



Handläggare: Per-Erik Ende
Telefon: 08-508 29 641

Till
Kommunstyrelsen

En samlad strategi för stadens investeringar

Slutrapport Samordning och prioritering av investeringsprojekt inom Stockholms stad

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Metoden för beslutsstöd vid framtagande av investeringsstrategin, bilaga, godkänns med hänvisning till vad som sagts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
2. Kommunfullmäktigens uppdrag till kommunstyrelsen att ta fram en samlad strategi för stadens investeringar har utförts enligt vad som sagts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Irene Lundquist Svenonius
Stadsdirektör

Gunnar Björkman
Biträdande stadsdirektör

Sammanfattning

Kommunfullmäktige har gett kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram en samlad strategi för stadens investeringar. Ett första steg i detta arbete var den projektstyrningsmetodik för stora investeringsprojekt som fastställdes av kommunfullmäktige i samband med att budget för 2010 antogs.

Stadsledningskontoret konstaterar att det finns ett stort behov av en övergripande strategi för kommunkoncernens investeringsverksamhet. Den bilagda slutrapporten beskriver mer i detalj frågornas komplexitet och hur en strategi föreslås utfor-

mas. Stadsledningskontoret konstaterar också att en heltäckande strategi måste implementeras stegvis.

Strategin föreslås, med inledning i budget 2011 införas genom ett arbete i tre steg:

- Dialog och rangordning
- Beslutsstöd och finansieringsstrategi
- Slutgiltig investeringsstrategi

Ärende

Stockholms stads utmaningar och hantering av investeringsfrågor blir alltmer komplexa och med begränsade finansiella resurser behövs verktyg för att göra väl avvägda prioriteringar inom den finansiella ram som finns att tillgå.

Kommunfullmäktige gav kommunstyrelsen, i samband med tertiärrapport 2 2008 (dnr 113-2181/2008), i uppdrag att ta fram en samlad strategi för stadens investeringar som syftar till att förverkliga Vision Stockholm 2030. I detta ärende avrapporteras kommunfullmäktiges uppdrag att ta fram en samlad strategi för stadens investeringar.

Stadsledningskontoret har under 2009 tagit fram en projektstyrningsmetodik för stora investeringsprojekt som fastställdes av kommunfullmäktige i samband med att budget för 2010 antogs. Metodiken är det första steget i framtagandet en samlad strategi för stadens investeringar.

Ärendets beredning

Ärendet är berett av stadsledningskontorets finansavdelning i samråd med stadsdirektörens stab.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stadsledningskontoret konstaterar att, i enlighet med det uppdrag kommunfullmäktige gett kommunstyrelsen, det finns ett stort behov av en övergripande strategi för stadens inklusive Stockholms stadshus AB:s, det vill säga kommunkoncernens, investeringsverksamhet. Den bilagda slutrapporten beskriver mer i detalj frågornas komplexitet och hur en strategi föreslås utformas. Stadsledningskontoret konstaterar att en heltäckande strategi måste implementeras stegvis.

Stadens investeringsverksamhet står inför en rad utmaningar. Den globala utvecklingen som påverkar Sverige i allt större omfattning. Stockholm som region behöver rusta sig för att hantera utmaningarna och ta vara på möjligheterna. Då Stockholm är Sveriges ledande region och fungerar som tillväxt- och utvecklingsmotor för hela riket behöver dess position stärkas ytterligare.

Investeringsfrågorna blir alltmer komplexa samtidigt som de finansiella resurserna är begränsade. Kommunfullmäktige har fastställt att kapitalkostnadernas andel av nettodriftkostnader (inklusive kapitalkostnader) långsiktigt inte ska överstiga 7 procent. För 2010 är nivån satt till 7,2 procent. Det behövs verktyg för att göra väl avvägda prioriteringar inom den finansiella ram som finns att tillgå. Slutsatser från arbetet med ta fram en investeringsstrategi redovisas i den bifogade slutrapporten. I rapporten rekommenderas att ett beslutsstöd införs för att bättre kunna samordna och prioritera kommunkoncernens investeringar. Beslutsstödet föreslås kunna hantera beskrivning (informationsinsamling), prioritering och rapportering. Alla projekt inom kommunkoncernen eller medfinansiering med en uppskattad totalutgift som överstiger 50 mnkr föreslås finnas med i beslutsstödet.

