

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-05-16

Ärendenummer EXF-2025-00495

EXN 2025-06-16

Handläggare

Per Forsström

Telefon: 0722133979

E-post: per.forsstrom@exploatering.goteborg.se

Yttrande till stadsrevisionen över granskning av exploateringsnämnden verksamhetsåret 2024 och åtgärdsplan

Förslag till beslut

I exploateringsnämnden

1. Exploateringsnämnden godkänner åtgärdsplan med anledning av revisionens granskningar av verksamhetsåret 2024.
2. Exploateringsnämnden översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som ett eget yttrande till stadsrevisionen
3. Exploateringsnämnden justerar ärendet omedelbart.

Sammanfattning

Stadsrevisionen har avslutat och avrapporterat sin granskning av exploateringsnämndens verksamhet för 2024. Stadsrevisionens bedömning i revisionsberättelsen är att nämnden har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, att nämndens ekonomiska resultat i allt väsentligt är rättvisande och att nämndens interna kontroll har varit tillräcklig. Rekommendationer lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten och syftar till att utveckla och förbättra verksamheten. Stadsrevisionen har lämnat fem rekommendationer.

Av åtgärdsplanen (Bilaga 1) framgår vilka åtgärder nämnden har gjort, påbörjat eller kommer vidta för att hantera de lämnade rekommendationerna. I åtgärdsplanen ingår även de rekommendationer från revisionens särskilda granskning för högt vatten.

En samlad uppföljning av samtliga rekommendationer kommer att ske i samband med årsrapporteringen för 2025. Ambitionen är att samtliga rekommendationer ska implementeras snarast möjligt.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Exploateringsförvaltningen bedömer att redovisade åtgärder ryms inom befintlig ram.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Samverkan

Förvaltningen har bedömt att facklig samverkan inte är aktuellt i detta ärende.

Bilagor

1. Åtgärdsplan till stadsrevisionens rekommendationer för verksamhetsåret 2024
2. Granskning av exploateringsnämnden - verksamhetsåret 2024
3. Revisionsrapport - Högt vatten- styrning och uppföljning av Göteborgs stads arbete med högvatten

Protokollsutdrag skickas till

Stadsrevisionen

Ärendet

Stadsrevisionen har avslutat och avrapporterat sin granskning av exploateringsnämndens verksamhet för 2024. Exploateringsnämnden har ombetts yttra sig över granskningen senast den 19 juni 2025. Av yttrandet ska framgå vilka åtgärder som nämnden har gjort eller planerar att göra med anledning av stadsrevisionens rekommendationer.

Beskrivning av ärendet

Stadsrevisionens uppdrag är att pröva om nämnden sköter verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande samt om nämndens interna kontroll är tillräcklig. Efter genomförd granskning lämna revisorerna ofta rekommendationer till de granskade nämnderna.

Rekommendationer lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten där revisorerna bedömt att det finns behov av förbättringar.

Utifrån årets granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Nämnden rekommenderas att stärka den interna kontrollen, styrningen och uppföljningen av arrenden och tomträtter.
- Nämnden rekommenderas att konkretisera utbyggnadsplaneringen för högvattenskydd.
- Nämnden rekommenderas att stärka uppföljningen av att högvatten-skyddsarbetet håller den takt som krävs för att nå målet om högvatten-skydd på plats år 2040.

Följande rekommendationer kvarstår sedan tidigare år:

- Nämnden rekommenderas att implementera framtagna rutiner för kalkylering och riskbedömning i tidiga skeden av exploateringsprocessen. (2023)
- Nämnden rekommenderas att stärka styrningen och kontrollen av hanteringen av delegationsbeslut, exempelvis genom rutiner och uppföljning av processen. (2023)

Två av rekommendationerna ingår också i revisionens särskilda granskning för högt vatten.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen har tagit till sig av de rekommendationer som stadsrevisionen lämnat. Nämnden föreslås överlämna åtgärdsplanen (bilaga 1) som svar till stadsrevisionen gällande revisionsberättelse och revisionsredogörelse 2024 för exploateringsnämnden

Kristina Lindfors
Direktör exploateringsförvaltningen

Peter Kim
Avdelningschef utveckling och styrning



Åtgärdsplan till Stadsrevisionens rekommendationer för verksamhetsåret 2024

Verksamhetsåret 2024

2025-05-01

1 Inledning

Av tabellen nedan framgår vilka åtgärder nämnden har gjort, påbörjat eller kommer vidta för att hantera de lämnade rekommendationerna.

Med anledning av rekommendationerna vill stadsrevisionen också ha ett yttrande från nämnden. Av yttrandet ska det framgå vilka åtgärder som nämnden har gjort eller planerar att göra för att hantera de lämnade rekommendationerna. Yttrandet ska skickas till stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se senast **den 19 juni 2025.**

En samlad uppföljning av samtliga rekommendationer kommer även att ske i samband med årsrapporteringen för 2025.

Ambitionen är att samtliga rekommendationer ska implementeras snarast möjligt.

2 Åtgärdsplan

Område	Stadsrevisionens rekommendation	Åtgärder
Arrende & tomträtter	Nämnden rekommenderas att stärka den interna kontrollen, styrningen och uppföljningen av arrenden och tomträtter.	Jordbruksarrenden: Ett arbete är påbörjat med att komplettera med indexuppräknings på de jordbruksarrenden som saknar det idag. Övriga arrenden: Checklista vid upplåtelser av arrende är nu uppdaterad. Arbete påbörjat om att utreda möjligheten att säga upp arrenden i ett tidigare skede vid utebliven betalning. Tomträtter: Vid tidigare omregleringar (för mer än 10 år sedan) förekom det att inga anteckningar varför tomträttsavgäld inte höjdes. Dock fanns det alltid ett skäl till att omreglering inte skedde ifall det var så att markvärdet inte hade ökat sedan senaste omregleringen. Mot bakgrund av stadsrevisionens lämnade rekommendation föreslår förvaltningen ett tillägg till befintlig delegerad beslutanderätt 6.1.2 så att den även täcker hanteringen av tilläggsavtal. I exploateringsnämnden 16:e juni kommer ett ärende behandlas med revidering av delegationsordningen som tydliggör gränserna för tilläggsavtal till befintliga arrendeavtal.
Högvatten	Nämnden rekommenderas att konkretisera utbyggnadsplaneringen för högvattenskydd.	Arbete med revidering och uppdatering av utbyggnadsplanen från 2020 pågår och förväntas vara klart under tredje kvartalet 2025. Därutöver finns också framtaget ett förslag på planeringsbeslut för en första omgång vattenskyddsceller. Beslutet omfattar högvattenskydd för delar av Lindholmen, Gullbergsstrand, Partihallsområdet, Slakthusområdet/Marieholm och Rosenlundskanalen till vattennivå som lägst +2,3 meter (RH 2000). Beslutet omfattar också skyddsportar i Kvillebäcken och Rosenlundskanalen. Planeringsbeslutet är för närvarande bordlagt i stadsbyggnadsnämnden. Skyddsportar i Stora Hamnkanalen har redan sitt planeringsbeslut i samband med planeringsbeslut för Kanalmursprogrammet. Sammantaget anger dessa planeringsbeslut de planeringsmässiga förutsättningarna för största delen av den skattefinansierade utbyggnaden av högvattenskyddet.

	Nämnden rekommenderas att stärka uppföljningen av att högvattenskyddsarbetet håller den takt som krävs för att nå målet om högvattenskydd på plats år 2040.	Planeringsbesluten enligt ovan samt den reviderade utbyggnadsplaneringen kommer att utgöra nya planeringsförutsättningar för högvattenskyddsutbyggnaden. Mot denna planeringsförutsättning kommer arbetet att rapporteras och följas upp inom ordinarie rutiner för förvaltningens rapportering och uppföljning. Därutöver fortsätter styrgruppen (som består av representanter från flera förvaltningar och kommunala bolag) att ansvara för styrning och uppföljning av programmets framdrift.
Kvarstår från tidigare år		
Kalkylering och risk	Nämnden rekommenderas att implementera framtagna rutiner för kalkylering och riskbedömning i tidiga skeden av exploateringsprocessen. (2023)	Ny modell för kalkylering och riskbedömning är framtagen (KORP – Kalkyl Och Risk i Projekt). Ett stort antal piloter är genomförda med modellen med gott resultat. Därmed har exploateringsförvaltningen fattat beslut om implementering av modellen, vilket innebär utbildningsinsatser och tillämpning i större skala.
Delegationsbeslut	Nämnden rekommenderas att stärka styrningen och kontrollen av hanteringen av delegationsbeslut, exempelvis genom rutiner och uppföljning av processen. (2023)	Rutin är framtagen för ansvarsområden och processer för revidering av delegationsordningen som har behandlats av förvaltningsledningen och godkänts av direktör. Denna instruktion visar processer för hur och när revidering av delegationsordningen sker samt förtydligar ansvar utifrån dokument och innehåll utifrån olika verksamhetsområdena i delegationsordningen.

Exploateringsförvaltningen

Telefon: 031-365 00 00 (kontaktcenter)

E-post: exploatering@exploatering.goteborg.se





Granskning av exploateringsnämnden

– verksamhetsåret 2024

2025-04-08



Missiv till exploateringsnämnden

Revisorerna har avslutat granskningen av nämnden avseende verksamhetsår 2024.

Nämnden ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande mål, beslut och riktlinjer samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ansvarar också för att den interna kontrollen är tillräcklig. Revisorernas uppdrag är att pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Granskning som har genomförts i nämnden under året presenteras i denna revisionsredogörelse. Av redogörelsen framgår de sakkunnigas iakttagelser och bedömningar.

Vi, förtroendevalda revisorer, hänvisar till de sakkunnigas redogörelse som grund för vårt uttalande till kommunfullmäktige. Vi ställer oss bakom de sakkunnigas bedömningar och rekommendationer som framgår av denna redogörelse.

Vi bedömer att nämnden i huvudsak har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att nämndens interna kontroll i huvudsak har varit tillräcklig. Samtidigt visar granskningen på brister som behöver åtgärdas.

Vi har noterat att flera ledamöter under året valt att inte delta i nämndens beslut. Kommunallagen ger en ledamot rätten att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut. Att avstå från att delta i beslut fråntar dock inte ledamoten ansvaret för nämndens uppdrag. Det kan därför ifrågasättas om en ledamot som konsekvent avstår från att delta i beslutet lever upp till det ansvar som följer med nämnduppdraget. Utgångspunkten måste vara att utnyttja denna möjlighet mycket sparsamt. Vi vill betona att det från en demokratisk synpunkt är viktigt att ledamöterna deltar i beslutsfattandet. Följande rekommendationer lämnas:

Nämnden rekommenderas att stärka den interna kontrollen, styrningen och uppföljningen av arrenden och tomträtter.

Nämnden rekommenderas att konkretisera utbyggnadsplaneringen för högvattenskydd.

Nämnden rekommenderas att stärka uppföljningen av att högvattenskyddsarbetet håller den takt som krävs för att nå målet om högvattenskydd på plats år 2040.

Nämnden rekommenderas att implementera framtagna rutiner för kalkylering och riskbedömning i tidiga skeden av exploateringsprocessen. (från 2023)

Nämnden rekommenderas att stärka styrningen och kontrollen av hanteringen av delegationsbeslut, exempelvis genom rutiner och uppföljning av processen. (från 2023)

Vi vill betona vikten av att nämnden vidtar lämpliga åtgärder med anledning av de rekommendationer som lämnas i revisionsredogörelsen.

