiativ från nämnden/bolagsstyrelsen och förutsätter ett nämnd/styrelsebeslut.

En nämnds ekonomiska mål för driftverksamheten får inte vara underbalanserat genom ett negativt ekonomiskt mål förutom i de fall då det finns positivt eget kapital att ianspråkta. Ianspråktagande av eget kapital såväl i budgetbeslut som under löpande budgetår kan endast ske på initiativ från nämnden och förutsätter ett nämndbeslut.

11§ Nämnd/bolagsstyrelse ska senast den 31 december varje år besluta om budget/affärsplan för det kommande året. Under valår ska nämnd/bolagsstyrelse invänta det nyvalda kommunfullmäktiges budgetbeslut innan nämnd/bolagsstyrelse fattar beslut om egen budget/affärsplan. Senaste tidpunkten för nämndens/bolagsstyrelsens beslut om budget/affärsplan vid valår anges i kommunstyrelsens årliga anvisningar.

Skyldighet att lyfta frågor av principiell beskaffenhet

12§ Nämnd/bolagsstyrelse har i vissa fall rätt att besluta om ändrad inriktning eller omfattning av en verksamhet som nämnd/bolagsstyrelse bedömer lämplig eller nödvändig. Ändringar avseende såväl drift- som investeringsverksamhet som innebär antingen en avsevärd förändring av verksamheten eller är av principiell art i förhållande till mål och inriktningar ska alltid lyftas till kommunfullmäktige för ställningstagande. I de fall då detta sker ska konsekvenser, på kort och lång sikt utifrån relevanta perspektiv, tydligt framgå i nämndens/bolagsstyrelsens beslutsunderlag.

Samråd

13§ Nämnd/bolagsstyrelse har ansvar för att samråda med och aktivt söka samverka med andra nämnder/bolagsstyrelser när de egna besluten och det egna agerandet påverkar andra eller när det är nödvändigt för att uppnå helhetssyn i genomförandet av kommunfullmäktiges visioner och mål. Resultatet och konsekvenserna av samråd och samverka med andra nämnder/bolagsstyrelser ska alltid ingå som en del i det aktuella beslutsunderlaget.

Uppföljning och åtgärder vid uppkomna avvikelser

14§ Nämnd/bolagsstyrelse ska kontinuerligt enligt egen fastställd verksamhetsplan/affärsplan, samt arbetsordning, erhålla uppföljning av den egna verksamheten dels utifrån kommunfullmäktiges vision, förhållningssätt, kommunfullmäktiges mål och uppdrag, dels utifrån egna verksamhetsmål, samt tillhörande indikatorer, prioriteringar och förutsättningar i nämnds/bolagsstyrelses budgetbeslut. Förutsättningarna för uppföljningen ur ett kommuncentralt perspektiv anges i kommunstyrelsens årliga anvisningar. Nämnd/bolagsstyrelse anger på eget initiativ hur uppföljningen av förvaltningen/bolaget ska kompletteras och fördjupas så att den även fyller de egna behoven.

Uppföljningen ska under året vara heltäckande och belysa hur verksamheten utvecklas i förhållande till de mål och inriktningar samt uppdrag som fastställts i kommunfullmäktiges budget och i det egna budgetbeslutet.

Uppföljningen ska omfatta såväl drift- som investeringsverksamheten och analyser, slutsatser och kommentarer som förklarar resultatet ska vara av sådan kvalitet att nämnd/bolagsstyrelse kan agera på eventuellt förändrade förutsättningar utan oskäligt dröjsmål.

15§ Innan nämnd/bolagsstyrelse tar ställning till respektive uppföljningsrapport ska samtliga avvikelser, såväl positiva som negativa, i förhållande till budgetens ekonomiska mål (periodiserat och på helårsbasis) analyseras och förklaras skriftligen av förvaltningschef/VD. Regeln tillämpas på såväl drift- som investeringsverksamheten.

16§ Nämnd ansvarar för att hantera samtliga avvikelser avseende drift- och investeringsverksamheten på lämpligt sätt. Förvaltningschefens analyser och förklaringar ska därför vara sådana att nämnden kan ta ställning till huruvida åtgärder ska sättas in, verksamhetens mål ska justeras, det ekonomiska målet ska ändras eller om avvikelsen lämnas utan åtgärd.