För att få investeringssamordningen att fungera fullt ut krävs följande komponenter:

- Tydliga gemensamma prioriteringar som utgångspunkt (investeringsstrategi).
- Fastslagna principer för hur investeringar ska prioriteras, inklusive hur investeringsutrymmet fastställs.
- Kategorier och beslutskriterier som möjliggör att investeringsprojektet struktureras och prioriteras.
- Tydliga arbetsformer för när, hur och av vem värderingen av definierade kriterier genomförs.

Då investeringsverksamheten i kommunkoncernen är mycket omfattande anser stadsledningskontoret att genomförandet av en övergripande investeringsstrategi måste ske stegvis. De olika stegen beskrivs enligt följande:

Steg 1 – Dialog och rangordning

Alla projekt ska rangordnas och prioriteras. En dialog ska föras kring prioriteringarna inför att investeringsplanerna fastställs.

Steg 2 – Beslutsstöd och finansieringsstrategi

Ett gemensamt beslutsstöd där kommunkoncernens investeringsprojekt samlas, kategoriseras och prioriteras utifrån beslutskriterier. Parallellt arbetas en finansieringsstrategi fram som stöder denna genom att belysa och visa på möjligt finansiellt utrymme, vilket utgör förutsättningen för den totala möjliga investeringsnivån. Syftet med finansieringsstrategin bör vara att ange riktlinjer för hur kassaflödet ska styras.

Steg 3 – Slutgiltig investeringsstrategi - föreslagen målbild

I Vision 2030 anges ambitionen på 20 års sikt för Stockholm utifrån dagens och framtida förutsättningar. Förslaget till ny Översiktsplan har arbetats fram genom aktiv dialog med enskilda och offentliga aktörer och kommer att förläggas kommunfullmäktige för beslut under våren 2010. Både Vision 2030 och Översiktspla-



nen förutsätter vägval och prioriteringar av kommunkoncernens investeringar och behöver tolkas ur ett investeringsperspektiv. Genom att i beslutsstödet kategorisera projekt och definiera kriterier för prioritering skapas en gemensam begreppsapparat som i sin tur möjliggör prioriteringar. Därmed skapas goda förutsättningar för att i nästa steg arbeta fram en investeringsstrategi. En investeringsstrategi är en förutsättning för att fullt ut kunna styra och prioritera kommunkoncernens investeringsprojekt.

Stadsledningskontoret föreslår därför kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att uppdraget till kommunstyrelsen uppdrag att ta fram en samlad strategi för stadens investeringar har utförts enligt vad som sagts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande. Strategin implementeras stegvis med inledning i samband med budget 2011. Metoden för beslutsstöd vid framtagande av investeringsstrategin föreslås att godkännas.

Bilaga

Samordning och Prioritering av Investeringsprojekt inom Stockholms Stad



Hans Skogsfors
Anläggning
08-508 268 76
hans.skogsfors@tk.stockholm.se

Till
Trafik- och renhållningsnämnden
2010-04-19

Drift- och underhållsstrategi för trafikkontorets väghållning

Förslag till beslut

1. Trafik- och renhållningsnämnden godkänner den av kontoret framtagna drift- och underhållsstrategin
2. Trafik- och renhållningsnämnden överlämnar ärendet till kommunstyrelsen som underlag för stadens strategiska överväganden kring investeringar och deras drift- och underhållskonsekvenser
3. Trafik- och renhållningsnämnden uppdrar åt kontoret att i samverkan med andra förvaltningar ta fram riktlinjer för ett driftekonomiskt byggande i staden

