



Ulf Jacksén
Administrativa avdelningen
Telefon: 08-508 274 40
ulf.jacksen@expl.stockholm.se

Till
Exploateringsnämnden 2010-04-22

En samlad strategi för stadens investeringar. Svar på remiss

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden beslutar att som svar på remissen överlämna och åberopa detta tjänsteutlåtande.
2. Exploateringsnämnden beslutar om omedelbar justering.

Krister Schultz

Ann-Charlotte Nilsson

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 i samband med att budget för 2010 antogs.

I det förslag som stadsledningskontoret nu tagit fram konstateras att det finns ett stort behov av en övergripande strategi för kommunkoncernens investeringsverksamhet. Förslaget innebär att ett beslutsstöd införs för att bättre kunna samordna och prioritera kommunkoncernens investeringar. Alla projekt inom kommunkoncernen med en uppskattad totalutgift som överstiger 50 mnkr föreslås finnas med i beslutsstödet.



Då investeringsverksamheten i kommunkoncernen är mycket omfattande anser stadsledningskontoret att genomförandet av en övergripande investeringsstrategi måste ske stegvis. Strategin föreslås, med inledning i budget 2011, införas genom ett arbete i tre steg: Det första steget ”Dialog och rangordning” genomfördes under 2009. Det andra steget ”Beslutsstöd och finansieringsstrategi” föreslås att genomföras under 2010. Efter dessa två steg skapas förutsättningar för steg tre; att arbeta fram ”Slutgiltig investeringsstrategi”.

Ärendet har remitterats till facknämnder med investeringsverksamhet, stadsbyggnadsnämnden och till Stockholms Stadshus AB för yttrande senast den 10 maj 2010.

Det remitterade förslaget är en beskrivning av arbets sättet att skapa förutsättningar för att kunna ta fram en investeringsstrategi. Exploateringskontoret ser positivt på förslaget till att ta fram en investeringsstrategi som korresponderar med Vision 2030. En sådan strategi bör underlätta planering och samordning av stadens investeringsprojekt. Kontoret instämmer i att ett genomförande av en investeringsstrategi måste ske stegvis då investeringsverksamheten är komplex.

Förslaget innebär att arbetet fortsätter med steg 2, dvs. att skapa en metod - ett beslutsstöd - för att kunna hantera information om alla investeringsprojekt. Samtliga projekt överstigande 50 mnkr ska kategoriseras och prioriteras utifrån fastställda kriterier i ett beslutstöd. Hur detta ska ske praktiskt framgår inte och kontoret bedömer att arbetet kan komma att bli omfattande. Processerna måste utredas och tydliggöras. Vilka delar i processen som är nämndernas ansvar och vilka delar som är stadsledningskontorets ansvar framgår inte tydligt.

Kontoret anser att vissa delar i förslaget, främst den s.k. forcerade rankningen, dvs. att ranka alla projekt mot alla projekt, blir svårt att genomföra inom exploateringsnämndens omfattande investeringsverksamhet. En enklare lösning bör tas fram.

Remissen

Stadsledningskontoret har utarbetat ett förslag till metod för beslutsstöd vid framtagande av investeringsstrategi. Ärendet har remitterats till facknämnder med investeringsverksamhet, stadsbyggnadsnämnden och till Stockholms Stadshus AB för yttrande senast den 10 maj 2010. Kontoret föreslår därför att beslutet justeras omedelbart.

Kommunfullmäktige har i samband med tertiärrapport 2/2008 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.

Stadsledningskontorets föreslår metod för beslutsstöd vid framtagande av investeringsstrategin. Den bilagda slutrapporten som ligger till grund till förslaget beskriver frågornas komplexitet och hur en strategi föreslås utformas. Nedan beskrivs förslaget i korthet.