För negativa avvikelser, i förhållande till det ekonomiska målet för såväl drift- som investeringsverksamheten, som ska åtgärdas gäller dessutom följande:

- I de fall uppföljningsarbetet visar på ett periodutfall som avviker negativt från det ekonomiska målet för perioden (periodens budgeterade resultat) ska förvaltningschef senast 20 kalenderdagar efter det att avvikelsen konstaterats presentera förslag till åtgärder för nämnden. Åtgärdsförslagen ska vara så utformade att nämnden senast till utgången av innevarande budgetår når en överensstämmelse med det ekonomiska målet. Förvaltningschef får inte som alternativ till åtgärder föreslå en sänkning av det ekonomiska målet genom ianspråktagande av positivt eget kapital då endast nämnder förfogar över ett sådant initiativ (se 17 § nedan).

- Samma hanteringsordning som i föregående stycke gäller om uppföljningsrapporten visar på en prognostiserad negativ avvikelse i förhållande till det ekonomiska målet på helårsbasis.
- Negativa avvikelser, för park- och naturnämnden, trafiknämnden, idrott- och föreningsnämnden samt fastighetsnämnden, som uppstår till följd av högre kapitalkostnader än vad nämnden kompenserats för i kommunfullmäktiges budget undantas från kraven på åtgärder enligt ovan.

17§ Nämnd har, efter det att en uppföljningsrapport med negativa avvikelser framlagts för nämnden, 30 kalenderdagar på sig att fatta nödvändiga beslut om åtgärder enligt föregående paragraf. Besluten ska vara så utformade att nämnden senast till utgången av innevarande budgetår når en överensstämmelse med budget. Nämnden kan efter detta på eget initiativ sänka det ekonomiska målet genom att ianspråkta positivt eget kapital upp till totalt 0,5 procent av nämndens givna ram under aktuellt budgetår utan särskild prövning av kommunstyrelsen. Ett ianspråktagande av positivt eget kapital som överstiger 0,5 procent av nämndens kommunbidrag, eller i de fall detta ej är tillämpligt omsättning, under aktuellt budgetår ska prövas av kommunstyrelsen. Denna prövning ska ske i samband med det kommunstyrelsesammanträde där Stadsledningskontorets uppföljningsrapport för våren hanteras, motsvarande gäller för delårsrapporten. De åtgärder som nämnden fattar beslut om ska följas och rapporteras i den löpande uppföljningen till kommunstyrelsen.

18§ Nämnd ska vid beslut om åtgärder av större vikt som berör andra nämnder/bolagsstyrelser särskilt beakta 13 § om skyldighet att samråda med berörda nämnder/bolagsstyrelser före genomförandet.

19§ Nämnd som vidtar större åtgärder eller förändringar av verksamheten ska återrapportera innehåll och konsekvenser i den löpande uppföljningen till kommunstyrelsen.

Eget kapital och ansvar för balansposter

20§ Det huvudsakliga syftet med nämndernas egna kapital är att möjliggöra ett långsiktigt ekonomiskt tänkande i verksamheten så att hastigt förändrade förutsättningar kan överbryggas. Nämnd bör därför sträva efter att ha ett eget kapital på en nivå som kan motiveras utifrån verksamheten och de förutsättningar under vilken nämnden verkar och därmed speglar den enskilda nämndens specifika riskbild, den så kallade ”nämndsrisken”. Kommunen centralt tar ansvar för risker därutöver, det vill säga ”kommunrisker”. Nämnd ska därför årligen aktivt i samband med fastställandet av det ekonomiska utfallet i bokslutet värdera den egna verksamheten utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv och skriftligt motivera en rimlig nivå på det egna kapitalet. Nämnd ska i detta sammanhang även beakta de rekommenderade riktnivåer med intervall för nämndernas egna kapital som är fastlagda. Riktnivåerna gäller samtliga nämnder.

Riktnivåer eget kapital stadsdelsnämnder:

Kommunbidragsintervall, mnkr	Riktnivå "min	Riktnivå "max"
- 1 499	30	50
1 500 – 1 999	40	60
2 000 – 2 499	50	70
2 500 -	60	80

Riktnivåer eget kapital facknämnder samt för stadsdelsnämnders resursnämndsuppdrag:

Omsättningsintervall, mnkr	Riktnivå "min	Riktnivå "max"
-5	0,1	0,3
5-19	0,8	1,2
20-49	1,8	2,2
50-99	3,5	4,5
100-249	9	11
250-499	12,5	17,5
500-749	15	25
750-999	20	30
1 000-1 499	25	35
1 500-1 999	30	50
2 000-2 499	40	60
2 500-	60	80

Fotnot: För stadsdelsnämnderna Angered och Östra Göteborg har fastställts en förhöjd risknivå avseende "max"-beloppet med 20 mnkr och för Västra Hisingen på motsvarande sätt ett förhöjt "max"-belopp med 10 mnkr. Orsaken är att för dessa nämnder utgör försörjningsstödet och andra socioekonomiskt betingade kostnader en relativt stor andel av nämndens totala kostnader.