Magdalena Bosson
Förvaltningschef

Ted Ell
Avdelningschef

Staffan Forsell
Avdelningschef

Lars Jolérus
Avdelningschef

Sammanfattning

Under 2008 och 2009 har arbete pågått på trafikkontoret med framtagande av en drift- och underhållsstrategi, i linje med stadens revisorers rekommendationer. Strategin framläggs nu i detta ärende, som avses behandlas av nämnden parallellt med kontorets förslag till flerårsprogram. Syftet med strategin är att tydliggöra behovet av långsiktighet och systematik för att säkra en stadig och driftekonomisk hållbar drift och underhållsplanering för stadens miljöer och anläggningar.

Bilaga 1. Rapport om underhållsinsatser 2009 (EJ MEDSÄND)

Bilaga 2. Prisutveckling enligt viktiga väghållningsindex (EJ MEDSÄND)

Under kommande år, med utblick mot Vision 2030, förstärks behovet av en väl fungerande väghållning för att kunna hålla hög funktionalitet och framkomlighet i vägnätet och offentliga rummet. Stockholms framtida tillväxt medför ändrade förutsättningar som förstärker behovet av ökade medel till väghållning, exempelvis:

- ökad befolkning och trafik, som medför ökat slitage och ökad nedskräpning
- fler och samtidigt åldrande anläggningar som nu fordrar omfattande åtgärder
- förtätningar och ombyggnader, innerstadslänkande byggande i ytterstaden
- prisutvecklingen på väg uppåt igen

De senaste fyra* åren har driftbudgeten för väghållning legat i storleksordningen 700-800 mkr. Extra satsningar har skett, bl.a. erhöill nämnden under 2007/2008 totalt 165 mkr extra utöver budget för underhåll. Enligt kontorets bedömning kommer dock behoven att vara betydligt större.

Kontoret har med givna budgetramar arbetat noggrant för att identifiera och prioritera de mest angelägna åtgärderna. Insatser inom tilldelad budgetram har i första hand prioriterats utifrån säkerhet, därefter funktion och ekonomi.

Prisutvecklingen har en tydlig inverkan på kontorets verksamhet. Det gäller såväl driftbudgeten som investeringsbudgeten, där ökningen av entreprenadindex ligger i snitt på ca 7 % per år. För att illustrera hur värdet av tilldelade budgetramar urholkas genom inflationen kan som räkneexempel nämnas att utebliven priskompensation på fem år innebär en reduktion av väghållningens driftbudget med ca 250 mkr, dvs. ca 35 % av budgeten. Så stora begränsningar i budgetförutsättningarna kan inte klaras utan radikala standardbegränsningar. Dessa måste genomföras enligt en konsekvent prioriteringsordning.

Staden bör vidare utveckla arbetet med livscykelplanering för anläggningar och offentliga miljöer och detta perspektiv måste vara en viktig del redan i planerings- och exploateringskedet. Syftet är att kunna garantera ett gott omhändertagande under många år, men också att undvika kapitalförstöring. Då detta förhållningssätt inte alltid varit förhärskande står staden idag inför en situation där det för allt fler och åldrande anläggningar kommer att bli nödvändigt att genomföra allt fler upprustnings- och ombyggnadsåtgärder, dvs. reinvesteringar**.

* Organisationsförändringar försvårar jämförelser med tidigare år

** En annan benämning är ersättningsinvesteringar

Kontoret bedömer därför att det under kommande år kommer bli nödvändigt att avsätta en betydligt större andel av investeringsbudgeten på reinvesteringar. Det kommer framöver att bli allt viktigare att bevara det mycket stora kapitalvärdet hos de befintliga anläggningarna samt därigenom även trygga deras funktion. Detta synsätt behöver återspeglas i stadens kommande investeringsstrategi.