Med anledning av rekommendationerna vill vi också ha ett yttrande från nämnden. Av yttrandet ska det framgå vilka åtgärder som nämnden har gjort eller planerar att göra för att hantera de lämnade rekommendationerna.

Yttrandet ska skickas till stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se senast den 19 juni 2025.

Göteborg den 8 april 2025

För revisorsgruppen,
enligt uppdrag

Jonas Ransgård
ordförande

Torbjörn Rigemar
vice ordförande

Stadsrevisionens uppdrag

Stadsrevisionens uppdrag är att granska kommunens verksamhet. Granskningen sker på uppdrag av kommunfullmäktige som utser förtroendevalda revisorer som ansvarar för granskningen av nämnderna och kommunstyrelsen. Bland de förtroendevalda utser kommunfullmäktige även lekmanrevisorer. Lekmanrevisorerna ansvarar för granskningen av de bolag som kommunen äger.

De förtroendevalda revisorerna anlitar alltid sakkunniga biträden (yrkesrevisorer) som genomför granskningen. I revisionsredogörelserna presenterar yrkesrevisorerna den granskning de har gjort på nämnderna och kommunstyrelsen. Revisionsredogörelserna ligger till grund när de förtroendevalda revisorerna ansvarsprövar nämnderna och lämnar sitt uttalande till kommunfullmäktige.

Viss granskning rapporteras till kommunfullmäktige löpande under året i särskilda revisionsrapporter. Du hittar alla stadsrevisionens redogörelser och rapporter på www.goteborg.se/stadsrevisionen, men du kan också beställa dem från revisionskontoret via stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se.

Diarienummer: SRV-2024-00088

Innehåll

1	Samlad bedömning.....	6
1.1	Rekommendationer	6
2	Grundläggande granskning	8
2.1	Verksamhet.....	8
2.2	Ekonomi	9
2.3	Intern kontroll	9
2.4	Bedömning.....	9
3	Intern kontroll av tomträtter och arrenden.....	9
3.1	Granskningsresultat	10
3.1.1	Kommunens arrenden och tomträtter	10
3.1.2	Utökning av arrenden utan avgiftshöjning	12
3.1.3	Brister i uppföljning och kontroll	13
3.2	Bedömning.....	15
4	Högt vatten – styrning och uppföljning av Göteborgs Stads arbete med högvattenskydd	17
5	Granskning av räkenskaper	19
5.1	Granskningsresultat	19
6	Uppföljning av tidigare granskning.....	20
6.1	Uppföljning av styrning och kontroll av exploateringsekonomin.....	20
6.1.1	Bedömning	21
6.2	Uppföljning av hantering av delegationsbeslut.....	21
6.2.1	Bedömning	21

1 Samlad bedömning

Varje år granskar kommunens revisorer nämndens verksamhet i den omfattning som följer av god revisionssed. Årets granskning består av

- grundläggande granskning
- intern kontroll av arrenden och tomträtter
- styrning och uppföljning av Göteborgs Stads arbete med högvattenskydd
- uppföljning av tidigare lämnade rekommendationer.

Revisionskontoret har faktaavstämt all granskning med förvaltningen.

Den samlade bedömningen, utifrån årets granskning av nämnden, är att verksamheten i huvudsak har bedrivits på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vidare är bedömningen att nämndens interna kontroll i huvudsak varit tillräcklig. Samtidigt finns det brister som behöver åtgärdas.

Genomförd granskning visar att det verksamhetsmässiga och ekonomiska resultatet är förenligt med reglemente, kommunfullmäktiges mål och riktlinjer. Vi har inte noterat några väsentliga avvikelser i den grundläggande granskningen.

Flera delar av nämndens verksamhet har varit föremål för fördjupad granskning under året. Granskningarna visar på brister som behöver åtgärdas. Bland annat behöver den interna kontrollen när det gäller hanteringen av tomträtter och arrenden stärkas. Revisionskontoret bedömer också att styrning och uppföljning behöver systematiseras när det gäller strategier och åtgärder för uppbyggnaden av högvattenskydd.

Granskningen visar att nämnden har genomfört arbete i syfte att omhänderta tidigare lämnade rekommendationer. Bedömningen är att två rekommendationer kvarstår.

1.1 Rekommendationer

Utifrån årets granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Nämnden rekommenderas att stärka den interna kontrollen, styrningen och uppföljningen av arrenden och tomträtter.
- Nämnden rekommenderas att konkretisera utbyggnadsplaneringen för högvattenskydd.
- Nämnden rekommenderas att stärka uppföljningen av att högvattenskyddsarbetet håller den takt som krävs för att nå målet om högvattenskydd på plats år 2040.

Följande rekommendationer kvarstår sedan tidigare år:

- Nämnden rekommenderas att implementera framtagna rutiner för kalkylering och riskbedömning i tidiga skeden av exploateringsprocessen. (2023)
- Nämnden rekommenderas att stärka styrningen och kontrollen av hanteringen av delegationsbeslut, exempelvis genom rutiner och uppföljning av processen. (2023)

2 Grundläggande granskning

Den grundläggande granskningen syftar till att översiktligt bedöma nämndens ledning och styrning samt interna kontroll. Styrningen och kontrollen ska vara tillräcklig för att leva upp till mål, beslut och föreskrifter.

Den grundläggande granskningen består av tre övergripande revisionsfrågor:

- Har nämnden genomfört sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt?
- Har nämnden en ändamålsenlig styrning, uppföljning och rapportering av sin ekonomi?
- Har nämnden sett till att den interna styrningen, uppföljningen och kontrollen är tillräcklig?

Granskningen är avvikelsebaserad och fokuserar i huvudsak på nämndens övergripande systematik, strukturer och arbetssätt.

2.1 Verksamhet

Nämnden ska genomföra sitt grunduppdrag enligt gällande lag och författning, reglementet samt enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat om. Fullmäktige har i budgeten fastställt övergripande mål som gäller för samtliga nämnder och bolag. Flera nämnder och bolag har även tilldelats specifika uppdrag som ska genomföras. Vi har översiktligt granskat nämndens arbete med grunduppdraget samt fullmäktiges mål och uppdrag, bland annat genom att granska nämndens protokoll och beslutsunderlag.

Nämndledamöter har enligt kommunallagen rätt att avstå från att delta i beslut.¹ Vi noterar av nämndens protokoll 2024-12-16 att ledamöterna för D, M, L, C och SD nyttjat denna rätt. Enligt ärenderubriken i protokollet framgår att ärendet rör *budget 2025 inklusive tid- och arbetsplan*. Ärendet innefattar förutom det som rubriken uppger, ytterligare beslutsmeningar. Dels fastställande av samlad riskbild och internkontrollplan, dels begäran om centralt avsatta medel från kommuncentrala poster om 17 miljoner kronor. I särskilda yttranden tydliggör de ledamöter som valt att inte delta i beslutet att det handlar om den första beslutsmeningen, det vill säga budgeten 2025. Detta förtydligande framgår inte av protokollet.²

Granskningen visar att nämnden har planerat och genomfört grunduppdraget i enlighet med reglementet. Vidare visar granskningen att nämnden har arbetat med de mål och uppdrag som fullmäktige har gett nämnden. I delårsrapporter och årsrapporten redogör nämnden för detta arbete.

¹ Kommunallagen 4 kap. 25§ stycke 1.

² Protokoll 2024-12-16 §299.

2.2 Ekonomi

Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs inom de ekonomiska ramar som beslutats av fullmäktige. Nämnden ska också se till att det finns en kontinuerlig ekonomisk uppföljning och rapportering. Vi har översiktligt granskat nämndens styrning av ekonomin samt dess ekonomiska uppföljning och rapportering.

Granskningen visar att nämnden har bedrivit verksamheten inom de ekonomiska ramarna för året. Granskningen visar vidare att nämnden har följt upp sin ekonomi kontinuerligt.

2.3 Intern kontroll

Nämnden ska se till att det finns ett systematiskt arbete med intern styrning och kontroll och riskhantering inom väsentliga områden. Nämnden ska även följa upp och utvärdera detta arbete. Vi har översiktligt granskat nämndens interna styrning, uppföljning och kontroll.

Fullmäktige har beslutat att nämnd/bolagsstyrelse ska fatta beslut om den samlade riskbilden och en intern kontrollplan senast i februari månad. Granskningen visar att det finns en samlad riskbild och en internkontrollplan. Med hänvisning till ovan iakttagelse om budgetbeslutet är nämndens beslutsfattande om detta otydligt.

Granskningen visar riskhantering har skett inom väsentliga områden, att den interna kontrollen följts upp samt att nämndens system för styrning, uppföljning och kontroll har utvärderats.

2.4 Bedömning

Revisionskontorets bedömning utifrån en översiktlig granskning är att nämnden har en tillfredsställande ledning och styrning samt tillräcklig intern kontroll inom de områden som vi granskat.

Vi vill dock påpeka vikten av att det av nämndens protokoll tydligt framgår vilka beslut som nämnden har fattat samt vilka beslut som vilka ledamöter avstått från att delta i.

Bedömningen är att det finns brister i den interna kontrollen inom ramen för fördjupade granskningar (se kapitel 3, 4 och 6).

3 Intern kontroll av tomträtter och arrenden

I egenskap av markägare ansvarar exploateringsnämnden, inom fullmäktiges givna villkor, för att utarrendera, uthyra eller på annat sätt upplåta kommunal mark/byggnad om detta inte ankommer på annan nämnd. Detsamma gäller för

fastighet, fastighetsdel eller byggnad på ofri grund. Nämnden har också rätt att sälja, byta och genom fastighetsreglering avhända eller med tomträtt upplåta fastigheter, bostadsrätter och fast egendom. Inom området har nämnden ett samordnade ansvar bland stadens nämnder i syfte att uppnå en likvärdig hantering.³ I granskningen uppges att det i reglementena finns en gränsdragningsproblematik mellan exploaterings- och stadsmiljönämndens ansvar kopplat till upplåtelse av mark.

Syftet med granskningen har varit att bedöma nämndens interna kontroll i hanteringen av tomträtter och arrenden.

Granskningen har genomförts genom intervjuer med tjänstepersoner vid arrende- och tomträttsenheten och en genomgång av förvaltningens dokumenterade interna rutiner. Vi har också genomfört stickprov av 41 slumpmässigt utvalda fakturor och tillhörande avtal:

- 8 tomträtter
- 9 gårdsarrenden
- 15 sidoarrenden
- 7 lägenhetsarrenden
- 2 anläggningsarrenden.

Resultatet av stickprovsgranskningen har gåtts igenom med en faktureringshandläggare och en arrendehandläggare.

Bedömningen har gjorts mot tillämpliga delar i följande revisionskriterier:

- jordabalken
- reglemente för Göteborgs Stads exploateringsnämnd
- Göteborgs Stads riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll
- Göteborgs Stads regler för styrande dokument.

3.1 Granskningsresultat

Såväl arrenden som tomträtter regleras i jordabalken och i nämndens reglemente. Inledningsvis redogör vi kortfattat för vad de olika upplåtelseerna innebär samt hur det ser ut inom kommunen.

3.1.1 Kommunens arrenden och tomträtter

Göteborgs Stad har cirka 13 000 hektar upplåten mark, vilket bland annat innefattar omkring 3 000 arrenden och drygt 10 000 tomträtter. Intäkterna under 2024 för tomträtterna uppgick till 450 miljoner kronor och för arrendena 280 miljoner.