Nämnd bör ha goda skäl motiverade utifrån sin specifika riskbild för att alltför mycket avvika från de rekommenderade nivåerna. Eget kapital som överstiger den nivå som nämnd motiverar utifrån ovanstående förutsättningar ska återredovisas till kommunstyrelsen. För nämnder med verksamhet som till fullo är taxefinansierad utgör riktnivåerna på samma sätt som för övriga nämnder en viktig utgångspunkt vid motiveringen av en rimlig nivå på det egna kapitalet. Eget kapital som för avskiljbara taxekollektiv överstiger motiverad nivå återredovisas inte till kommunstyrelsen utan utgör istället en viktig förutsättning vid överväganden avseende kommande beslut om taxenivåer.

21§ Nämnds rätt att använda eget kapital utgår från kommunens samlade aktuella ekonomiska förutsättningar och värderas normalt årligen i samband med kommunfullmäktiges budgetbeslut. Nämnd har därmed rätt att använda eget kapital enligt den nivå som årligen fastställs.

Nämnd med avskiljbar verksamhet som till fullo är taxefinansierad har utöver den generella rätten att använda eget kapital som fastställs för samtliga nämnder årligen även rätt att budgetera för användande av eget kapital motsvarande de konsekvenser som kan vara ett resultat av kommunfullmäktiges fastställda taxeutrymme från det aktuella taxekollektivet.

Nämnd som vill använda eget kapital som överstiger den generellt fastställda nivån och den utökade nivån för taxekollektivets verksamheter får endast göra det efter godkännande av kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen godkänner endast sådan framställan efter att ha prövat om det finns synnerliga skäl för den samt om det samlade ekonomiska läget för kommunen som helhet tillåter att ett användande sker utan att riskera god ekonomisk hushållning.

22§ Nämnd ska alltid åtgärda negativt eget kapital. I de fall det uppstår ett negativt eget kapital under löpande budgetår ska situationen hanteras enligt 15 § till 19 §.

I de fall nämnden trots beslut enligt dessa paragrafer uppvisar ett negativt eget kapital i bokslutet ska det hanteras enligt följande:

Förvaltningschefen ska inför nämndens beslut om bokslutet föreslå vilka åtgärder som kan vidtas för att eliminera det negativa egna kapitalet senast till utgången av nästkommande budgetår.

Nämnden ska samtidigt med beslut om bokslut fatta beslut om åtgärder för att eliminera det negativa egna kapitalet senast till utgången av nästkommande budgetår. Samtliga åtgärder ska ha trätt i kraft senast den 1 juli året efter bokslutet.

23§ Nämnd som av mycket särskilda skäl inte kan åtgärda ett negativt eget kapital enligt 22§ utan alltför stora negativa konsekvenser för verksamheten kan ansöka hos kommunstyrelsen om dispens från gällande regelverk. Denna möjlighet ska användas med stor restriktivitet.

Under förutsättning att nämnden genom en konsekvensbeskrivning och motivering kan visa på att alla andra möjligheter har prövats kan kommunstyrelsen undantagsvis bevilja en förlängd återställandetid under förutsättning att god ekonomisk hushållning för kommunen som helhet inte äventyras.

24§ Nämnd är att betrakta som resultatenheter och ansvarar för att i redovisningen på ett korrekt sätt ta upp samtliga intäkter och kostnader och därmed upprätta en fullständig resultaträkning. Investerande nämnder ansvarar också för att upprätta en fullständig investeringsredovisning. Nämnd med fullständig finansiering från taxekollektiven är dock att betrakta som resultat- och balansenheter och ska därmed upprätta fullständig resultat- och balansräkning. Samtliga nämnder ansvarar för sitt egna kapital i enlighet med regler som anges i § 20 – 23

Överföring av investeringsmedel mellan budgetår

25§ Nämnd har möjlighet att föra över outnyttjade investeringsmedel motsvarande maximalt 10 procent av nämndens beslutade nettobudget. Nämnden ska besluta om överföring av medel senast i december månad och medlen ska avse hantering av förskjutningar av väsentliga poster i enskilda projekt som är under genomförandefas.