Det är viktigt att förtydliga att reinvesteringarna minskar befintliga underhållsskulder men de reducerar inte behovet av årliga underhållsinsatser.

Då drift- och underhållsperspektivet måste ges ökad tyngd i stadens fysiska och ekonomiska planering har trafikkontoret tagit initiativ för en sådan förändring i kontakt med stadsledningskontoret och andra berörda förvaltningar. Kontoret avser för egen del driva utvecklingsarbete kring driftkonsekvenser av investeringar samt återkomma till nämnden med förslag till effektiviseringar och program för nödvändiga reinvesteringar.

Kontoret föreslår en drift- och underhållsstrategi enligt följande:

- Värna och effektivisera kärnverksamheten inför utmaningar i Vision 2030
- Eftersträva driftekoniskt byggande i staden och tydliggör nyinvesteringarnas drift- och underhållseffekter
- Skydda stadens befintliga anläggningar och deras funktion – satsa på reinvesteringar och öka deras andel av investeringsbudgeten.

Bakgrund

Trafikkontoret är stadens väghållare på det kommunala vägnätet, som bl.a. omfattar 148 mil gator, 211 mil gång- och cykelbanor, ca 800 brokonstruktioner, 7,6 km vägtunnlar, ca 145 000 belysningspunkter och 538 trafiksignalanläggningar. Väghållaren svarar för att vägnätet är framkomligt, säkert och har en god tillgänglighet.

I väghållningen ingår gatudrift (barmarks- och vinterväghållning, klottersanering, och markvärme), underhåll av gator och trafikanordningar, samt drift och underhåll av broar, tunnlar, kajer, offentlig belysning och trafiksignaler. Till väghållningen räknas i detta sammanhang även skötsel av kommuncentrala parker och stadens ca 20 000 gatuträd eftersom de också är viktiga för att nå stadens övergripande mål om en ren, vacker och trygg fysisk miljö.

För dessa verksamheter har i verksamhetsplanen för 2010 avsatts brutto ca 730 mnkr. Därvid har inte inräknats kostnader för vissa fasta avtal, såsom bidrag till driften av Södra länken, Djurgårdsförvaltningen mm. Dessutom ingår ej trafikplanering och trafikreglering, parkeringsverksamhet, upplåtelse och avfallsverksamhet samt arbeten åt andra.

De drift- och underhållsplaner som redovisats av kontoret med några års mellanrum har visat att tillgängliga medel i den årliga driftbudgeten för drift och underhåll av stadens anläggningar i gatumiljön varit otillräckliga och krävt tydliga prioriteringar. Betydande belopp har därför kommit att belasta investeringsbudgeten i form av reinvesteringar, dvs. upprustning och ombyggnad av förslitna anläggningar, bland de största projekten kan nämnas Centralbron och Söderledstunneln.

Stadens revisorer har ifrågasatt att åtgärder av underhållskaraktär belastar nämndens investeringsbudget, efterfrågat en bättre uppföljning och årlig redovisning till nämnden av genomförda underhållsinsatser samt rekommenderat att nämnden fastställer en underhållsstrategi.

Analys och konsekvenser

Ärendets syfte och karaktär

Ett omfattande utvecklingsarbete har pågått under 2008 och 2009 för att ta fram en väl underbyggd drift- och underhållsplan. Under arbetets gång har fokus delvis ändrats och resultatet av arbetet redovisas nu på ett mer principiellt och övergripande sätt än i tidigare års drift- och underhållsplaner. I detta ärende presenteras en drift- och underhållsstrategi, som framläggs parallellt med kontorets förslag till flerårsprogram för åren 2011-2013. Syftet med strategin är att tydliggöra behovet av långsiktighet och systematik för att säkra en stadig och driftekonomisk hållbar drift- och underhållsplanering för stadens miljöer och anläggningar.