Arrende är när en markägare ger en fysisk eller juridisk person rätt att använda jordägarens jord eller mark mot en viss avgift. Det finns fyra huvudsakliga typer

³ Reglemente för Göteborgs Stads exploateringsnämnd kap 2 §§ 10, 12, 14.

av arrenden som styr vad marken får användas till och vad som får finnas på marken.

3.1.1.1 Jordbruksarrende

Den första typen, *jordbruksarrende*, är när en jordägare låter någon bruka sin jord mot ersättning och genom avtal reglerar detta. Jorden ska användas enligt de metoder som kännetecknar jordbruket som näring. Dit räknas både åkermark och betesmark. Jordbruksarrendena brukar ofta delas upp i två underkategorier – gårdsarrenden och sidoarrenden. Ett gårdsarrende innefattar bostadshus medan ett sidoarrende kan innefatta andra byggnader men inte bostadshus.⁴ All utarrenderad kommunägd jordbruksmark är fördelad på 240 jordbruksarrenden. Tabellen nedan visar vad den används till.⁵

Verksamhet	Procent
Vall och spannmål	33
Grönsaker, frukt, blommor	15
Hästverksamhet	30
Får, gris, nöt och mjölk	14
Ridskolor	5
Övrigt	3

Tabell 1: Verksamheter som bedrivs i Göteborgs Stads jordbruksarrenden i procent.

Tillsammans utgör ridskolor och hästverksamhet en omfattande del av jordbruksarrendena. När det gäller den här typen av arrende uppges att det finns en otydlighet huruvida byggnaderna (exempelvis stall) ska kategoriseras som ekonomibyggnader för jordbruk eller ej.⁶ När det gäller betesmarken så är det tydligt att det är jordbruksverksamhet. Med hänvisning till denna otydlighet uppger förvaltningen att en avtalsöversyn har påbörjats. Syftet är att göra en uppdelning av mark och byggnader så att byggnaderna omfattas av ett hyresavtal medan marken fortsatt regleras i ett arrendeavtal.

3.1.1.2 Bostadsarrende

Den andra typen, *bostadsarrende*, innebär att arrendatorn bor på platsen och betalar ersättning till jordägaren. Arrendatorn har besittningsskydd och rätt att bygga en bostad eller ha kvar en redan befintlig. Vanligast är ett fritidshus eller en sommarstuga, men även en permanentbostad kan vara ett bostadsarrende. Till skillnad från gårdsarrende får marken inte användas till jordbruk. I regel gäller bostadsarrenden bara för fysiska personer. Upplåts ett liknande arrende till juridiska personer räknas det vanligtvis som ett lägenhetsarrende (se nedan). Nämnden har cirka 2 700 stugor på ofri grund, enskilda och föreningsavtal men främst sommarboenden.

⁴ <https://www.domstol.se/amnen/hyra-bostadsratt-och-arrende/arrende/jordbruksarrende/>

⁵ Exploateringsnämndens handlingar 2024-02-05 § 21

⁶ I plan- och bygglagen saknas definition av ekonomibyggnad med enligt förarbetena är ekonomibyggnader byggnader som är omedelbart avsedda för den aktuella näringen som bedrivs. Plan- och bygglagen ställer dock vissa krav på den typen av byggnad, exempelvis bygg- och rivningslov.

3.1.1.3 Anläggningsarrende

Den tredje typen, *anläggningsarrende*, innebär att arrendatorn har rätt att bygga eller ha kvar byggnader för att bedriva verksamhet på marken. Anläggningsarrenden kan exempelvis vara bensinstationer, fabriker, vindkraftverk eller lagerhus. Nämnden har 424 avtal för anläggningsarrenden.

3.1.1.4 Lägenhetsarrende

Övriga arrenden går under beteckningen *lägenhetsarrenden*. Detta är något motsägelsefullt då det innefattar det mesta förutom lägenheter. Exempel på lägenhetsarrende kan vara en idrottsförenings klubbhus, en kajplats eller en lekplats. Avtalstiderna är korta och arrendena saknar besittningsskydd. Nämnden har 2 516 lägenhetsarrenden.

3.1.1.5 Tomträtter

En tomträtt innebär att ägaren till marken upplåter en fastighet under obestämd tid. Tomträtten är näst intill jämförbar med äganderätt. Tomträttshavaren har rätt att pantsätta tomträtten och kan också överlåta den. Totalt ansvarar nämnden för drygt 10 000 tomträtter:

- 8 700 småhus
- 750 flerbostadshus
- 750 övriga tomträtter exempelvis industrier, sjukhus och parkeringar.

3.1.2 Utökning av arrenden utan avgiftshöjning

Inom arrende- och tomträttsenheten arbetar 18 handläggare. Avtalsregistrering och avgiftsdebitering sker i försystemet Markis. Dagligen skickas betalningsfiler till ekonomisystemet Agresso där fakturor skapas. Två ekonomihandläggare kontrollerar fakturabeloppen mot uppgifter i försystemet. Månatligen får arrende- och tomträttshandläggarna rapporter med betalningsstatistik.

Vid ändringar i avtal med besittningsskydd, exempelvis vid omreglering av avgift, ändring av ändamål eller arrendets storlek ges ekonomihandläggarna ett debiteringsuppdrag. För att reglera detta ska ett tilläggsavtal skrivas, huvudavtalet ändras inte. Förvaltningsdirektören har beslutat om vidaredelegation till chefer och medarbetare inom förvaltningens olika avdelningar.⁷ Av den vidaredelegationsordning som är väsentlig för denna granskning, det vill säga avdelning mark och boende, framgår att bland andra handläggare, trädgårdscoacher och projektledare har rätt att träffa och underteckna hyres- arrende- och andra nyttjanderättsavtal inom en begränsad period och ett begränsat belopp per avtal.⁸ Delegationsordningen nämner inte specifikt vad som gäller vid tilläggsavtal.

Granskningen visar exempel på tilläggsavtal där arrendekartor utökats utan en påföljande höjning av arrendeavgiften. När vi ställt frågor om det har vi i ett fall

⁷ Avdelning mark och boende, projektavdelning norr samt söder, stora projekt samt ekonomi-, HR och avdelningen för utveckling och styrning.

⁸ Exploateringsförvaltningens vidaredelegationsordning för avdelningen mark och boende, beslutad 2024-05-07 och nämnden protokoll 2024-06-17.

fått förklarat att den aktuella utökningen till största delen bestod av impedimentmark, det vill säga mark som är olämplig för skogs- eller jordbruk och därmed saknar ekonomiskt värde för kommunen. I ett annat exempel handlade det om byggnader i dåligt skick, även de utan större ekonomiskt värde för kommunen. I stället för höjd avgift kan arrendatorn i vissa fall tilldelas ett underhållsansvar. Det som nämns i ovan exempel uppges inte vara särskilt vanligt förekommande. Av stickprovsgranskningen framgår också att det finns avtalsändringar där dokumentation saknas. Detta kan enligt förvaltningen bero på att dokumentation föll bort i samband med övergången från manuell inskanning till digital hantering. Ett av stickproven var svårt att sätta sig in i på grund av sin diversifierade karaktär. Det rör sig om ett gårdsarrende som drivs som en fritidslantgård, ekologiskt jordbruk, daglig verksamhet, uthyrning av konferenslokaler och lägerverksamhet. I april 2023 överläts arrendet från socialförvaltningen Nordost till idrott- och föreningsförvaltningen. Den dagliga verksamheten drivs av nämnden för funktionsstöd.

3.1.3 Brister i uppföljning och kontroll

Förvaltningen har flera rutiner, lathundar och checklistor. Vissa av dem avviker från fullmäktige riktlinje för styrande dokument vilket bland annat innebär att de saknar uppgift om beslutsfattare, dokumentägare och datum för beslut.

I syfte att minska risken för oönskade arrendatorer har förvaltningen tagit fram en checklista som ska användas när avtal ska ingås med nya arrendatorer. Av denna framgår att när det handlar om mindre företag, föreningar, stiftelser och privatpersoner ska en kreditupplysning göras. Resultatet av denna i tveksamheter ska en fördjupad kontroll genomföras, exempelvis inhämtning av uppgifter från Skatteverket och Kronofogden. I vissa fall kan sökningar i brottsregister vara nödvändigt, även stadens kunskapscentrum för organiserad brottslighet kan kontaktas. I samband med vår faktaavstämning framkommer att checklistan i vissa delar har uppdaterats och att information om detta ska kommuniceras till berörda vid kommande arbetsplatsträff.

För upplåtelser med små arealer, låga arrendeavgifter och arrendetider kortare än ett år görs inga kontroller. Förvaltningen uppger även att det är ovanligt med fördjupade kontroller. Granskningen visar att det saknas en systematisk uppföljning som säkerställer att kontrollerna enligt checklistan genomförs.

3.1.3.1 Etablerade arbetssätt och rutiner för systematisk kontroll och uppföljning av avtalsvillkor saknas

Avtalen ställer krav på arrendatorer och tomträttshavare. Som tomträttshavare finns en skyldighet att lämna nödvändiga upplysningar för att fastighetsägaren ska kunna kontrollera att avtalet följs. Vidare ska tomträttshavaren möjliggöra tillfälle för besiktning. Av arrendeavtalen framgår att ägaren har rätt till tillträde för inspektion och besiktning.

Avtalen kan innefatta både underhålls- och renhållningsskyldigheter. Därutöver villkor vid skada på sak och person, försäkringar och vad marken får användas

till. I vissa fall finns särskilda villkor inskrivna i avtalen, exempelvis att körvägar och stigar ska hållas öppna och att vissa miljöhänsyn ska tas. Ett annat exempel är att tomträttshavaren ska hålla byggnaden i sådant skick att den ”korresponderar med befintlig miljö och gällande bevarandanspråk”.

Vid tillträde och avträde görs en så kallad laga syn av arrendestället då standarden protokollförs noggrant. Synen görs för att fastställa arrendeställets skick vid arrendetidens början och slut. Enligt den interna riktlinjen måste arrendatorn vid avträde ekonomiskt kompensera jordägaren för brister om arrendatorn inte underhållit arrendestället genom att åtminstone vidmakthålla standarden som var vid tillträdet. Det finns en muntlig överenskommelse mellan exploaterings- och stadsmiljöförvaltningen som säger att stadsbyggnadsförvaltningen ansvarar för att fastigheter som ska överlåtas till stadsmiljöförvaltningen är i ordnat skick vid överlåtelsen. En av förvaltningens medarbetare har ett särskilt ansvar för att genomföra dessa besiktningar vid avtalstidens slut.

Någon systematisk och strukturerad avtalsuppföljning görs inte under löpande avtalsperioder. Tips från allmänheten om exempelvis ovårdad mark kan leda till ett platsbesök. En medarbetare uppges ha tät kontakt med de cirka 60 gårdsarrendatorerna som nämnden har avtal med. I denna kontakt fångas eventuella underhållsbehov eller andra frågor upp.