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



Göteborgs
Stad

Bilaga 3.

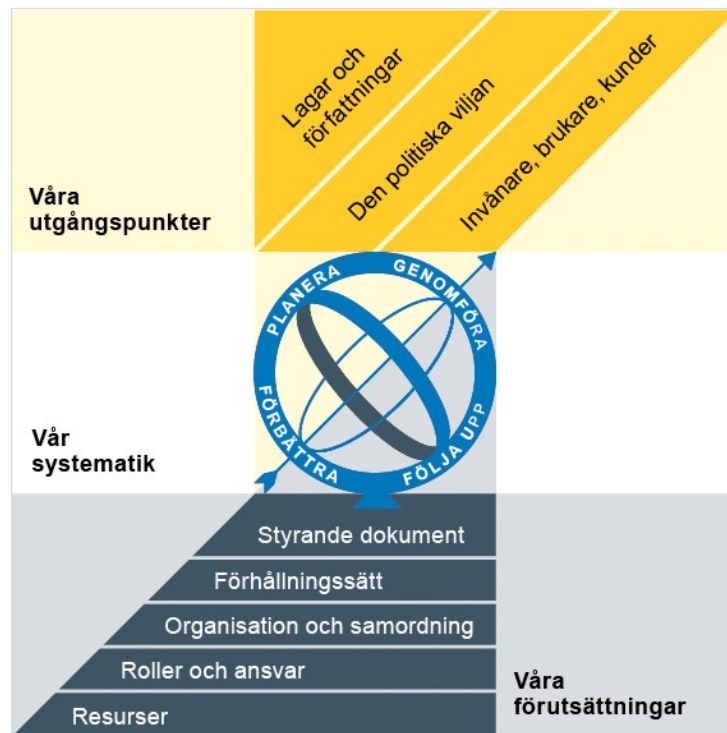
Göteborgs Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv

Reglerande styrande dokument

Policy
► Riktlinje
Regel
Anvisning
Rutin
Instruktion

Göteborgs Stads styrsystem

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

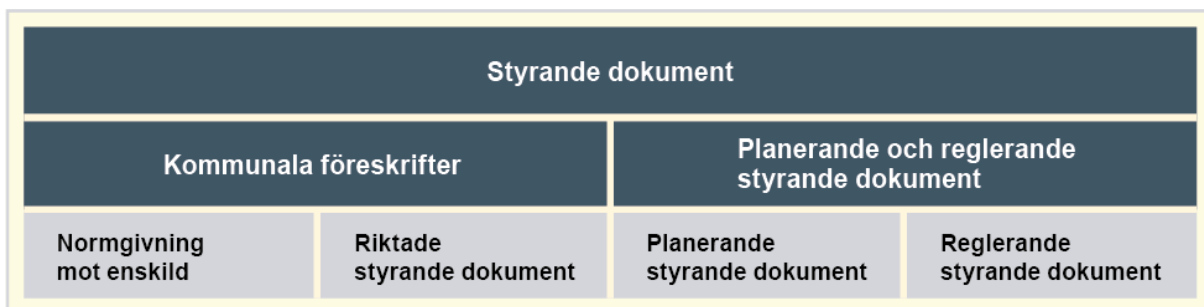


Om Göteborgs Stads styrande dokument

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

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

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



Dokumentnamn: Bilaga 3. Göteborgs Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv			
Beslutad av: Kommunfullmäktige	Gäller för: Kommunfullmäktige	Diarienummer: 0625/19	Datum och paragraf för beslutet: KF 2013-11-07 §21 Dnr 0984/13
Dokumentsort: Riktlinje	Giltighetstid: Fr o m 2020 och tills vidare	Senast reviderad: KF 2020-	Dokumentansvarig: Ekonomidirektören
Bilagor: Nej			