Nuläge

Den systematiska genomgången av väghållningens olika verksamheter visar att påtalade behov i tidigare drift- och underhållsplaner är realistiska och baserade på fakta. Vissa förvaltningssystem behöver dock förbättras, framförallt inom gatuunderhållet.

De senaste åren har medlen på driftbudgeten för väghållning legat i storleksordningen 700-800 mnkr. Årligen tillkommer ansvar för ett stort antal nya ytor och underhållsobjekt i den ständigt växande staden. Enligt kontorets uppfattning kommer behoven att vara betydligt större än de medel som tilldelats.

Den främsta anledningen till denna situation är att det under en lång följd av år inte tagits någon hänsyn till prisutvecklingen vid tilldelning av budgetmedel. Konsekvenserna av differensen mellan behov och tillgång på medel kan konstateras i form av successivt sänkt standard. Akuta insatser har därmed också ökat betydligt. De besparingsåtgärder som vidtagits har skett efter en genomtänkt prioritering (se vidare nedan).

Behov fram emot 2030

Under kommande år, med utblick mot Vision 2030, bedöms god väghållning bli ännu viktigare än i dagsläget. Det gäller att vidmakthålla hög funktionalitet och framkomlighet i vägnätet och det offentliga rummet. Stockholms framtida tillväxt medför ändrade förutsättningar som förstärker behovet av ökade medel till väghållning. Med ökat fokus på Stockholm som besöks- och evenemangsstad blir det dessutom än viktigare att stadens väghållning fungerar väl. Utvecklingen väntas medföra ändrade förutsättningar som förstärker behovet av ökade medel till väghållning, exempelvis:

- ökad befolkning och trafik, som medför ökad nedskräpning och slitage
- allt äldre broar och andra anläggningar, många från 1960-talet, som nu fordrar mer omfattande åtgärder, såsom större ombyggnader
- förtätning, överbyggnader, innerstadsliknande byggande i ytterstaden, som försvårar och fördyrar gatudrift och gatuunderhåll
- prisutvecklingen, som nu är på väg uppåt igen, där väghållningen har en mycket högre prisutveckling än KPI.

I samband med framtagande av stadens översiktsplan har kontoret påtalat nödvändigheten av att balansera nya åtaganden mot angelägna behov i befintliga anläggningar. Vid utformning av nya och förnyade områden gäller att välja material och gatuutformning som inte försvårar och fördyrar kommande drift och underhåll. Kontoret anser att drift- och underhållskonsekvenserna måste belysas bättre vid beslut om stadens investeringsprojekt, exempelvis vid intunnling och överbyggnad.

Underhåll och/eller reinvesteringar

Underhållsåtgärder behöver genomföras med vissa mellanrum för att trygga anläggningens funktion under dess planerade livslängd. De flesta av gatuanläggningarna har en avskrivningstid på ca 30 år. Efter ca 30-40 år behövs mer omfattande renoveringsåtgärder eller en total ombyggnad, i syfte att utöka livslängden. Sådana åtgärder som uppgraderar anläggningen, ger förlängd livslängd och/eller innebär andra tekniska lösningar men ger oförändrad funktion brukar kallas reinvesteringar.

Detta synsätt stämmer väl med de av nämnden 2007 beslutade definitionerna för ekonomiska begrepp samt har kommunicerats med revisionskontoret. På revisorernas begäran har även i år framtagits en sammanställning av föregående års underhållsinsatser (se bilaga 1) som framöver ska utgöra en bilaga till verksamhetsberättelsen.

Reinvesteringar minskar befintliga underhållsskulder men reducerar inte behovet av årliga underhållsinsatser. Kontoret bedömer det nödvändigt att genomföra reinvesteringar i storleksordningen 300-500 mnkr/år framgent. Utöver de mycket stora ombyggnadsprojekten Norrbro och Nordsydaxeln har avsatta medel för reinvesteringar hittills haft mycket begränsad omfattning (25-75 mnkr/år).