3.1.3.2 För lång tid mellan uppräkningsavgift för två av åtta tomträttsavtal

Av jordabalken framgår att ändamålet med tomträttsupplåtelsen och beloppet för avgälden ska anges i avtalet. Avgälden ska utgå med oförändrat belopp under vissa tidsperioder. Om det saknas en överenskommelse om längre tid, utgör varje period tio år.⁹ I granskningen uppmärksammades två avtal. I det ena fallet gick det 30 år mellan en uppräkningsavgift och i det andra 20 år. För båda avtalen gäller en avgäldsperiod om tio år. Förvaltningen uppger att omreglering inte har skett då bedömningen varit att markens värde inte ändrats. För att genomföra omregleringar behöver det finnas bevis för att marknadsvärdet har gått upp. I annat fall riskeras en domstolsprocess. I samband med digitaliseringen av arbetet rensades äldre värderingar, som då förvarades i pärmar, bort. I de fall omreglering inte sker i enlighet med avtalet eller annan avvikelse uppstår skannas numer samtliga värderingar i verksamhetssystemet.

3.1.3.3 Flera avtal om jordbruksarrende saknar villkor om indexuppräkningsavgift

Det saknas lagstadgade riktlinjer om vad som är ett skäligt pris för arrende, varför avtalsfrihet gäller.¹⁰ Av jordabalken framgår dock att avgiftens storlek ska bestämmas i pengar och vid förlängning ska avgiften utgå med ett skäligt belopp. Om jordägare och arrendator inte kan enas om detta ska avgiften bestämmas så att den kan antas motsvara arrenderättens värde med hänsyn till avkastningsförmågan och avtalets innehåll och omständigheter i övrigt.¹¹ Avtalsvillkoren för stadens jordbruksarrenden har tagits fram av förvaltningens jurister och

⁹ Jordabalken 13 kap. 4, 10 och 11 §§.

¹⁰ www.bouplysningen.se informationen hämtad 2025-01-15.

¹¹ Jordabalken 9 kap. §§ 9, 29.

uppdateras löpande. Arrendeavgiften för betes- och åkermark följer Jordbruksverkets rekommenderade tariff och för byggnader inom gårdsarrenden är skicket och storleken avgörande för storleken på avgiften.¹²

Avtalen löper vanligtvis under en lång period och av vissa avtal framgår att en årlig indexuppräknings ska göras. Förr var det vanligt att använda A-index som visar utvecklingen av avräkningspriser för jordbruksprodukter. Idag anses KPI (konsumentprisindex) vara mer lämpligt. Det är en betydande skillnad i hur stor uppräknings blir beroende på vilket index som används. A-index ligger avsevärt lägre än KPI, dessutom sker denna uppräknings mot 60 procent av arrendeavgiften, motsvarande för KPI är 100 procent.¹³

Enligt uppgift sker indexuppräknings automatiskt i faktureringsystemet. Vår granskning visar att det inte specifikt framgår av fakturorna om en indexuppräknings de facto har skett. Stickprovsgranskningen visar också att av de totalt 33 arrendavtalen som granskats saknar femton inskrivna villkor om årlig indexuppräknings. Vad som avgör om ett sådant villkor ska finnas eller ej har de intervjuade inte kunna besvara.

Under mitten av 1990-talet upphörde förvaltningen med de årliga uppräkningsarna för avtal med villkor om A-index. Varför eller vem som fattade det beslutet har inte heller kunnat besvarats. Någon dokumentation om detta finns inte. Enligt uppgift från förvaltningen finns det drygt 200 avtal med A-index.

3.2 Bedömning

Utifrån de redovisade iakttagelserna är det revisionskontorets bedömning att nämnden behöver stärka den interna styrningen och kontrollen när det gäller hanteringen av tomträtter och arrenden.

Interna riktlinjer och regler behöver ses över så att de följer Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument. Fullmäktiges formkrav som framgår av denna riktlinje bidrar till tydlighet om ansvar och vilka krav som gäller.

Vår bedömning är att det finns en risk för att nämnden inte lever upp till kommunallagens princip om likställighet, det vill säga att alla kommunmedlemmar ska behandlas lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Det handlar om skillnaderna i arrendavtalen när det gäller årlig indexuppräknings. Nämnden behöver vara transparent om bedömningsgrunderna till varför vissa avtal inte omfattas av en årlig uppräknings. Vidare behöver en utredning av vilka villkor för framtida avgiftsregleringar som ska gälla och därefter behöver en heltäckande översyn av avtalen genomföras.

¹² Skriftliga uppgifter från förvaltningen daterade juli 2024.

¹³ Avräkningsprisindex (A-index) avser att visa utvecklingen av avräkningspriser för jordbruksprodukter. A-index är en prisindexserie, varför det för producenterna inte ingår inkomsthöjande ersättningar, såsom direktbidrag i form av arealersättningar, djurbidrag eller gårdsstöd. Denna indexserie är jämförbar med det Output Price Index som Eurostat publicerar för alla EU-länder. Konsumentprisindex för jordbruksreglerade livsmedel (KPI-J) avser att visa prisutvecklingen på priser till konsument för samma produkter som PPI-J. Liksom för PPI-J ingår inte prisutvecklingen för trädgårdsprodukter. I KPI-J ingår importerade varor. Informationen hämtat från www.jordbruksverket.se 2025-01-15.

Nämnden behöver se till att det finns en tydlig dokumentation som förklarar skälen till att arrendeavgifter inte ändras i samband med att arrendekartor eller annat i avtalen ändras. Delegationsordningen behöver vara mer specifik vad som gäller vid tilläggsavtal exempelvis avseende begränsningar av belopp, tid och antal.

Revisionskontoret anser vidare att uppföljningen och kontrollen behöver stärkas. Nödvändiga kontroller bör alltid genomföras vid nya arrendeavtal i syfte att minimera risken för olämpliga arrendatorer. För att minska risker för förtroendeskada krävs en systematisk och strukturerad uppföljning av att arrendatorer och tomträttsinnehavare följer de krav som ställs enligt avtal. Uppföljningen och kontrollerna behöver anpassas till avtalens karaktär utifrån risk och väsentlighet. Vidare anser vi att det är viktigt att det också finns en uppföljning av att förvaltningen har en god följsamhet till beslutade rutiner och andra regelverk.

Avslutningsvis behöver nämnden se till att den gränsdragningsproblematik som uppmärksammas i nämndens reglemente utreds och vid behov lyfts till rätt nivå.

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts i granskningen lämnar vi följande rekommendation till nämnden:

Nämnden rekommenderas att stärka den interna kontrollen, styrningen och uppföljningen av arrenden och tomträtter.

4 Högt vatten – styrning och uppföljning av Göteborgs Stads arbete med högvattenskydd

Under året har revisorerna granskat styrning och uppföljning av Göteborgs Stads arbete med högvattenskydd. Granskningen har avrapporterats till nämnden och till kommunfullmäktige i en särskild revisionsrapport.¹⁴

Göteborg är en geografiskt utsatt stad utifrån sitt läge, vid havet och vid Göta älv. Centrala Göteborg är också den plats där flera vattendrag har sitt utlopp i Göta älv. Göteborgs centrala låglänta delar riskerar att drabbas av årliga översvämningar inom en 15-årsperiod, om inte en kombination av klimatanpassningsåtgärder vidtas. De åtgärder som behövs handlar om dels skyfallshantering, dels högvattenskydd i form av älvkantskydd och inre portar.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om stadens arbete med högvattenskydd i centrala Göteborg är tillräckligt, utifrån den målsättning som finns om att ha ett högvattenskydd på plats år 2040. Granskningen har omfattat kommunstyrelsen, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadsmiljönämnden.

Granskningen visar att det finns fungerande arbetssätt mellan förvaltningarna gällande högvattenskyddsarbetet. Exploateringsnämnden leder arbetet med ett högvattenskyddsprogram där samverkan sker löpande mellan exploaterings-, stadsbyggnads- och stadsmiljönämnden. Vår bedömning är att den övergripande ansvarsfördelningen, mellan granskade nämnder och kommunstyrelsen, i stort är tydlig avseende arbetet med högvattenskydd. Vi vill dock betona att principerna för finansiering av högvattenskydd inom staden behöver tydliggöras för ansvariga nämnder och bolag.

Vår granskning visar att det delvis formulerats strategier för att nå målet om att ha högvattenskydd på plats år 2040 genom målsättningen inom högvattensprogrammet och genom utbyggnadsplanen från 2020. Det saknas dock uppdaterade övergripande styrdokument för högvattenskyddsarbetet. Sedan planen togs fram har stadsplaneringen i staden omorganiserats. Bedömningen är att styrningen av högvattenskyddsarbetet behöver stärkas, exempelvis genom att konkretisera utbyggnadsplaneringen. Det är ett gemensamt ansvar utifrån nuvarande reglementen för exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden, att se över hur utbyggnadsplaneringen för högvattenskyddet kan konkretiseras. Viktiga avvägningar behöver göras för högvattenskyddets olika delar då valen av lösningar för skyddet påverkar driftskostnaderna på lång sikt.

¹⁴ Högt vatten–styrning och uppföljning av Göteborgs Stads arbete med högvattenskydd, diarienummer SRV-2024-00115, beslutad av revisorsgruppen och lekmannarevisorerna 2024-12-17.

Då det saknas ett övergripande styrdokument för högvattenskyddsarbetet är det svårt att följa upp om arbetet ligger i fas för såväl berörda nämnder som för kommunstyrelsen. Viss uppföljning sker inom exploateringsnämnden. Bedömningen är att det krävs en mer systematisk uppföljning gällande att strategier och åtgärder vidtas för att stadens skydd mot stigande vattennivåer ska vara tillräckligt till år 2040.

Revisionskontorets sammanvägda bedömning är att det krävs en mer systematisk styrning och uppföljning av strategier och åtgärder för uppbyggnaden av högvattenskydd till år 2040 för att stadens arbete mot stigande vattennivåer ska vara tillräckligt.

Följande rekommendationer lämnades till exploateringsnämnden:

Nämnden rekommenderas att konkretisera utbyggnadsplaneringen för högvattenskydd.

Nämnden rekommenderas att stärka uppföljningen av att högvattenskyddsarbetet håller den takt som krävs för att nå målet om högvattenskydd på plats år 2040.

5 Granskning av räkenskaper

En del av Stadsrevisionens granskning består av att granska och bedöma om Göteborgs Stads räkenskaper är rättvisande. Räkenskapsgranskningen genomförs av upphandlade revisionsföretag.

Den 1 januari 2023 trädde *Standard för kommunal räkenskapsrevision* i kraft.¹⁵ Standarden som innefattas i god revisionssed reglerar hur granskning av räkenskaper ska genomföras och omfattar alla kommuner och regioner.

Granskningen av delårs- och årsredovisning samt intern kontroll inom väsentliga processer tar sin utgångspunkt i stadens räkenskaper i stället för att, som tidigare, bygga nerifrån och upp utifrån nämndernas redovisning. Revisionsansatsen bygger på väsentlighetsbedömningar utifrån ett övergripande kommunperspektiv. Det innebär att vissa nämnder kan beröras mindre av den årliga räkenskapsgranskningen och andra kan beröras mer.

5.1 Granskningsresultat

Inga iakttagelser som berör exploateringsnämnden har rapporterats i granskningen av Göteborgs Stads räkenskaper.

¹⁵ *Standard för kommunal räkenskapsrevision* är framtagen och beslutad av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer (SKYREV) och Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR).

6 Uppföljning av tidigare granskning

I detta avsnitt redogör vi för uppföljningen av de rekommendationer som har lämnats till nämnden tidigare år.