Innehåll

1. Inledning	3
1.1 Syftet med denna riktlinje	3
1.2 Vem omfattas av riktlinjen	3
1.3 Giltighetstid	3
1.4 Bakgrund	3
1.5 Lagbestämmelser	4
1.6 Koppling till andra styrande dokument	4
1.7 Vägledning och avsteg	4
2. Riktlinje för god ekonomisk hushållning	5
2.1 Vägledande principer	5
2.2 Inriktningar för god ekonomisk hushållning	5
Finansiella inriktningar kommunkoncernen	5
Finansiella inriktningar kommunen	5
Inriktning för verksamheten	5
2.3 God ekonomisk hushållning i budgeten	6
2.4 Bedömning och utvärdering	6
3. Riktlinje för resultatutjämningsreserv (RUR)	7
3.1 Vägledande principer	7
3.2 Reservering och avsättning	7
3.3 Storlek	7
3.4 Disponering	7
3.5 Beslut om reservering och disponering	8
3.6 Redovisning	8

1. Inledning

1.1 Syftet med denna riktlinje

Kommunfullmäktige ska enligt kommunallagen besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Riktlinjerna anger ett långsiktigt och strategiskt perspektiv på verksamhet och ekonomi som sträcker sig längre än budgetperspektivet på ett eller tre år.

I kommunallagen framgår också att om en kommun har beslutat sig för att använda resultatutjämningsreserv (RUR) så skall riktlinjerna också omfatta hanteringen av den.

1.2 Vem omfattas av riktlinjen

Denna riktlinje gäller för kommunfullmäktige. Stadens nämnder och styrelser måste förhålla sig till riktlinjerna så att verksamheten över tid bedrivs ändamålsenligt och bidrar till en hållbar utveckling och en god ekonomisk hushållning utifrån ett helhetsperspektiv.

1.3 Giltighetstid

För att fylla sitt syfte som ett användbart redskap och för att skapa riktning och hjälp vid vägval kopplat till långsiktiga ekonomiska åtaganden är det viktigt att riktlinjerna utgör ett levande dokument som upplevs som relevant över tid. Förändringar av riktlinjen skall ske då så krävs, dock minst i samband med varje ny mandatperiod.

1.4 Bakgrund

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

God ekonomisk hushållning kännetecknas enligt lagstiftningen av att en kommun inte bör förbruka sin förmögenhet för att täcka löpande behov. Det kommunala balanskravet innebär att det i grunden ska råda balans mellan utgifter och inkomster.

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

Tidigare riktlinjer beslutades av kommunfullmäktige första gången 2013-11-07 (handling 2013 nummer 166) i anslutning till då genomförd lagstiftningsförändring. I beslutet angavs att ”värdering av eventuella förändringsbehov i de fastställda riktlinjerna för god ekonomisk hushållning och tillämpning av RUR sker i samband med varje ny mandatperiod eller då så krävs till följd av förändrade förutsättningar”.

Dessa nya riktlinjer har uppdaterats utifrån ny mandatperiod och förändrad lagstiftning som innebär ett tydligare krav på att riktlinjer för god ekonomisk hushållning även skall innefatta koncernen. De tidigare riktlinjers ändamålsenlighet har värderats och bidragit till ett antal justeringar.

Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning innehåller även förslag till hanteringsordning för resultatutjämningsreserv. Resultatutjämningsreserven kan användas för att utjämna intäkterna för staden över en konjunkturcykel. I dessa riktlinjer görs förtydligande kring hur stor resultatutjämningsreserven kan vara samt hur mycket som kan tas av reserven när förutsättningarna för det finns.

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

1.5 Lagbestämmelser

Kommunallagen (2017:725) 11 kap. och Lag om kommunal redovisning och bokföring (2018:597) 11 kap.

1.6 Koppling till andra styrande dokument

Riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll.

Regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning.

Göteborgs Stads Budget.

1.7 Vägledning och avsteg

Dessa riktlinjer pekar ut riktningen och är vägledande när målen för god ekonomisk hushållning måttsätts i Göteborgs Stads Budget.

2. Riktlinje för god ekonomisk hushållning

2.1 Vägledande principer

Riktlinjerna anger ett långsiktigt och strategiskt perspektiv på verksamhet och ekonomi som sträcker sig längre än budgetperspektivet på ett eller tre år.

God ekonomisk hushållning har både ett finansiellt perspektiv och ett verksamhetsperspektiv.

Principen för det finansiella perspektivet är att varje generation själv ska bära kostnaderna för den service som den konsumerar. Detta innebär att ingen generation ska behöva betala för det som en tidigare generation har förbrukat.

Principen för verksamhetsperspektivet innebär att kommunen ska bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt.