Staden kommer behöva avsätta en betydligt större andel av investeringsbudgeten på reinvesteringsåtgärder. Det kommer framöver att bli allt viktigare att bevara det mycket stora kapitalvärdet hos de befintliga anläggningarna samt därigenom även trygga deras funktion. Detta synsätt behöver återspeglas i stadens kommande investeringsstrategi. Inom nämndens egen investeringsram kan uppemot hälften av utrymmet behöva avsättas för reinvesteringsåtgärder.

Ekonomiska förutsättningar

Prisutvecklingen har mycket stor betydelse för kontorets verksamhet, såväl på driftbudgeten som på investeringsbudgeten. Det har skett stora svängningar i prisutvecklingen de senaste två åren – från kraftiga prisökningar i början av 2008 till kraftiga prissänkningar i slutet av 2008 och nästan hela 2009. Nu finns klara tecken på en konjunkturåterhämtning och nya prisökningar.

För de indexgrupper (transporter, asfaltarbeten, broarbeten stål resp. betong samt elenergi) som har störst betydelse för väghållningen beräknas en ökning med 3-5 % under 2010 och ännu större prisökningar för följande år. De senaste 17 åren har prisutvecklingen för dessa indexgrupper i snitt uppgått till 4-8 % per år (se bilaga 2). För att illustrera hur värdet av tilldelade budgetramar urholkas genom inflationen kan nämnas att en utebliven priskompensation (för trafikkontoret med ca 7 % per år) skulle på fem år innebära en reduktion av väghållningens driftbudget med ca 250 mnkr, dvs ca 35 % av budgeten.

Prioriteringar och effekter

Så stora begränsningar i budgetförutsättningarna kan inte klaras utan radikala standardbegränsningar. Dessa måste genomföras enligt en konsekvent prioriteringsordning. Den handlingslinje kontoret arbetar efter är att i första hand prioritera säkerheten, där högsta prioritet ges till åtgärder som eliminerar risker för allvarliga personskador. Största riskerna finns på det högtrafikerade vägnätet och där bilar och oskyddade trafikanter blandas.

Därnäst prioriteras funktion och ekonomi, där begränsningarna ska vara så små och kortvariga som möjligt. Åtgärder som innebär kommande kostnadsförändringar ska undvikas.

Effekterna riskerar att bli stora konsekvenser för framkomlighet och trafiksäkerhet samt för målen om rent, vackert, tryggt och tillgängligt.

Strategi

Då drift- och underhållsperspektivet måste ges ökad tyngd i stadens fysiska och ekonomiska planering har trafikkontoret tagit initiativ för en sådan förändring i kontakt med stadsledningskontoret och andra berörda förvaltningar. Kontoret

avser för egen del driva utvecklingsarbete kring driftkonsekvenser av investeringar samt återkomma till nämnden med förslag till effektiviseringar och program för nödvändiga reinvesteringsprojekt.

Kontoret föreslår en drift- och underhållsstrategi enligt följande:

- Värna och effektivisera kärnverksamheten inför utmaningar i Vision 2030
- Eftersträva driftekonomiskt byggande i staden och tydliggör nyinvesteringarnas drift- och underhållseffekter
- Skydda stadens befintliga anläggningar och deras funktion – satsa på reinvesteringar och öka deras andel av investeringsbudgeten.

Trafikkontorets förslag

Trafikkontoret föreslår att trafik- och renhållningsnämnden godkänner den av kontoret framtagna drift- och underhållsstrategin samt överlämnar ärendet till kommunstyrelsen som underlag för stadens strategiska överväganden kring investeringar och deras drift- och underhållskonsekvenser.

Trafikkontoret föreslår dessutom att nämnden uppdrar åt kontoret att i samverkan med andra förvaltningar ta fram riktlinjer för ett driftekonomiskt byggande i staden.

Slut

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