6.1 Uppföljning av styrning och kontroll av exploateringsekonomin

År 2023 genomfördes en granskning av huruvida exploateringsnämnden bedriver exploateringsverksamheten tillfredsställande ur ekonomisk synvinkel och med tillräcklig intern styrning och kontroll. Granskningen resulterade i att följande rekommendationer lämnades till nämnden:

Nämnden rekommenderas att tydliggöra nämndens beslutsfattande för exploateringsprojektens ekonomiska ramar samt för nämndens hantering av avvikelser.

Nämnden rekommenderas att stärka följsamheten gentemot stadens regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning gällande hantering och effekter av budgetavvikelser i exploaterings- och investeringsprojekten.

Nämnden rekommenderas att stärka följsamheten gentemot stadens riktlinjer för intern styrning, uppföljning och kontroll genom att se till att kontrollrutinerna i exploateringsprojekten utvecklas.

Nämnden rekommenderas att implementera framtagna rutiner för kalkylering och riskbedömning i tidiga skeden av exploateringsprocessen.

Vi har i år följt upp dessa rekommendationer genom att ta del av nämndens yttrande, förvaltningens åtgärdsplan och förvaltningens redovisning av vidtagna åtgärder. Uppföljningen visar att nämnden har vidtagit åtgärder.

I delegationsordningen har beslutsfattandet för exploateringsprojektens ekonomiska ramar och nämndens hantering av avvikelser tydliggjorts. Separata inriktnings- och genomförandebeslut ska till nämnden eller enligt vidaredelegation. När det gäller avvikelser av investeringsprojekt ska dessa hanteras dels av nämnden, dels via fullmäktigebeslut samt redovisas månatligen till nämnden. Kontrollrutiner uppdateras i attestflöden och i de interna dokumenten i Antura. Den förändrade beslutsordningen ska säkerställa att rätt beslut tas i rätt forum. En avvikelserutin för att godkänna avvikelser i rätt forum har upprättats och internutbildningar för projektledarna pågår. Internt finns en diskussion om ytterligare åtgärder ska göras och i så fall på vilket sätt. Under en tid har ett projektarbete pågått för att ta fram en modell för ekonomiska bedömningar – *kalkyl och riskprojektet*. Piloter har genomförts och implementering pågår i mindre skala.

6.1.1 Bedömning

Bedömningen är att samtliga rekommendationer, förutom den som handlar om att implementera rutiner för kalkylering och riskbedömning, är omhändertagna. När det gäller beslutsfattande om exploateringsprojektens ekonomiska ramar anser vi att delegationsnivåerna är höga. Med hänvisning till att vi inte har kunnat verifiera att framtagna rutiner har implementerats kvarstår följande rekommendation:

Nämnden rekommenderas att implementera framtagna rutiner för kalkylering och riskbedömning i tidiga skeden av exploateringsprocessen.

6.2 Uppföljning av hantering av delegationsbeslut

Revisorerna granskade 2023 om nämndens hantering av delegationsbeslut sker i enlighet med kommunallagen, nämndens delegationsbestämmelser samt med tillräcklig intern kontroll. Granskningen resulterade i att följande rekommendationer lämnades till nämnden:

Nämnden rekommenderas att se till att de beslut som nämnden delegerat, anmäls så snart som möjligt, i enlighet med delegationsordningen.

Nämnden rekommenderas att stärka styrningen och kontrollen av hanteringen av delegationsbeslut, exempelvis genom rutiner och uppföljning av processen.

Vi har i år följt upp rekommendationerna genom att ta del av nämndens yttrande, förvaltningens åtgärdsplan samt förvaltningens redovisning av vidtagna åtgärder. Uppföljningen visar att en uppsamling av delegationsbeslut har gjorts avseende inköp och upphandling samt anställningar från 2023–2024. Delegationsbeslut redovisas till nämnden vid varje möte i en särskild lista. En instruktion har fastställts som med tydliga ansvar beskriver hanteringen. Av instruktionen framgår också att delegationsbeslutsförteckningar ska granskas och godkännas, vilket bland annat innebär att säkerställa att det är korrekt delegationshänvisning och rätt behörig beslutsfattare som anges.

Vad gäller styrningen och kontrollen över hanteringen av delegationsbeslut har årets granskning inom område arrende- och tomträttsavtal visat att ytterligare åtgärder behöver vidtas.

6.2.1 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att nämnden har omhändertagit rekommendationen som avser anmälan av delegationsbeslut. När det gäller den andra rekommendationen är bedömningen att den kvarstår med hänvisning till iakttagelserna i granskningen av tomträtter och arrenden.

Nämnden rekommenderas att stärka styrningen och kontrollen av hanteringen av delegationsbeslut, exempelvis genom rutiner och uppföljning av processen.

Högt vatten – styrning och uppföljning av Göteborgs Stads arbete med högvattenskydd

2024-11-19



Missiv till ansvariga nämnder och kommunstyrelsen

Revisorerna har avslutat granskningen *Högt vatten - styrning och uppföljning av Göteborgs Stads arbete med högvattenskydd*. Granskningen syftade till att bedöma om stadens arbete med högvattenskydd i centrala Göteborg är tillräckligt.

Vi, förtroendevalda revisorer, hänvisar till de sakkunnigas revisionsrapport och ställer oss bakom bedömningarna och rekommendationerna i rapporten.

Följande rekommendationer lämnas:

- *Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att konkretisera utbyggnadsplaneringen för högvattenskydd.*
- *Kommunstyrelsen rekommenderas att utveckla uppsikten av stadens högvattenskyddsarbete.*
- *Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att stärka uppföljningen av att högvattenskyddsarbetet håller den takt som krävs för att nå målet om högvattenskydd på plats år 2040.*

Vi vill betona vikten av att nämnderna och kommunstyrelsen vidtar lämpliga åtgärder med anledning av de rekommendationer som lämnas i revisionsrapporten.

Med anledning av rekommendationerna kommer vi också vilja ha ett yttrande från nämnderna och kommunstyrelsen. Alla yttranden som ni ombuds skicka in under granskningsåret ska sammanställas och skickas in vid ett samlat tillfälle. Skicka yttrandet till stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se senast den 19 juni 2025.

Göteborg den 19 november 2024.

För revisorsgruppen,
enligt uppdrag

Jonas Ransgård
ordförande

Torbjörn Rigemar
vice ordförande

Stadsrevisionens uppdrag

Stadsrevisionens uppdrag är att granska kommunens verksamhet. Granskningen sker på uppdrag av kommunfullmäktige som utser förtroendevalda revisorer som ansvarar för granskningen av nämnderna och kommunstyrelsen. Bland de förtroendevalda utser kommunfullmäktige även lekmannarevisorer. Lekmannarevisorerna ansvarar för granskningen av de bolag som kommunen äger.

I revisionsrapporterna presenterar yrkesrevisorerna den granskning som sker löpande under året och som rapporteras direkt till kommunfullmäktige. Tillsammans med redogörelserna ligger de till grund för revisorernas samlade ansvarsprövning och uttalande till kommunfullmäktige.

Du hittar alla stadsrevisionens redogörelser och rapporter på www.goteborg.se/stadsrevisionen, men du kan också beställa dem från revisionskontoret via stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se.

Diarienummer: SRV – 2024–00115

Innehåll

1	Samlad bedömning	5
1.1	Rekommendationer	6
1.2	Granskningens utgångspunkter	6
1.3	Syfte och revisionsfrågor	7
1.4	Avgränsningar	7
1.5	Revisionskriterier	7
1.6	Metod	8
2	Granskningsresultat	9
2.1	Arbetsätt och ansvarsfördelning	9
2.1.1	Högvattenskydd har utretts under en längre tid	9
2.1.2	Exploateringsnämnden ansvarar för högvattenskyddsprogrammet	10
2.1.3	Stadsmiljönämnden rustar kajer och kanalmurar	10
2.1.4	Stadsbyggnadsnämnden ska samordna stadsutvecklingen	11
2.1.5	Finansieringen är en knäckfråga	11
2.1.6	Kostnadsbilden för högvattenskyddet är oklar	12
2.1.7	Kommunstyrelsen har lyft finansieringsfrågan nationellt	13
2.1.8	Bedömning	13
2.2	Strategier och åtgärder för att nå målet om högvattenskydd	15
2.2.1	Strategier för att nå målet finns delvis	15
2.2.2	Utredningsarbetet kring åtgärder pågår	16
2.2.3	Risker för att målet inte uppnås	17
2.2.4	Bedömning	17
2.3	Uppföljning av arbetet med högvattenskydd	18
2.3.1	Bedömning	19

1 Samlad bedömning

Revisorskontoret har på revisorsgruppens uppdrag granskat styrning och uppföljning av Göteborgs Stads arbete med högvattenskydd. Göteborgs låglänta centrala delar riskerar att drabbas av årliga översvämningar inom en 15-årsperiod, om inte en kombination av klimatanpassningsåtgärder vidtas, enligt stadens egen risk- och sårbarhetsanalys. Kommunfullmäktige har i sina budgetbeslut pekat på att arbetet behöver intensifieras och påskyndas.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om stadens arbete med högvattenskydd i centrala Göteborg är tillräckligt, utifrån den målsättning som finns om att ha ett högvattenskydd på plats år 2040. Granskningen omfattar kommunstyrelsen, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadsmiljönämnden.

Granskningen visar att det finns fungerande arbetssätt mellan förvaltningarna gällande högvattenskyddsarbetet. Exploateringsnämnden leder arbetet med ett högvattenskyddsprogram där samverkan sker löpande mellan exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadsmiljönämnden. Vår bedömning är att den övergripande ansvarsfördelningen i stort är tydlig avseende arbetet med högvattenskydd, mellan granskade nämnder och kommunstyrelsen. Vi vill dock betona att principerna för finansiering av högvattenskydd inom staden behöver tydliggöras, för ansvariga nämnder och bolag.

Vår granskning visar att det delvis formulerats strategier för att nå målet om att ha högvattenskydd på plats år 2040 genom målsättningen inom högvattensprogrammet och genom utbyggnadsplanen från 2020. I utbyggnadsplanen identifierades ett 20-tal områden där åtgärder krävs. En mindre del av de områden som identifierats i utbyggnadsplanen, har utretts närmare inom högvattenskyddsprogrammet. Det är området Lindholmen som utretts. Exploateringsnämnden planerar att lyfta ett förslag till inriktningsbeslut för området, till kommunfullmäktige under året.

Vidare visar vår granskning att det saknas uppdaterade övergripande styrdokument för högvattenskyddsarbetet, som exempelvis en uppdaterad version av utbyggnadsplanen. Sedan planen togs fram har stadsplaneringen i staden omorganiserats. Vår bedömning är att styrningen av högvattenskyddsarbetet behöver stärkas, exempelvis genom att konkretisera utbyggnadsplaneringen. Det är ett gemensamt ansvar utifrån nuvarande reglementen för exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden, att se över hur utbyggnadsplaneringen för högvattenskyddet kan konkretiseras. Viktiga avvägningar behöver göras för högvattenskyddets olika delar då valen av lösningar för skyddet påverkar driftkostnaderna på lång sikt.

Vi har också granskat uppföljningen av högvattenskyddsarbetet. Då det saknas ett övergripande styrdokument efter omorganisationen inom stadsutvecklingsområdet, är det dock svårt att följa upp om arbetet ligger i fas, för de berörda nämnderna och för kommunstyrelsen. Granskningen visar att viss uppföljning sker inom exploateringsnämnden. Det är revisionskontorets bedömning att det

krävs en mer systematisk uppföljning gällande att strategier och åtgärder vidtas för att stadens skydd mot stigande vattennivåer ska vara tillräckligt till år 2040.