2.2 Inriktningar för god ekonomisk hushållning

Uttolkning av god ekonomisk hushållning sker utifrån ett antal inriktningar med långsiktiga målvärden:

Finansiella inriktningar kommunkoncernen

- Soliditeten för kommunkoncernen bör uppgå till 15 procent (inkluderat ansvarsförbindelsen för pensionsåtagande för pensioner intjänade före 1998).

Finansiella inriktningar kommunen

- Staden bör över en rullande tioårsperiod uppnå ett resultatöverskott, inkluderat utdelning från de kommunala bolagen, motsvarande minst två procent av kommunens skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.
- Egenfinansieringsgraden av investeringar, inklusive utdelning från de kommunala bolagen, bör under en rullande 10-årsperiod uppgå till minst 50 procent men eftersträvas överstiga 60 procent.
- Kommunens samlade reinvesteringar ska ha en årlig självfinansieringsgrad på 100 procent
- Exploateringsverksamheten skall bedrivas så att inkomster och utgifter över en rullande 10-årsperiod är i balans.

Finansiella inriktningar stadshuskoncernen

- Stadshuskoncernens samlade reinvesteringar ska ha en årlig självfinansieringsgrad på 100 procent

Inriktning för verksamheten

- De mål som fullmäktige formulerar i sitt årliga budgetbeslut utgör också verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning. I årsredovisningen görs en samlad analys av dessa utifrån de målvärden som satts.

2.3 God ekonomisk hushållning i budgeten

De långsiktiga värdena i riktlinjen ger vägledning för de målvärden som sätts i budgeten. Det innebär att dessa inriktningar skall omsättas till målvärden i stadens budget.

Om indikatorerna mätts med lägre ambition än det som framgår av riktlinjen måste detta särskilt motiveras i budgeten.

För koncernen anges soliditetsmålet på samma sätt som i inriktningen, det vill säga ”Soliditet skall uppgå till minst 15 procent”.

2.4 Bedömning och utvärdering

I årsredovisningen och delårsbokslut utvärderas om kommunens och kommunkoncernens utveckling ligger i linje med god ekonomisk hushållning utifrån riktlinjen.

Utvärdering ska också ske på de målvärden som satts i budgeten för de inriktningar som anges i denna riktlinje.

Den samlade bedömningen om god ekonomisk hushållning grundas i utvärderingen. Bedömningen ska också innehålla om det finns behov av justering av målvärden i kommande budgetar för att de långsiktiga målen i riktlinjen kan upprätthållas.

3. Riktlinje för resultatutjämningsreserv (RUR)

3.1 Vägledande principer

Syftet är att skapa möjligheter att utjämna intäkterna över en snabb och kraftigt negativ konjunktursvängning och skapa större stabilitet för verksamheterna.

3.2 Reservering och avsättning

Reservering till en resultatutjämningsreserv får antingen göras på årets resultat efter resultaträkning eller årets resultat efter balanskravsjusteringar. Reserveringen ska baseras på det resultat som är lägst mellan de båda resultaten.

Den maximala årliga reserveringen begränsas av:

Om kommunen har ett positivt eget kapital får den del som överstiger en procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning avsättas.

Om kommunen har ett negativt eget kapital får den del som överstiger två procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning avsättas.

Varken avsättning till eller disposition av resultatutjämningsreserv påverkar kommunens resultat utan sker som en särskild specifikation av kommunens egna kapital i balansräkningen.

3.3 Storlek

Det sammanlagda beloppet för hur stor RUR får uppgå till är 15 procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning (för 2018 motsvarade det 4 694 mnkr).

3.4 Disponering

RUR kan endast disponeras om utvecklingen av årets skatteunderlag i riket ska understiga den genomsnittliga utvecklingen de senaste 10 åren (enligt SKL:s beräkningar) samt om balanskravsresultatet är negativt.

Storleken på disponeringen får maximalt uppgå till motsvarande dubbla värdet som skatteunderlagsutvecklingen understiger det tioåriga genomsnittet. Det vill säga om skatteunderlagets utveckling understiger det tioåriga genomsnittet med 0,1 procent får ett belopp motsvarande 0,2 procent av stadens skatteintäkter inklusive generella statsbidrag och utjämning disponeras.

Medel från RUR får i ovan angivna situationer användas för att nå ett nollresultat.