Bakgrund och syfte

Stockholms stads investeringsverksamhet står inför en rad utmaningar. Stadens hantering av investeringsfrågor blir alltmer komplexa och med begränsade finansiella resurser behövs verktyg för att göra prioriteringar inom den finansiella ram som finns att tillgå.

Den riktlinje för investeringar som anges i budget 2010 är att kapitalkostnadernas andel av stadens nettodriftkostnader långsiktigt inte ska överstiga 7 %. För att stadens ekonomi ska vara hållbar över tiden bör den årliga investeringsnivån därför vara i storleksordningen 2,5-3 mdkr.

Vision 2030, ett Stockholm i världsklass, och Översiktsplanen 2010 förutsätter vägval och prioriteringar av kommunkoncernens investeringar. Därför har kommunfullmäktige beslutat att ta fram en samlad strategi för kommunkoncernens investeringar. Investeringsstrategin ska utifrån god ekonomisk hushållning skapa möjlighet att styra, utvärdera, samordna och följa upp kommunkoncernens investeringar. Kommunfullmäktige får därmed ett redskap att prioritera mellan olika investeringsprojekt.

Stadsledningskontoret leder sedan hösten 2009 ett arbete med syftet att ta fram en investeringsstrategi för kommunkoncernen. Att ta fram ett ramverk och beslutsstöd för samordning och prioritering bedömdes vara ett lämpligt första steg. Arbetet med att ta fram en investeringsstrategi bör bedrivas i tre steg.

- Steg 1 – Dialog och rangordning (2009)
I beredningen av budget 2010 fick respektive nämnd rangordna sina planerade projekt. Stadsledningskontoret träffade därefter förvaltningarna och förde en dialog kring prioriteringarna inför investeringsplanerna. Det var ett första steg i att bättre samordna stadens investeringsprojekt.



- Steg 2 – Beslutsstöd och finansieringsstrategi (2010)
Ett beslutsstöd införs där kommunkoncernens investeringsprojekt samlas, kategoriseras och prioriteras utifrån fastslagna beslutskriterier. En finansieringsstrategi behöver upprättas för att visa på finansiellt utrymme.

- Steg 3 – investeringsstrategi (föreslagen målbild)
Vision 2030 anger ambitionen på 20 års sikt för Stockholm utifrån dagens och framtida förutsättningar. Stadens översiktsplan har tagits fram med utgångspunkt från Vision 2030 och konkretiserar den långsiktiga målbilden genom att ange planeringsförutsättningar för staden under de närmsta 10-20 åren. Planens stadsbyggnadsstrategier omfattar kommunkoncernens inriktning och ska fungera som vägledning och styrande princip för hur staden ska utvecklas samt utgöra grund för prioriteringar av kommunkoncernens investeringar.

För att fullt ut kunna styra och prioritera kommunkoncernens projekt behövs en investeringsstrategi. De övergripande målen i Vision 2030 och översiktsplanen behöver tolkas ur ett investeringsperspektiv. I investeringsstrategin kan fastställas vilka investeringsprojekt som är viktigast för de kommande åren. Exempelvis kan det röra sig om prioritering av projektkategorier eller enskilda projekt.

Beslutsstödet utformning

Beslutsstödet är tänkt att prövas under budgetarbetet för 2011. Avsikten är att kommunfullmäktige ska besluta om metodiken kring beslutsstödet innan sommaren 2010.

Beslutsstödet består av tre moduler: beskriv (informationsinsamling), prioritera och rapportera. Alla genomförandeprojekt och planerade projekt (nämnder, bolag, medfinansiering) som överstiger 50 mnkr kommer att finnas med i beslutsstödet. Projekten kategoriseras utifrån vilka nyttor de bidrar till och kan därigenom ställas mot varandra. Kriterierna som är generella för alla kategorier är måluppfyllelse, tidsprioritet, genomförbarhet, resultatpåverkan, finansiering och budget.