Revisionskontorets sammanvägda bedömning är att det krävs en mer systematisk styrning och uppföljning av strategier och åtgärder för uppbyggnaden av högvattenskydd till år 2040, för att stadens arbete mot stigande vattennivåer ska vara tillräckligt.

1.1 Rekommendationer

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- *Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att konkretisera utbyggnadsplaneringen för högvattenskydd.*
- *Kommunstyrelsen rekommenderas att utveckla uppsikten av stadens högvattenskyddsarbete.*
- *Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att stärka uppföljningen av att högvattenskyddsarbetet håller den takt som krävs för att nå målet om högvattenskydd på plats år 2040.*

1.2 Granskningens utgångspunkter

Göteborg är en geografiskt utsatt stad utifrån sitt läge, vid havet och vid Göta älv. Centrala Göteborg är också den plats där flera vattendrag har sitt utlopp i Göta älv, vilket innebär en betydande översvämningsrisk.¹ Göta älvdalen har identifierats som ett riskområde för skred, översvämnningar från vattendrag och kustöversvämnningar som kan ge konsekvenser för många verksamheter och samhällsviktiga funktioner.

Göteborgs centrala delar riskerar att drabbas av årliga översvämnningar inom en 15-årsperiod, om inte en kombination av klimatanpassningsåtgärder vidtas. De åtgärder som behövs handlar om dels skyfallshantering, dels högvattenskydd i form av älvkantskydd och inre portar.²

Granskningens främsta utgångspunkt är att staden behöver ha ett högvattenskydd på plats år 2040, enligt översiktsplanens tematiska tillägg.³ Kommunfullmäktige har också lyft behovet av klimatanpassning under flera år.⁴ Kommunfullmäktiges budgetar är således också viktiga utgångspunkter i granskningen. I budgeten för år 2021 anges att ett omfattande skydd mot högvatten behöver vara på plats runt år 2030–2040.⁵ I efterföljande budgetar som fullmäktige beslutat om, anges att klimatanpassningsarbetet behöver intensifieras och påskynas.^{6,7} Enligt kommunallagen ska nämnderna se till att verksamheten bedrivs i

¹ Riskhanteringsplan Göteborg 2022–2027 enligt Översvämningsdirektivet 2007/60/EC.

² Göteborgs Stads risk- och sårbarhetsanalys 2023, sidan 9. Beslutad i kommunstyrelsen den 8 nov 2023.

³ Göteborgs översiktsplan, Tematiskt tillägg för översvämningsrisker, antagen av kommunfullmäktige 2019, sid 25.

⁴ Göteborg Stads budget för år 2020, sid 32.

⁵ Göteborg Stads budget för år 2021 sid. 27.

⁶ Göteborgs Stads budget för år 2022, sid. 31.

⁷ Göteborgs Stads budget för år 2024, sid. 38.

enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt.⁸ Kommunstyrelsen ska leda och samordna kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.⁹

Ytterligare en viktig utgångspunkt i granskningen är att stadens nämnder utifrån riktlinjerna för styrning uppföljning och kontroll ska ha ett system för styrning och uppföljning som säkerställer en ändamålsenlig och effektiv verksamhet. Det ska också finnas kontinuerlig riskhantering inom processer och projekt.¹⁰

Riskerna för Göteborgs Stad vid översvämningar av de centrala delarna av staden är omfattande. Om inte klimatanpassningsåtgärderna i form av lämpliga anläggningar finns på plats i tid, finns risk för stora samhällskostnader och värdeförstöring, men också för svårigheter att driva den kommunala verksamheten.¹¹ Den planerade stadsutvecklingen i området är också beroende av att åtgärder genomförs.

1.3 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om stadens arbete med högvattenskydd i centrala Göteborg är tillräckligt. Syftet har brutits ner i följande revisionsfrågor:

- Finns en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och berörda nämnder avseende arbetet med högvattenskydd?
- Har kommunstyrelsen och berörda nämnder formulerat strategier och identifierat åtgärder för att kunna nå målet att ha högvattenskydd på plats år 2040?
- Är kommunstyrelsens och berörda nämnders uppföljning av arbetet med högvattenskydd tillräcklig?

1.4 Avgränsningar

Granskningen omfattar klimatanpassningsarbetet inför stigande vattennivåer i centrala Göteborg och längs med älvkanterna fram till år 2040. Arbetet inför att skydda staden mot stigande vattennivåer till år 2070 omfattas inte av granskningen. Granskningen omfattar kommunstyrelsen, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadsmiljönämnden.

1.5 Revisionskriterier

Revisionskontoret har använt följande revisionskriterier för att bedöma granskningens iakttagelser:

⁸ 6 kap. 6 § kommunallagen.

⁹ Ibid, 6 kap 1 §.

¹⁰ Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll, sid 7.

¹¹ Utredningsunderlag från stadsledningskontoret – Utmaningar med att genomföra översvämning-åtgärder – Med fokus på lagstiftning, ansvars- och kostnadsfördelning, sid 3.

- Göteborgs Stads översiktsplan, inklusive tematiskt tillägg rörande översvämningsrisker
- Göteborg Stads budgetar
- kommunallagen 6 kap. 6 §
- stadens riktlinjer för intern styrning, uppföljning och kontroll
- nämndernas och kommunstyrelsens reglementen.

1.6 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med ansvariga funktioner med koppling till högvattenskyddsarbetet. Granskningen har också omfattat dokumentanalys, exempelvis av utredningar och mötesanteckningar.

2 Granskningsresultat

I det här avsnittet redovisar vi på revisionskontoret de iakttagelser och bedömningar som gjorts i granskningen. Vi inleder med att beskriva arbetet med högvattenskyddsfrågorna. I det här avsnittet tar vi också upp ansvarsförhållandena i staden och finansieringsfrågorna kopplade till högvattenskyddsarbetet. Därefter beskrivs de strategier och åtgärder som finns för att få högvattenskydd på plats till 2040. Därefter kommer en redogörelse för hur uppföljningen ser ut kring högvattenskyddsarbetet.

2.1 Arbetssätt och ansvarsfördelning

2.1.1 Högvattenskydd har utretts under en längre tid

Högvattenskydd behövs längs med älven och kanalerna i centrala Göteborg för att skydda staden mot stigande vattennivåer. Första gången klimatanpassningsfrågan lyftes för Göteborg var år 2003, då den första rapporten togs fram på stadsbyggnadskontoret. Många utredningar har genom åren genomförts gällande hur höjda vattennivåer kommer påverka olika delar av centrala Göteborg.

Marken längs högvattenskyddets sträckning ägs till största delen av Göteborgs Stad i form av exploateringsnämnden, Göteborgs Hamn AB, Higab AB eller Älvstranden Utveckling AB. För delar av sträckan finns fastigheter, som ägs av staden men som är upplåtna med tomträtt.¹² En mindre del av norra och södra älvstranden är i privat ägo. Högvattenskyddet kommer att skydda bakomliggande område, som även omfattar privata fastighetsägare.

Högvattenskydd i form av älvkantskydd kan byggas som en del av en detaljplan genom ett exploateringsprojekt, i samband med en reinvestering av en kajanläggning eller som en investering.

Kommunstyrelsen beslutade 2019 att ge stadsledningskontoret ett uppdrag att samordna och ansvara för den övergripande planeringen av ett älvkantskydd. År 2020 togs en utbyggnadsplan fram av dåvarande trafikkontoret och stadsbyggnadskontoret. Utbyggnadsplanen innehåller en samlad information om bakgrund och kunskapsläget gällande behovet av högvattenskydd samt pågående stadsplanering år 2020. Utbyggnadsplanen är uppdelad i ett 20-tal vattenskyddsceller.¹³ En vattenskyddscell är ett område där högvattenskydd behövs, utifrån att området ligger för lågt, utifrån geografien på platsen.

Tanken med utbyggnadsplanen var att den skulle successivt förädlas utifrån framtagna kunskap och ge förslag på utbyggnadsordning och prioritering av delområden, tidplan och beräkningar. Den skulle också ge rekommendationer för behov av beslut inför fortsatt arbete.

¹² Tomträtt innebär nyttjanderätt till en fastighet på obestämd tid, enligt 13 kap. jordabalken.

¹³ Utbyggnadsplan Högvatten, sid 46.



Bild 1: En grov delområdesindelning för de olika etapperna för högvattenskydd i centrala Göteborg. Källa: Exploateringsförvaltningen.

Under 2021 byggdes formerna för ett högvattenskyddsprogram upp inom de stadsutvecklande förvaltningarna, utifrån en överenskommelse på direktörsnivå. Tanken med högvattenskyddsprogrammet var att samla utbyggnaden och samordningen av högvattenskydd under ett och samma paraply. En omorganisation har sedan dess genomförts för de stadsutvecklande nämnderna, med nya uppdrag från 2023.

2.1.2 Exploateringsnämnden ansvarar för högvattenskyddsprogrammet

Exploateringsnämnden har numera ansvaret för att samordna arbetet med älvkantskydd, genom att driva högvattenskyddsprogrammet. Högvattenskyddsprogrammet omfattar skydd mot höjda havsnivåer och hanteringen av ett ökat flöde i vattendragen. Exploateringsnämnden har enligt sitt reglemente ansvar för stadens exploateringsverksamhet och för stadens stora investeringsprojekt. Nämnden ska också bistå stadsbyggnadsnämnden i den strategiska stadsplaneringen, i prioriteringen av hur staden ska utvecklas över tid.

Högvattenskyddsprogrammet har en styrgrupp, en programsamordningsgrupp och en arbetsgrupp med representanter från exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, kretslopp och vattennämnden samt stadsmiljönämnden. Arbetet för att skapa högvattenskydd bedrivs i samverkan mellan dessa nämnder, men även andra verksamheter i staden berörs av åtgärder. Stadsledningskontoret ingår i styrgruppen för högvattenskyddsprogrammet.

2.1.3 Stadsmiljönämnden rustar kajer och kanalmurar

Stadsmiljönämnden ansvarar, enligt sitt reglemente, för att sköta, förvalta och utveckla stadens kajer och högvattenskydd. Granskningen visar att stadsmiljönämnden arbetar med flera pågående projekt för att reinvestera/renovera kajer, kulvertar och kanalmurar. I samband med renoveringarna genomför man

samtidigt högvattenskyddsåtgärder. Det finns ett löpande samarbete mellan stadsmiljönämnden, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden inom ramen för högvattenskyddsprogrammet.

2.1.4 Stadsbyggnadsnämnden ska samordna stadsutvecklingen

Stadsbyggnadsnämnden ansvarar, enligt sitt reglemente, för att driva och samordna den fysiska planeringen i staden. I stadsbyggnadsnämndens ansvar ingår strategisk stadsplanering och prioriteringen av hur staden ska utvecklas över tid. Det uppdraget ska utföras med understöd från berörda nämnder/styrelser och med hänsyn till bedömningar gällande exploateringsmöjligheter, exploateringsekonomi samt förvaltning av allmän platsmark och anläggningar.¹⁴

Stadsbyggnadsnämnden har efter omorganisationen 2023 ansvar för den samordnade stadsutvecklingen och ett arbete pågår med att ta fram ett förslag till övergripande inriktning för samordnad stadsutveckling (ÖISS). ÖISS ska vara underlag för en samordnad utbyggnadsplanering och prioritering. I det beslut om ÖISS som togs 2023 i stadsbyggnadsnämnden framkom att klimatanpassningsåtgärder och driftskostnader inte var fullt ut medräknade i underlaget för utbyggnadsplaneringen. Nu pågår nästa steg av ÖISS som avses tas upp för beslut i stadsbyggnadsnämnden under hösten 2024 och i kommunfullmäktige under första kvartalet 2025.