3.5 Beslut om reservering och disponering

Beslut om planerad användning av medel från RUR fattas i samband med beslut om budget och plan. I samband med årsredovisningen fastställs en eventuell användning av medel från RUR, oavsett om RUR-användningen budgeterats eller ej.

3.6 Redovisning

Redovisning av RUR sker i årsredovisningen kopplat till balanskravsutredningen. Varken avsättning till eller disposition av resultatutjämningsreserv påverkar kommunens resultat utan sker som en särskild specifikation av kommunens egna kapital i balansräkningen.

PRINCIPER

1 Investeringar

En investering är anskaffning av anläggningstillgång som är avsedd för stadigvarande bruk eller innehas i verksamheten och har ett varaktigt värde över 3 år. Investeringen blir en anläggningstillgång i stadens redovisning.

Kommunstyrelsens investeringsberedning sker inom den ordinarie budgetberedningen.

Med stadens investeringar avses alla investeringar såväl nämndernas investeringar i vilka de exploateringsrelaterade investeringarna ingår som exploateringsinvesteringar och bolagen investeringar.

1.1 Nämndernas investeringar

Budgetberedning

Investeringar i facknämnder berör följande nämnder; idrotts- och föreningsnämnden, park- och naturnämnden, fastighetsnämnden, lokalnämnden, trafiknämnden och nämnden för Göteborg Vatten. Kommunens lokalsekretariat har ett särskilt ansvar gällande planering och nominering av stadens lokalinvesteringar.

Nämnd beslutar, inom ramen för dess investeringar, om enskilda investeringar och igångsättning av dessa.

Nämnden ska årligen upprätta investeringsplaner som redovisas per projekt. Investeringsplanen ingår i underlaget till kommunfullmäktiges budget. Underlaget som ligger till grund för budgeten ska vara beskrivet både för det kortsiktiga och för det långsiktiga perspektivet. Investeringsplanen omvärderas varje år så den är aktuell för flerårsperioden.

Korrigeringar i budgeten lämnas för nytt politiskt ställningstagande om det behövs.

Exploateringsrelaterade investeringarnas beredning sker på samma sätt som för nämndernas investeringar med tillägg för nedanstående.

Exploateringsrelaterade investeringar avser investeringar i övergripande anläggningar utanför detaljplanens geografiska område som är en följd av att detaljplanen genomförs och berör följande nämnder; fastighetsnämnden, trafiknämnden, park- och naturnämnden samt nämnden för Göteborg Vatten.

Kommunfullmäktige beslutar om exploateringsrelaterade investeringar för en flerårsperiod.

Uppföljning

Uppföljning av investeringsplanen ska ske inom ramen för den ordinarie uppföljningsprocessen.

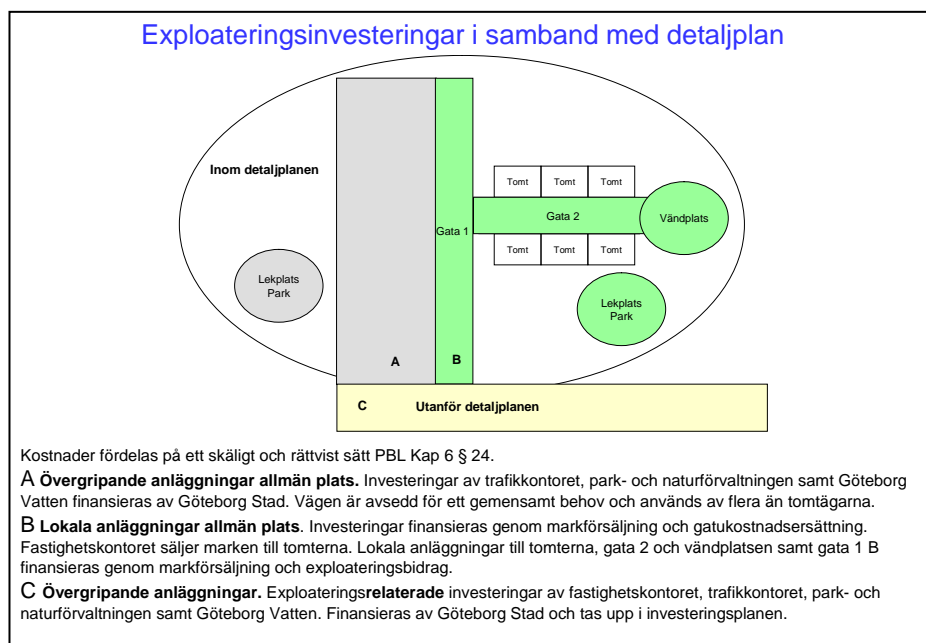
Investeringsplanen ska kontinuerligt följas upp och vid behov revideras för att säkerställa dess aktualitet.