Beskrivning av kategorier och investeringstyp

Syftet med kategorierna är att gruppera projekt som leder till liknande nyttor och därför kan ställas mot varandra. Övergripande samhällsnyttor som miljö, tillgänglighet och integration ska genomsyra alla projekt och utgör inte egna kategorier.

Tio nyttokategorier har identifierats. Exempel är bostäder, infrastruktur, park och grönområden och kommersiella lokaler. Vidare ska investeringstyp anges, dvs. om investeringen är strategisk, exempelvis exploatering för nya bostäder, eller om den är en ersättningsinvestering, exempelvis renovering av fastighet.

Prioritering – rangordning av investeringsprojekt

De projekt som ställs mot varandra och prioriteras avgränsas i ett första steg till planerade projekt med en uppskattad utgift över 50 mnkr. Bolagens projekt, med undantag från Micasa och SISAB, exkluderas.

Kriterier för beslut och balansering

Att väga samhällsnyttor mot varandra liksom behovet av akuta investeringar mot mera långsiktiga ersättningsinvesteringar kräver både kunskap och relevant underlag. Erfarenhetsmässigt anges att det tar 3-5 år innan den fulla nyttan av en gemensam projektportföljstyrning realiserar.

En vägledande princip för prioriteringen av projektet i relation till andra projekt är att objektivt försöka bedöma hur *viktigt* projektet är samt hur *bråttom* det är att genomföra projektet.

Projekten ska prioriteras inom respektive kategori. Därefter ska projekten stämmas av mot ett antal andra kriterier utifrån tid, ekonomi och genomförande. Följande kriterier föreslås:

Typ	Kriterier
Prioritering	Relativ måluppfyllelse
Balansering	Tidsprioritet
Balansering	Genomförbarhet och risk
Balansering	Resultatpåverkan (nettonuvärde)
Balansering	Finansiering (bedömning över tid)
Balansering	Budget
Övrigt	Tvingande

- Relativ måluppfyllelse (prioritering)
Projekten rangordnas utifrån hur väl de är i linje med målen i Vision 2030 samt stadsbyggnadsstrategierna i översiktsplanen. Exempel på mål är ”Bostadsbyggnadstakten ska vara hög”.

”Forcerad rangordning” per kategori

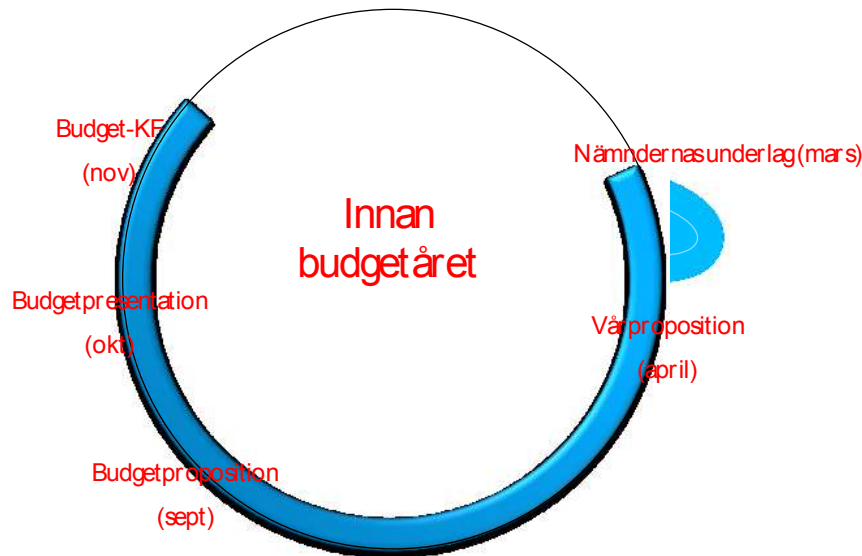


Projekten rangordnas med hjälp av s.k. forcerad rangordning. Inom respektive kategori genomförs en rangordning av alla projekt mot varandra i tur och ordning. En enklare variant av forcerad rangordning är att projekt sorteras in i en rangordning. Först sätts Projekt A upp. Sedan värderas om projekt B är mer eller mindre viktigt än projekt A utifrån målen och så vidare.