2.1.5 Finansieringen är en knäckfråga

Som vi nämnt kan högvattenskydd i form av älvkantskydd byggas som en del av en detaljplan genom ett exploateringsprojekt, i samband med en reinvestering av en kajanläggning eller som en investering. Det är olika förutsättningar för hur högvattenskyddet kan finansieras beroende på hur det ser ut på platsen. Det beror på geografin, höjdsättningen och andra förutsättningar samt hur skyddet utformas och vad det ska skydda inom respektive vattenskyddscell.

Granskningen visar att det har påbörjats arbete inom högvattenskyddsprogrammet med att bereda underlag till stadens investeringsunderlag utifrån behovet av finansiering för högvattenskyddsåtgärder. Det framgår av granskningen att det arbetet behöver synkroniseras ytterligare mellan förvaltningarna inom högvattenskyddsprogrammet inför 2025.

Det framkommer i granskningen att finansieringsansvar är en knäckfråga i arbetet. Exploateringsförvaltningen ser svårigheter med att bygga högvattenskyddet genom egen finansiering. Det beror på att det är respektive fastighetsägares ansvar att säkra sin fastighet mot klimatpåverkan, enligt nuvarande reglering på området. Inom högvattenskyddsområdet i centrala Göteborg handlar det främst om staden som fastighetsägare, genom exploateringsnämnden respektive de kommunala bolag som äger fastigheter i aktuella vattenskyddsceller, som

exempelvis Higab AB, Älvstranden Utveckling AB och Göteborgs Hamn AB. I programdirektivet för högvattenskyddsprogrammet finns en beskrivning av att högvattensskyddsåtgärderna till största del väntas finansieras av kommunala skattemedel.¹⁵

Exploateringsnämnden har belyst finansieringsfrågorna och beskriver att på kort sikt är det skattefinansiering och exploateringsbidrag från fastighetsägare som är aktuellt för finansiering av högvattenskydd.¹⁶ Det framkommer i granskningen att långsiktiga investeringsbehov för nämnder och bolag gällande högvattenskydd inte har formulerats i stadens investeringsunderlag.

Det framkommer i granskningen att stadsmiljönämnden finansierar de högvattenskyddsåtgärder som de initierat inom ramen för reinvestering av kajer och kanalmurar. De har också ett pågående arbete med att söka medfinansiering från exempelvis Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

2.1.6 Kostnadsbilden för högvattenskyddet är oklar

Granskningen visar att det i dagsläget inte finns några aktuella beräkningar kring högvattenskyddsåtgärderna som krävs för att skydda staden till 2040. Det beror på att utbyggnadsplaneringen för merparten av skyddscellerna inte kommit till det stadiet, där mer specifika åtgärder för respektive skyddscell tagits fram. Därmed har beräkningar av kostnaderna för åtgärderna på ett mer konkret plan inte tagits fram. Det innebär också att kommande driftskostnader för de lösningar och anläggningar som krävs inte har beräknats.

Det framkommer i granskningen att det inte är klarlagt vilka principer som ska gälla för finansieringen av högvattenskydd inom staden. I dagsläget finansierar stadsmiljönämnden de åtgärder som nämnden planerar och genomför i form av högvattenskydd i samband med att exempelvis kanalmurar renoveras.

I tidigare beräkningar på en mycket övergripande nivå nämns kostnader på cirka 10 miljarder i 2008 års prisnivå.¹⁷ De beräkningarna har troligen förändrats utifrån nya förutsättningar. Kostnaderna för att bygga och driva högvattenskydd riskerar att vara omfattande. Inom exploateringsnämnden arbetar man med att utveckla beräkningar för vattenskyddsåtgärderna. Det finns i dagsläget inte en total bild av vilken typ av skydd som ska väljas för de olika sträckorna. Vilken typ av högvattenskydd som skapas, påverkar kostnadsbilden för byggnation och drift. En total kostnadsberäkning finns således så här långt inte för högvattenskyddsprogrammet.

¹⁵ Programdirektiv för Högvattenskydd, sid 8

¹⁶ PM Finansiering av översvåmningsåtgärder, version 2.0 sid. 20.

¹⁷ Utbyggnadsplan Högvattenskydd, sid 43

2.1.7 Kommunstyrelsen har lyft finansieringsfrågan nationellt

Kommunstyrelsens roll har förändrats sedan 2019, då kommunstyrelsen hade uppdraget att samordna den övergripande planeringen av älvkantskydd, genom att ansvaret för högvattenskyddsprogrammet numera finns hos exploateringsnämnden. Kommunstyrelsen ansvarar för att ha uppsikt över nämnderna och bolagen och för att samordna stadens verksamheter.

Granskningen visar att kommunstyrelsen har arbetat med högvattenskyddsfrågorna på flera plan. Representanter för stadsledningskontoret finns med i styrgruppen för högvattenskyddsprogrammet. Kommunstyrelsen har även arbetat med finansieringsfrågan genom att lyfta behovet av en tydligare lagstiftning eller reglering på nationell nivå samt genom att efterfråga statlig finansiering av klimatanpassningsåtgärder. Stadsledningskontoret framhåller vikten av att få till stånd verktyg, där fördelning av kostnader för skyddet utifrån ett nyttoperspektiv är möjlig.

Regeringen beslutade i mars 2024 om en särskild utredning rörande ny eller anpassad lagstiftning för att effektiva klimatanpassningsåtgärder ska kunna genomföras. Utredningen ska identifiera möjliga finansieringsmodeller för att fördela kostnader mellan de aktörer som drar nytta av klimatanpassningsåtgärder. Det framgår av direktivet att utredningen inte ska omfatta förslag på statlig finansiering.¹⁸ Stadsledningskontoret arbetar fortsatt med påverkan på den nationella nivån. De lyfter fram svårigheterna med att regelverken på nationell nivå får effekter på den lokala nivån, och skapar begränsningar för att genomföra åtgärder i den takt som krävs utifrån riskerna med stigande vattennivåer.

2.1.8 Bedömning

Ansvaret för strategisk stadsplanering och prioritering av hur staden ska utvecklas ligger på stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden ska bistå stadsbyggnadsnämnden i det arbetet. Exploateringsnämnden ska driva högvattenskyddsprogrammet och stadsmiljönämnden ska sköta och förvalta kajer och högvattenskydd. Nämnderna ansvarar också för att samverka utifrån sina respektive uppdrag.

Granskningen visar att det finns fungerande arbetssätt mellan förvaltningarna gällande högvattenskyddsarbetet. Exploateringsnämnden arbetar med högvattenskyddsprogrammet och samverkan sker löpande mellan exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadsmiljönämnden, exempelvis genom styrgruppen för högvattenskyddsprogrammet.

Vår bedömning är att den övergripande ansvarsfördelningen i stort är tydlig avseende arbetet med högvattenskydd, mellan granskade nämnder och kommunstyrelsen.

Granskningen visar att finansieringen är en knäckfråga. Stadsmiljöförvaltningen bygger med kommunal finansiering medan exploateringsförvaltningen ser svårigheter med att bygga genom egen finansiering. Det framkommer i

¹⁸ Kommittédirektiv "Ett samhälle anpassat till klimatförändringarna", dir 2024:31.

granskningen att det finns svårigheter kring hur staden ska hantera finansieringsfrågan för åtgärder kopplade till högvattenskyddet, i de fall de inte är en del av en ny detaljplan och kostnader kan fördelas genom exempelvis exploateringsavtal.

Revisionskontorets bedömning är att principer för finansiering av högvattenskydd mellan ansvariga nämnder och bolag inom staden behöver tydliggöras. Finansieringsfrågorna berör också de kommunala bolag som är fastighetsägare inom högvattenskyddets område.

Det är viktigt att stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden, med stöd av kommunstyrelsen, fortsätter arbetet med finansieringsfrågorna för att öka tydligheten kring hur finansieringen ska hanteras för högvattenskyddet vid olika scenarier. Det handlar om att i utbyggnadsplaneringen göra olika vägval och identifiera vilka typer av högvattensskydd som kan bli aktuella för olika sträckor, men också om att presentera olika scenarier och hur dessa kan hanteras, med eller utan statligt stöd.

2.2 Strategier och åtgärder för att nå målet om högvattenskydd

I detta avsnitt ska vi redogöra för vad vår granskning visar gällande strategier och åtgärder som finns för att nå målet med ett högvattenskydd på plats år 2040. Enligt Göteborgs Stads budget för 2024 ska klimatanpassningsarbetet påskyndas.¹⁹ Budgeten beskriver att investeringarna ökar, dock i något långsammare takt än vad som är budgeterat. Budgeten anger vidare att det är avgörande att nödvändiga investeringar i klimatåtgärder faktiskt blir av och bidrar till Göteborgs Stads utbyggnadsplaner.²⁰ 2023 års budget beskriver att klimatanpassningsarbetet ska påskyndas för att motverka konsekvenserna av klimatförändringarna.

Stadens riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll anger att nämnder ska bedriva en ändamålsenlig och effektiv verksamhet. De ska se till att det finns ett system för styrning och uppföljning som är anpassat för verksamheten och att det egna ansvaret för verksamheten säkerställs. Nämnder ska också se till att riskhantering sker kontinuerligt inom processer och projekt.²¹ I nämndernas ansvar ingår vidare, att arbeta med strategier och åtgärder för att realisera de mål och uppdrag som kommunfullmäktige har formulerat, exempelvis genom kommunfullmäktiges budget. Det har i kommunfullmäktiges budget för åren 2022–2024 funnits medel för klimatanpassning. Exploateringsnämnden har fått medel ur denna pott för arbetet med att utreda högvattenskyddet.

2.2.1 Strategier för att nå målet finns delvis

Granskningen visat att den främsta strategin för att nå målet om högvattenskydd till år 2040 är att arbeta inom ramen för högvattenskyddsprogrammet, som vi tidigare nämnt.²² Under 2021 formades ett programdirektiv för högvattenskydd som på ett övergripande plan beskriver hur målet ska nås. I mars 2024 beslutade kommunstyrelsen om att fördela delar av centralt avsatta medlen för klimatanpassning till exploateringsnämndens program för högvattenskydd som används för det fortsatta utredningsarbetet.

Ytterligare en strategi handlar om att vid renovering och reinvesteringar i kajer, hamnkanaler och kulvertar anpassa anläggningarna redan nu för att de ska tåla de högre vattennivåer som väntas. Det finns också stråk längs älven där älvkantsskydd skapats i samband med kajrenoveringar.

Det har sedan en längre tid pågått ett arbete för att anpassa planläggningen i staden till högre vattennivåer. I det tematiska tillägget till översiktsplanen från 2019 beskrivs ett antal åtgärder, däribland högvattenskydd, för hur Göteborg kan skyddas mot översvämningar vid ny stadsplanering.²³ I stadens nya översiktsplan, som beslutades av kommunfullmäktige 2022, finns därför reservat

¹⁹ Göteborgs Stads budget för år 2024, sid 38.