Om investeringsbehoven antingen är större eller mindre än planperiodens angivna utrymme ska detta noga konsekvensbeskrivas. Dessa konsekvensbeskrivningar utgör underlag för den politiska budgetprocessen.

Stora avvikelser ska beslutas av kommunfullmäktige. Nämnden har möjlighet att ta upp nya projekt och prioriteringar genom att göra en framställan om avvikelser från kommunfullmäktiges beslutade budget.

Mindre avvikelser och förändringar i investeringen följs upp genom avvikelser i uppföljningsprocessen

1.2 Exploateringsinvesteringar



Figur 1 Schematisk bild över exploateringsinvesteringar samt exploateringsrelaterade investeringar

Budgetberedning

Exploateringsinvesteringarnas beredning sker på samma sätt som för nämndernas investeringar med tillägg för nedanstående.

Exploateringsinvesteringar är en följd av beslutade detaljplaner och planens genomförande och berör följande nämnder; fastighetsnämnden, trafiknämnden, park- och naturnämnden samt nämnden för Göteborg Vatten.

Kommunfullmäktige beslutar om exploateringsinvesteringar för en flerårsperiod.

Underlaget som ligger till grund för budgeten ska vara beskrivet både för det kortsiktiga och för det långsiktiga perspektivet.

Det behövs en nämnd som har uppdraget att svara för samordning av exploateringsinvesteringarna. Den nämnd som har samordningsansvar framgår av nämndens reglemente.

Samordningsansvaret innebär att samordna och redovisa exploateringsinvesteringarna i belysa driftskonsekvenserna för berörd nämnd.

Uppföljning

Uppföljning av investeringsplanen ska ske inom ramen för den ordinarie uppföljningsprocessen.

Investeringsplanen ska kontinuerligt följas upp och vid behov revideras för att säkerställa dess aktualitet.

Om investeringsbehoven antingen är större eller mindre än planperiodens angivna utrymme ska detta noga konsekvensbeskrivas. Dessa konsekvensbeskrivningar utgör underlag för den politiska budgetprocessen.

Korrigeringar i budgeten lämnas för nytt politiskt ställningstagande om det behövs.

Stora avvikelser ska hanteras av Kommunfullmäktige. Mindre avvikelser och förändringar i investeringen följs upp genom avvikelser i uppföljningsprocessen

1.3 Bolagens investeringar

Budgetberedning

Bolagens investeringar följer bolagens ordinarie rutiner utifrån respektive bolags arbetsordning och de av kommunstyrelsen fastställda anvisningarna.

Bolagsinvesteringar förs till Kommunfullmäktige för ställningstagande enligt kommunallagen 3 kap 17 §. Denna paragraf stadgar att alla frågor av principiellt intresse för kommunen ska föras till Kommunfullmäktige för ställningstagande innan beslut. Denna regel återfinns även i kommunfullmäktiges beslut (GKH 2001:105) gällande styrning och insyn i de kommunala bolagen.

Uppföljning

Sker inom den ordinarie uppföljningsprocessen.

2 Nämndernas leasing och inhyrning

Budgetberedning

Samtliga nämnder ska finansiera investeringar i lös egendom genom leasing. Respektive nämnd beslutar om och tecknar leasingavtal inom ramen för den egna budgeten.

Leasingfinansiering ska ske via Kommunleasing i Göteborg AB. Enskilt leasingavtal gällande ett inköpsvärde överstigande 15 miljoner kronor ska godkännas av Kommunstyrelsen.

Samtliga lokalförhyrningar gällande kommunens nämnder ska samordnas av kommunens lokalsekretariat.

Begäran om förhyrning av lokal ska initieras genom nämndbeslut i den förhyrande nämnden.

Kommunstyrelsen delegerar till chefen för lokalsekretariatet att fatta beslut om inhyrningar.

Delegationsbeslut anmäls till kommunstyrelsen enligt ordinarie rutin.

Uppföljning

Nämndernas leasing följs upp i den ordinarie uppföljningsprocessen.

Nämndernas inhyrning följs upp genom lokalsekretariatets ordinarie uppföljningsprocess.