- Tidsprioritet (balansering)
Efter att projekten har rangordnats utifrån övergripande mål bör projekten ställas mot varandra med utgångspunkt från när i tiden de behöver genomföras. Ambitionen är att göra en enkel prioritering utifrån bedömningar om projekten är långsiktigt, kortsiktigt eller akut prioriterat.
- Genomförbarhet och risk (balansering)
Projekten bedöms därefter utifrån ett antal faktorer kring genomförbarhet. Exempel på faktorer är konsekvens av tidigare beslutat projekt, total projektrisk och total samhällsrisik.
- Resultatpåverkan (balansering)
Projekten bedöms utifrån deras resultatpåverkan.
- Finansiering (balansering)
De utvalda projekten analyseras ur ett finansiellt perspektiv, dvs. hur valda projekt påverkar kassaflödet år för år över tiden. Även finansieringsform och andra faktorer vägs in i bedömningen.
- Budget (balansering)
Bedömning av hur den valda portföljen slår mot nämndens budget avseende såväl investeringar som påverkan på driftkostnader.
- Tvingande (övrigt)
Tvingande projekt är investeringar som måste genomföras på grund av lagkrav eller vitesföreläggande.

Beslutsstödet roll i ledningssystemet

Beslutsordningen inom Stockholms stad ska inte påverkas. Beslutsstödet är främst ett verktyg under och inför budgetberedningen för kommande år. Den stora arbetsinsatsen ligger efter att nämndernas underlag till budget har lämnats till stadsledningskontoret, dvs. i mars/april.



Beslutsstödet kommer att behöva förvaltas och uppdateras regelbundet då beslut som påverkar projekt och investeringsutrymmet sker löpande under året.



En *referensgrupp för investeringar* inrättas med uppgift att samråda kring prioritering av investeringar som underlag för stadsledningskontorets förslag. Referensgruppen ska ses som ett stöd. Preliminärt föreslås att gruppen ska bestå av förvaltningscheferna för de investerande nämnderna samt representanter från bolagskoncernen, stadsbyggnadskontoret och stadsledningskontoret.

Vidare föreslås att ett *investeringssekretariat* inrättas med uppgift att sammanställa underlag. Investeringssekretariatet består förslagsvis av investeringscontrollers från investerande nämnder och bolagskoncernen samt av stadens budgetchef och finanschef.

Nämnderna och bolagen tar fram underlag för prioritering med nödvändig information för att kunna prioritera investeringarna. *Investeringssekretariatet* har ett samordningsansvar för nämndernas och bolagens investeringar. Ett underlag för samtliga investeringsbehov tas fram med konsekvensanalys för investeringarnas resultatpåverkan på budgeten.



I *referensgruppen för investeringar* rangordnas den gemensamma prioriteringen för kommunkoncernens investeringar utifrån de hänsyn som behöver tas till budget och finansläge. En rekommendation för gemensam prioritering för kommunkoncernen lämnas till budgetledningen.

Med utgångspunkt i framtagna underlagen tar stadsledningskontoret och koncernledningen fram förslag till beslut till kommunstyrelsen respektive koncernstyrelsen och därefter kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen respektive koncernstyrelsen föreslår för kommunfullmäktige som fattar slutgiltigt beslut om prioritering och rangordning av investeringar. Beslut fattas i samband med den årliga budgeten. Därutöver fattar kommunfullmäktige beslut om varje enskilt stort investeringsprojekt. Även i dessa fall ska även beslutsstödet användas i framtagande av förslag.