²⁰ Göteborgs Stads budget för år 2024, sid 52.

²¹ Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll, sid 7.

²² Programdirektiv Högvattenskydd, sid 7.

²³ TTÖP – Översiktsplan för Göteborg. Tematiskt tillägg för översvämningssrisker, beslutad 2019. Inriktningsbeslut om åtgärder för högvattenskydd längs älvkant och yttre portar mot stigande havsnivåer, sid 7.

inritade för högvattenskydd längs Göta älv och dess anslutande vattendrag. Granskningen visar att det pågår ett arbete inom stadsbyggnadsnämnden med att anpassa de styrande dokumenten för planläggning i staden, för ytterligare högre vattennivåer.

På strategisk nivå har kommunstyrelsen berett Göteborgs Stads plan för klimatanpassning 2024–2026, som kommunfullmäktige beslutat 2024. Stadens verksamheter har lämnat underlag till planen. Dessa underlag beskriver hur deras verksamhets sårbarhet och behov ser ut, inför ett förändrat klimat. Planen kan delvis beröra högvattenskyddsarbetet framöver, då befintliga uppdrag ska integreras i klimatanpassningsarbetet.

2.2.2 Utredningsarbetet kring åtgärder pågår

Sedan utbyggnadsplanen och programdirektivet togs fram har stadens stadsutvecklingsnämnder förändrats genom en omorganisation. Det innebär att ansvarsfördelningen mellan stadsutvecklingsnämnderna förändrats. Granskningen visar att programdirektiv och utbyggnadsplan inte har uppdaterats efter omorganisationen. Planering och samverkan kring vattenskyddscellerna har dock fortsatt inom högvattenskyddsprogrammet under tiden.

I programdirektivet från år 2021 framgår att det exempelvis ska tas fram en risk- och möjlighetsanalys, en kostnadsbedömning för helheten och kommande skeden. Det ska också tas fram en grov färdplan fram till år 2040 samt en tidplan för kommande skeden. Granskningen visar att exploateringsförvaltningen planerar att ta fram en aktuell utbyggnadsplanering under hösten 2024. Det finns också en översiktlig plan kring när i tiden som vattenskyddscellerna planeras.

En mindre del av de 20-tal skyddsceller som identifierats i utbyggnadsplanen, har sedan 2020 utretts närmare inom högvattenskyddsprogrammet. Det är skyddscellerna i området Lindholmen som utretts. Exploateringsnämnden planerar inom ramen för högvattenskyddsprogrammet att lyfta ett förslag till åtgärder för området i slutet av 2024 för ett inriktningsbeslut från kommunfullmäktige. Det framkommer i granskningen att modellen för arbetet i Lindholmen ska utgöra modell för övriga skyddsceller, i syfte att kunna öka takten i arbetet med kommande skyddsceller.

Det har också skett ett arbete inom högvattenskyddsprogrammet med att utveckla metoder för att successivt anpassa åtgärder under programmets långa löptid för att sätta in åtgärder vid rätt tidpunkt.²⁴ Inom programmet arbetar man också med att undersöka hur artificiell intelligens kan användas.

Konkreta åtgärder genomförs också, som vi nämnt, inom stadsmiljönämnden i samband med renoveringar av kajer, kulvertar och kanalmurar. Regelbundna avstämningar sker mellan stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden och stadsmiljönämnden för att synkronisera högvattenskyddsåtgärder.

²⁴ Adaptive pathway är ett arbetssätt där man successivt anpassar sin planering, för att åtgärderna ska sättas in vid rätt tidpunkt.

2.2.3 Risker för att målet inte uppnås

I utbyggnadsplanen från 2020 beskrivs att omfattande högvattenskyddsåtgärder för de tjugo vattenskyddscellerna ska genomföras på relativt kort tid, även om målet att vara klar år 2040 ligger långt fram. Det är stora och komplexa områden det rör sig om längs högvattenskyddets sträckning. Det gör att tiden för att få åtgärderna på plats snarare kan sägas vara kort än lång.²⁵ Vidare beskrivs risker kring målkonflikter rörande högvattenskyddsåtgärder, som exempelvis ambitionsnivån på högvattenskyddet, investeringsviljan och vilken utbyggnadsordning som ska väljas.

I programdirektivet för högvattenskyddet beskrivs risker och hinder. Bland riskerna finns styrning och ledning, tillgängliga resurser och finansiering. När det gäller finansiering beskrivs att ett större grepp behöver tas, där det preliminära finansieringsbehovet för genomförandet behöver tas fram i kommande skede och tydliga beslut behöver tas om de ekonomiska behoven. Osäkerheterna i finansieringen innebär, enligt direktivet, att målet med ett högvattenskydd riskerar att inte uppnås.

Det är många delar som ska synkroniseras för att skapa högvattenskydd i centrala Göteborg. Det framkommer i granskningen att avsaknaden av en mer konkret tidplan, delvis försvårar för exempelvis stadsmiljönämnden, att planera sina åtgärder för renovering och reinvestering.

Det framkommer i vår granskning att riskerna som identifierats i programdirektiv fortsatt finns inom arbetet. Arbete pågår inom programmet men det har inte framkommit någon tydlig bild i granskningen av hur riskerna ska hanteras och minimeras.

2.2.4 Bedömning

Revisionskontorets bedömning är att det delvis formulerats strategier för att nå målet om att ha högvattenskydd på plats år 2040 genom utbyggnadsplaneringen från 2020 och genom målsättningen inom högvattensprogrammet.

Granskningen visar att åtgärdsarbete pågått kontinuerligt inom stadsutvecklingsnämnderna sedan 2020, exempelvis genom utredningsarbete inom högvattenskyddsprogrammet.

Vår bedömning är att styrningen av högvattenskyddsarbetet behöver stärkas, exempelvis genom att konkretisera utbyggnadsplaneringen och stärka riskhanteringen. Utbyggnadsplanen har inte konkretiserats i nya versioner sedan år 2020, även om ett sådant arbete nu planeras inom högvattenskyddsprogrammet.

Vår bedömning är att det är ett gemensamt ansvar för exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden att se över hur utbyggnadsplaneringen för högvattenskyddet kan konkretiseras, för att intentionerna i fullmäktiges budgetar ska uppfyllas när det gäller att få högvattenskyddet på plats till år 2040. Stadsbyggnadsnämnden har ansvar för den strategiska stadsplaneringen och prioriteringen

²⁵ Utbyggnadsplan Högvatten 2020, sid 75.

av hur staden ska utvecklas över tid. Exploateringsnämnden ska bistå stadsbyggnadsnämnden i det arbetet.

Det framgår av vår granskning att många av de risker och målkonflikter som identifierats i exempelvis utbyggnadsplanen från 2020 kvarstår 2024. Utbyggnadsplanen pekade redan då på riskerna kopplade till det korta tidsperspektivet när det gäller att synkronisera de många delar som krävs för att bygga högvattenskydd i centrala Göteborg. Vår bedömning är att avsaknaden av ett tydligt övergripande styrdokument innebär svårigheter och risker, för att få högvattenskyddet på plats till år 2040.

Revisionskontorets bedömning är att det saknas beslut både om ambitionsnivån på högvattenskyddet och gällande finansieringen, för de delar som staden själv förfogar över genom nämnder och bolag. Viktiga avvägningar handlar också om vid vilken tidpunkt ett högvattenskydd ska installeras, då även livslängd och efterföljande driftskostnader för kommunen bör övervägas.

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts i granskningen lämnar revisionskontoret följande rekommendation:

Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att konkretisera utbyggnadsplaneringen för högvattenskydd.

2.3 Uppföljning av arbetet med högvattenskydd

Enligt stadens riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll ska nämnders styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten vara systematisk, förebyggande och utvecklingsinriktad. Nämnderna ansvarar för uppföljningen utifrån exempelvis fullmäktiges inriktningar, mål och uppdrag. Resultatet av uppföljning ska bidra till kontroll, lärande och utveckling av verksamheten. Kommunstyrelsen har uppsiktsansvar och ska också ha överblick och kontroll över övriga nämnders verksamhet.²⁶ Kommunstyrelsen och nämnderna ska se till att verksamheten arbetar utifrån kommunfullmäktiges budget.

Granskningen visar att utbyggnadsplanen från 2020 inte har följts upp systematiskt inom högvattenskyddsprogrammet. Exploateringsnämnden har dock fått information om programmet i stort år 2023. Det är också otydligt hur uppföljningen ska ske inom programmet. Den uppföljning som sker är genom rapportering vid styrgruppsmöten samt genom rapportering från projektledare till projektägare inom exploateringsförvaltningen.

Granskningen visar att kommunstyrelsen inte följer upp arbetet gällande högvattenskyddsåtgärder specifikt. Det stadenövergripande nätverk som bildats inom ramen för arbetet med klimatanpassningsplanen 2024–2026, väntas innebära att kommunstyrelsen följer implementeringen av klimatanpassningsplanen. Stadsledningskontoret planerar att genomföra en utvärdering av resultatet av planen, inför framtagande av ny plan efter år 2026. Det arbetet kan komma att innebära viss uppföljning kring högvattenskydd.

²⁶ Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll, sid 10 samt sid. 4.

2.3.1 Bedömning

Revisionskontorets bedömning är att det är svårt för de berörda nämnderna och kommunstyrelsen att följa om arbetet med högvattenskydd ligger i fas då det saknas ett övergripande styrdokument efter omorganisationen inom stadsutvecklingsområdet. Granskningen visar att det finns uppföljning inom exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden rörande vissa delar av arbetet med högvattensskydd, genom rapportering vid styrgruppsmöten och avstämningar inom högvattenskyddsprogrammet. Kommunstyrelsen har inte någon särskild form av uppsikt eller uppföljning av att högvattenskyddsåtgärderna som nämnderna vidtar, är tillräckliga för att nå målet.

Göteborgs låglänta centrala delar riskerar att drabbas av årliga översvämningar inom en 15-årsperiod, om inte en kombination av klimatanpassningsåtgärder vidtas, enligt stadens egen risk- och sårbarhetsanalys. Vår bedömning är att det saknas en tydlig och systematisk uppföljning, som visar att högvattenskyddsarbetet håller den takt som krävs för att nå målet om högvattenskydd för centrala Göteborg år 2040. Ansvaret för att mer systematiskt följa upp arbetet finns inom stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden utifrån deras respektive roller i stadsplaneringsprocessen.

Vår bedömning är att det krävs en mer systematisk uppföljning av om de strategier och åtgärder som har identifierats och vidtagits, är tillräckliga för att skydda staden mot stigande vattennivåer, och att uppnå intentionerna i fullmäktiges budgetar.

Kommunstyrelsen har uppsiktsansvar för nämnderna och bolagen i staden. Granskningen visar att kommunstyrelsen arbetar med högvattenskyddsfrågorna på flera sätt, tillsammans med nämnderna. Vår bedömning är att det är viktigt att fortsätta att utveckla uppsikten av stadens högvattenskyddsarbete, utifrån att staden behöver skyddas mot höjda vattennivåer och utifrån hur åtgärderna påverkar staden som helhet.

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts i granskningen lämnar revisionskontoret följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen rekommenderas att utveckla uppsikten av stadens högvattenskyddsarbete.

Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att stärka uppföljningen av att högvattenskyddsarbetet håller den takt som krävs för att nå målet om högvattenskydd på plats år 2040.