Beslutsstödet är i huvudsak ett verktyg för stadsledningskontoret/koncernledningen, kommunstyrelsen/koncernstyrelsen och kommunfullmäktige, då det handlar om att i budgetprocessen sammanställa nämndernas och bolagens investeringsprojekt utifrån ett gemensamt investeringsutrymme. Budgetunderlaget arbetas med andra ord fram enligt samma principer som idag. Nämndernas och bolagens delaktighet ökar genom dialog samt genom *investeringssekretariat* och *referensgrupp*.

Exploateringskontorets synpunkter

Det remitterade förslaget är en beskrivning av arbetssättet att skapa förutsättningar för att kunna ta fram en investeringsstrategi. Exploateringskontoret ser positivt på förslaget till att ta fram en investeringsstrategi som korresponderar med Vision 2030. En sådan strategi bör underlätta planering och samordning av stadens investeringsprojekt. Kontoret instämmer i att ett genomförande av en investeringsstrategi måste ske stegvis då investeringsverksamheten är komplex.

Förslaget innebär att arbetet fortsätter under 2010 med att skapa en metod - ett beslutsstöd - för att kunna hantera information om alla investeringsprojekt. Samtliga projekt överstigande 50 mnkr ska kategoriseras och prioriteras utifrån fastställda kriterier i ett beslutstöd. Hur detta ska ske praktiskt framgår inte och kontoret bedömer att arbetet kan komma bli omfattande. Processerna måste utredas vidare och tydliggöras. Det är oklart vilka delar i processen som är nämndernas ansvar och vilka delar som stadsledningskontoret ansvarar för. Det gäller allt ifrån informationsinhämtning som förvaltning/uppdatering av beslutsstödet.

Stadens budgetarbete kan komma att underlättas med införande av referensgrupp och investeringssekretariat. Delaktigheten ökar och möjligheterna till en samlad syn på stadens investeringsverksamhet bör underlättas. Kontoret vill dock påpeka att arbetet inte får bli alltför omfattande och resurskrävande. Det är viktigt att arbetet inleds på en rimlig ambitionsnivå.

Nämnderna kommer som tidigare att lämna sina underlag till budget till kommande år och har i dessa gjort sina prioriteringar. Förslaget tar inte upp hur man ska hantera frågan om en annan bedömning av prioritering sedan görs.

Förslaget avslutas med att konstatera att beslutsstödet i huvudsak är ett verktyg för stadsledningskontoret/koncernledningen, kommunstyrelsen/koncernstyrelsen och kommunfullmäktige, då det handlar om att i budgetprocessen sammanställa nämndernas och bolagens investeringsprojekt utifrån ett gemensamt investeringsutrymme. Det måste då finnas resurser avsatta för att i ett beslutsstöd kunna hantera planeringen av stadens alla investeringar

Kontoret vill slutligen framföra några synpunkter på följande detaljfrågor:

- I förslaget anges att vid bedömning av kriteriet måluppfyllelse ska alla projekt rangordnas mot varandra i en s.k. forcerad rankning. För exploateringsnämnden med sin omfattande investeringsplan bedömer kontoret att en enklare lösning bör tas fram.
- Nämnderna kan inte göra en bedömning av föreslagna kriterier ”finansiering” och ”budget”, dvs. hur staden ska finansiera investeringarna och hur nämndens investeringar påverkar stadens investeringsbudget.
- I budget 2010 anges att ”exploateringsnämnden ska göra en sammanvägd prioritering mellan de planerade projektens beslutsläge, genomförbarhet, måluppfyllelse och ekonomi”. Vidare uppmanas ”nämnden att tydigare redovisa och prioritera lönsamma investeringsprojekt”. Kontoret vill påpeka att det kan upplevas som att kravet på lönsamhet tonas ned i förslaget.

Exploateringskontorets förslag

Kontoret föreslår att exploateringsnämnden beslutar att som svar på remissen överlämna och åberopa detta tjänsteutlåtande och att nämndens beslut omedelbart justeras.

Slut